

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2019 33

## Entscheid vom 25. September 2019

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
MLaw Joëlle Sigrist, Gerichtsschreiberin

---

Parteien

1. A. \_\_\_\_\_,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
3. C. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
Ziff. 1 und 2 vertreten durch C. \_\_\_\_\_,

### gegen

1. **Gemeinderat Freienbach**, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140, 8808 Pfäffikon, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. D. \_\_\_\_\_,
2. **Amt für Raumentwicklung ARE**, Bahnhofstrasse 14, Postfach 1186, 6431 Schwyz,
3. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz, Vorinstanzen,
4. **E. \_\_\_\_\_ AG**, Beschwerdegegnerin, vertreten durch F. \_\_\_\_\_,
5. G. \_\_\_\_\_, Beigeladene,

---

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung Mobilfunkanlage)

## Sachverhalt:

**A.** Am 31. August 2017 (Posteingang bei der Gemeinde) reichte die E.\_\_\_\_\_ AG (nachstehend E.\_\_\_\_\_) das Baugesuch für den Neubau einer Mobilfunkanlage (sowie Söll-Leiter, Technikschränke und Kabelkanal) auf dem Flachdach der (in der Wohnzone W2 in lärmvorbelastetem Gebiet liegenden) Liegenschaft KTN 001 (im Eigentum von G.\_\_\_\_\_) ein. Das Baugesuch wurde im Amtsblatt Nr. xy publiziert und öffentlich aufgelegt. Innert Frist sind zahlreiche Einzeleinsprachen, u.a. von A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_, sowie eine von über 200 Personen unterzeichnete Sammeleinsprache eingegangen. Am 26. September 2017 reichte E.\_\_\_\_\_ weitere Unterlagen ein, welche den Einsprechern zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zugestellt wurden. Hierzu erfolgte am 23. Oktober 2017 u.a. je eine Stellungnahme von B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_. Am 21. November 2017 äusserte sich E.\_\_\_\_\_ zu den Einsprachen. Am 20. Dezember 2017 reichten u.a. B.\_\_\_\_\_ und am 21. Dezember 2017 C.\_\_\_\_\_ eine Replik ein. Die Duplik erfolgte am 25. Januar 2018. Weitere Stellungnahmen von B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_\_ erfolgten am 6., 7. und 8. Februar 2018. Eine weitere Stellungnahme von E.\_\_\_\_\_ wurde am 21. Februar 2018 eingereicht.

**B.** Mit Gesamtentscheid vom 5. April 2018 erteilte das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) die kantonale Baubewilligung im Sinne der Erwägungen und unter den Auflagen und Nebenbestimmungen der zuständigen Stellen gemäss Kapitel II. Die eisenbahnrechtliche Zustimmung der H.\_\_\_\_\_ vom 19. September 2017 wurde der Gemeinde zur Eröffnung an die Gesuchsteller zugestellt und bildet samt den gestellten Bedingungen und Auflagen Bestandteil des Gesamtentscheides. Die Einsprachen wurden aus kantonaler Sicht abgewiesen, soweit sie nicht infolge Rückzugs gegenstandslos geworden und abzuschreiben waren.

Unter Eröffnung des Gesamtentscheides des ARE erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung mit Beschluss (GRB) Nr. 146 vom 26. April 2018 wie folgt:

1. Einsprachen
  - 1.1 - 1.3 (...)
  - 1.4 Die Einsprache von A.\_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
  - 1.5 - 1.10 (...)
  - 1.11 Die Einsprache von C.\_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
  - 1.12 - 1.14 (...)
  - 1.15 Die Einsprache von B.\_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
  - 1.16 - 1.22
  - 1.23 Die Verfahrensanträge der Einsprecher werden im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Baugesuch für Mobilfunkanlage

- 2.1 Die Bewilligung für Mobilfunkanlage, KTN 001, wird erteilt.
- 2.2 Der Bauherrschaft werden der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 5. April 2018 sowie die eisenbahnrechtliche Zustimmung der H. \_\_\_\_\_ vom 19. September 2017 eröffnet. Diese Bewilligungen sowie die Allgemeinen Bauvorschriften sind integrierende Bestandteile dieses Beschlusses und in allen Punkten zu beachten. Die darin enthaltenen Auflagen sind strikte einzuhalten.
- 2.3 Das Aufstellen zusätzlicher Antennen oder Richtfunkanlagen sowie das Ändern der projektierten Anlageteile erfordert ein neues Baugesuch.
- 2.4 Das detaillierte Farbkonzept mit den genauen Farbangaben ist mindestens zwei Wochen vor Baubeginn zur Beurteilung und Genehmigung vorzulegen.
- 2.5 Das Bauvorhaben ist gemäss den eingereichten und mit dem Bewilligungsstempel versehenen Plänen sowie den technischen Angaben zu realisieren.
- 2.6 Die Bauherrschaft ist verpflichtet, dem Bauamt den Baubeginn und die Fertigstellung mindestens 20 Tage im Voraus zu melden.
- 2.7 Wird die Anlage künftig für die Erreichung des Projektziels nicht mehr benötigt, ist diese vollständig zurückzubauen.
- 2.8 Die Missachtung der Bauvorschriften und der Baubewilligung wird mit Busse bestraft. Zudem wird die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes auf Kosten der Bauherrschaft verfügt.
3. Kosten und Gebühren  
(...)
4. Rechtsmittel  
(...)
5. Zufertigung durch Protokollauszug an:  
(...)

**C.** Gegen diese Baubewilligung liessen A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ und C. \_\_\_\_\_, alle vertreten durch C. \_\_\_\_\_, mit Eingabe vom 23. Mai 2018 Beschwerde beim Regierungsrat erheben mit den folgenden Anträgen:

1. Es sei der Beschluss des Gemeinderats Freienbach vom 26.04.2018 hinsichtlich der Mobilfunkanlage, \_\_\_\_\_, KTN 001 vollumfänglich aufzuheben.
2. Es sei auch der Gesamtentscheid des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 05.04.2018 vollumfänglich aufzuheben.
3. In der Folge sei das Baugesuch betreffend Mobilfunkanlage, \_\_\_\_\_, KTN 001 (Publikation im Amtsblatt Nr. xy) vollumfänglich abzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen und der Beschwerdegegnerin.

**D.** Am 21. September 2018 erliess der Gemeinderat im Hinblick auf eine Baureglementationsrevision zur Regelung der Standortwahl von Mobilfunkantennen eine Planungszone, welche alle Bauzonen, ausgenommen die Industrie- und Gewerbebezonen, umfasst (Abl wx).

**E.** Mit Beschluss (RRB) Nr. 27/2019 vom 15. Januar 2019 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von Fr. 1500.-- werden den Beschwerdeführern (unter solidarischer Haftung) auferlegt und mit deren Kostenvorschuss (Fr. 1500.--) verrechnet.
  3. Der Gemeinde Freienbach wird eine Parteientschädigung von Fr. 1000.-- zugesprochen, welche von den Beschwerdeführern (diese unter solidarischer Haftbarkeit) zu tragen ist. Im Übrigen werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
- (4.-6. Rechtsmittelbelehrung und Zustellung)

**F.** Gegen diesen RRB Nr. 27/2019 (Versand am 22.1.2019) lassen A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ (alle vertreten durch C.\_\_\_\_\_) mit Eingabe vom 12. Februar 2019 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Beschwerde erheben mit den folgenden Anträgen:

1. Es sei der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Schwyz, RRB Nr. 27/2019 vom 15.01.2019, vollumfänglich aufzuheben.
2. In der Folge seien der Gesamtentscheid des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 05.04.2018 sowie die Baubewilligung der Gemeinde Freienbach vom 26.04.2018 aufzuheben und es sei das Baugesuch betreffend Mobilfunkanlage, \_\_\_\_\_, KTN 001 (Publikation im Amtsblatt Nr. xy) vollumfänglich abzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen und der Beschwerdegegnerin.

**G.** Das ARE teilt am 18. Februar 2019 seinen Verzicht auf die Einreichung einer weiteren umfangreichen Vernehmlassung mit. Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 5. März 2019 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführer. Die Beschwerdegegnerin beantragt am 7. März 2019 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer. Mit Vernehmlassung vom 5. April 2019 beantragt der Gemeinderat, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer bei solidarischer Haftbarkeit. Am 15. April 2019 lassen die Beschwerdeführer um die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels ersuchen. Mit Replik vom 5. Juli 2019 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12. Februar 2019 fest. Mit Schreiben vom 16. Juli 2019 verzichtet die Beschwerdegegnerin auf die Einreichung einer Duplik. Weitere Stellungnahmen sind nicht eingegangen.

**H.** Am 16. August 2019 legte der Gemeinderat die Unterlagen für das Informations- und Mitwirkungsverfahren zur Ergänzung des Baureglements betreffend die Standortsteuerung für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen öffentlich auf (Abl Nr. yz).

## **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

1. Es spricht nichts gegen ein Eintreten auf die Beschwerde. Die Beschwerdeführer haben von Anfang an am Verfahren teilgenommen; die Betroffenheit wurde bereits erstinstanzlich rechtsgenügend dargelegt und auch ein schutzwürdiges Interesse ist gegeben (vgl. GRB Nr. 146 vom 26.4.2018 Erw. 9.7.1, 9.13.1, 9.17.1). Der Gemeinderat konkretisiert seinen Antrag bezüglich Nichteintreten auch im vorliegenden Verfahren nicht. Die Eintretensvoraussetzungen sind gegeben.

2. Die geplante Mobilfunkanlage der Beschwerdegegnerin soll auf dem Dach des Gebäudes auf dem Grundstück KTN 001 mit einer Masthöhe von 3 m ab Oberkante Dachrand zu stehen kommen. Dieses Grundstück befindet sich in der Wohnzone W2 in lärmvorbelastetem Gebiet, wie die beiden östlich und westlich angrenzenden Grundstücke KTN 002 und 003. Die südlich gelegenen Nachbargrundstücke KTN 004 und 005 gehören ebenfalls der Wohnzone W2 an. Auf der Nordseite grenzt das von der Baute (Mobilfunkanlage) betroffene Grundstück KTN 001 an die I. \_\_\_\_\_ (Strasse), KTN 006, wobei die Eigentümer von KTN 001 zu einem Anteil von 1/26 auch Eigentümer von KTN 006 sind.

3.1 Der Regierungsrat hat im angefochtenen RRB die Eigentümer von KTN 001 in das Verfahren einbezogen (Erw. 1). Zudem seien keine Gründe ersichtlich, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten gewesen wäre (Erw. 2). Der Regierungsrat erachtete sodann das Grundstück KTN 001 als offensichtlich in sämtlicher Hinsicht hinreichend erschlossen, wobei die zivilrechtliche Bauberechtigung grundsätzlich nicht ausgewiesen sein müsse (Erw. 3ff.). Die Planungszone, welche der Gemeinderat am 21. September 2018 - und somit während der Rechtshängigkeit des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens - über sämtliche Bauzonen - ausgenommen Industrie- und Gewerbebezonen - erlassen habe, im Hinblick auf eine Baureglementsrevision zur Regelung der Standortwahl von Mobilfunkantennen, könne der Beschwerdegegnerin im Lichte der Rechtssicherheit und des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht entgegengehalten werden (Erw. 4ff.). Eine Verfahrenssistierung rechtfertige sich nicht (Erw. 5). Schliesslich sei die Beschwerde auch insoweit abzuweisen, als die Beschwerdeführer beanstanden, dass der Gemeinderat die im Richtplan enthaltenen Vorgaben im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen unbeachtet gelassen habe (Erw. 6ff.).

3.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die Planungszone Auswirkungen auf das Baugesuch bzw. die Baubewilligung hat. Die Gegenüberstellung der privaten und öffentlichen Interessen zeige, dass die (angefochtene) Baubewilligung aufgrund des Erlasses der Planungszone aufgehoben werden müsse,

ansonsten gegen den Sinn und Zweck der Planungszone verstossen würde (Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12.2.2019 S. 4ff). Sie halten auch weiterhin daran fest, dass die Erschliessung ungenügend sei (Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12.2.2019 S. 8ff.). Die Beschwerdeführer rügen zudem, dass die Vorinstanzen die Grundsätze der Richtpläne nicht berücksichtigt hätten (Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12.2.2019 S. 14f.). Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer eine Grenzwertüberschreitung bei Kumulation der Immissionswerte der geplanten Anlage der Beschwerdegegnerin mit der bestehenden Anlage einer Drittanbieterin (Replik vom 5.7.2019 S. 5f.).

Abgesehen von der Rüge betreffend die Grenzwertüberschreitung werden vorliegend somit dieselben Rügen mit vorwiegend derselben Begründung vorgebracht wie bereits im Verwaltungsbeschwerdeverfahren.

**4.1.1** Die Frage der Grenzwertüberschreitung wurde bereits im Einspracheverfahren thematisiert. Auf KTN 007 Freienbach rund 60m von der geplanten Mobilfunkantenne entfernt, besteht bereits eine Mobilfunkantenne eines Drittanbieters. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass durch die Kumulation der Werte beider Antennen die Grenzwerte überschritten würden (vgl. Stellungnahme des Beschwerdeführers Ziff. 2 vom 20.12.2017 S. 7; Stellungnahme des Beschwerdeführers Ziff. 3 vom 21.12.2017 S. 4).

Der Gemeinderat hat im angefochtenen GRB hierzu auf die Stellungnahme der Bauherrschaft vom 25. Januar 2018 (Erw. 10.5) sowie auf den Gesamtentscheid des ARE vom 5. April 2018 (Erw. 4) verwiesen.

**4.1.2** Das ARE hat vernehmlassend an den Regierungsrat festgehalten, dass die neue Mobilfunkanlage gemäss dem Fachbericht des Amtes für Umweltschutz (AfU) sowohl den Immissions- als auch den vorsorglichen Anlagegrenzwert einhalte, wobei die Grenzwerte von verschiedenen Antennenstandorten nicht kumuliert werden dürften. Zudem sei aufgrund der tiefen Anlagegrenzwerte gewährleistet, dass die Grenzwerte selbst dann eingehalten würden, wenn noch andere Strahlungsquellen (mit gleicher Frequenz) vorhanden wären. Schliesslich bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer guten Versorgung mit Mobilfunk. Mobilfunkanlagen seien dort zu erstellen, wo Mobiltelefonie genutzt werde. Gegen die Beurteilung der massgebenden Anlagegrenzwerte durch das AfU (oder das von der Bauherrschaft eingereichte Standortdatenblatt) würden sich die Beschwerdeführer nicht wehren. Aus diesem Grund habe vom AfU auch kein Mitbericht eingeholt werden müssen (RR-act. III/01 S. 1).

**4.1.3** Zu den erwähnten Ausführungen in der Vernehmlassung des ARE bzw. zur Einhaltung der Grenzwerte haben sich die Beschwerdeführer im Verwal-

tungsbeschwerdeverfahren auch in ihrer Replik nicht geäussert (vgl. RR-act. I/01 und I/04). Nachdem im Verwaltungsbeschwerdeverfahren insoweit ein abgeschwächtes Rügeprinzip gilt, als nicht Fragen beurteilt werden, deren Relevanz sich weder aus den Parteivorbringen ergibt noch in die Augen springt (Auer, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Bern 2008, Art. 12 N 12; Camprubi, ebenda, Art. 62 N 15; vgl. Zibung/Hofstetter, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 49 N 37 und 53; Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 31 [offensichtliche Mängel]; Donatsch, ebenda, § 50 N 10; BVGE 2010/64 Erw. 1.4.1; BGE 110 V 48 Erw. 4; vgl. VGE III 2018 226 vom 24.4.2019 Erw. 3.1.1 m.w.H.), hat der Regierungsrat die Frage der Anlage- und Immissionsgrenzwerte zu Recht nicht weiter geprüft. Immerhin hat die kantonale Fachbehörde die massgebenden Werte überprüft und eine Grenzwertüberschreitung klar verneint, was von den Beschwerdeführern nicht mehr gerügt wurde. Die Relevanz dieser Frage war somit für den Regierungsrat nicht ohne weiteres ersichtlich.

**4.1.4** Im Verwaltungsgerichtsverfahren ist die Grenzwertüberschreitung jedoch zu prüfen, nachdem sie durch die Beschwerdeführer in ihrer Replik erneut thematisiert wurde und insbesondere an Laieneingaben keine allzu strengen Anforderungen gestellt werden dürfen (Seethaler/Portmann, in: Waldmann/Weissenberger, a.a.O., Art. 52 N 49; VGE III 2018 226 vom 24.4.2019 Erw. 3.1.1 m.w.H.). Zudem können die Parteien im Verwaltungsgerichtsverfahren zum einen neue Tatsachen und Beweismittel geltend machen (§ 57 VRP). Zum andern verlangt die Rechtsweggarantie von Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 eine uneingeschränkte Sachverhalts- und Rechtskontrolle durch mindestens ein Gericht (vgl. auch VGE III 2018 226 vom 24.4.2019 Erw. 3.1.3).

**4.2** Streitig und nachfolgend zu prüfen ist, ob die Anlagegrenzwerte der geplanten Mobilfunkanlage der Beschwerdegegnerin und der bestehenden Anlage der Drittanbieterin zu kumulieren sind (insbesondere weil es sich bei den beiden Anlagen allenfalls um eine Anlage handelt).

**4.2.1** Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) vom 7. Oktober 1983 schreibt die Begrenzung von Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle (Emissionsbegrenzungen) vor (Art. 11 Abs. 1). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die

Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere (Art. 13 Abs. 2 USG). Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) vom 23. Dezember 1999 erlassen, die auch die Immissionen von Mobilfunksendeanlagen umfasst. Diese Anlagen müssen so erstellt und betrieben werden, dass sie die in Anhang 1 der NISV festgelegten vorsorglichen Emissionsbegrenzungen einhalten (Art. 4 Abs. 1 NISV). Mobilfunkanlagen müssen an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) im massgebenden Betriebszustand den festgelegten Anlagegrenzwert einhalten (Anhang 1 Ziffer 61 ff. NISV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 NISV). Zudem müssen die in Anhang 2 der NISV festgelegten Immissionsgrenzwerte überall eingehalten sein, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV). Bevor eine Anlage, für die Anhang 1 der NISV Emissionsbegrenzungen festlegt, neu erstellt wird, muss ihr Inhaber der für die Bewilligung zuständigen Behörde ein Standortdatenblatt einreichen, welches über den geplanten Betrieb der Anlage und die Strahlung in ihrer Umgebung Auskunft gibt (Art. 11 Abs. 1 und 2 NISV; vgl. Bundesgerichtsurteil 1C\_340/2013 vom 4.4.2014 Erw. 3.1).

**4.2.2** Gemäss Ziff. 62 Abs. 1 des Anhanges 1 NISV umfasst eine Antennengruppe alle Sendeantennen, die am selben Mast oder an/auf demselben Gebäude angebracht sind. Antennengruppen, die aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden, gelten als eine Anlage, unabhängig davon, in welcher Reihenfolge sie erstellt oder geändert werden (Ziff. 62 Abs. 2 des Anhanges 1 NISV). Aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden zwei Antennengruppen, wenn sich von jeder der beiden Antennengruppen mindestens eine Sendeantenne im Perimeter der anderen Antennengruppe befindet (Ziff. 62 Abs. 3 des Anhanges 1 NISV).

**4.2.3** Das Verwaltungsgericht hat in VGE III 2011 189+191 vom 18. April 2012 festgehalten, dass der Wortlaut von Ziff. 62 Abs. 3 des Anhanges 1 NISV klar ist und keinen Zweifel offen lässt, was damit gemeint ist. Es genügt mithin nicht, dass nur von einer Antennengruppe eine Sendeantenne im Perimeter der anderen Gruppe steht. Auch die Historie zu dieser Bestimmung führt zu keiner anderen Beurteilung (vgl. EGV-SZ 2012 B 8.4 Erw. 2.6f.).

**4.2.4** Im Urteil 1C\_576/2016 vom 27. Oktober 2017 hat das Bundesgericht bestätigt, dass sich der Bundesrat beim Erlass der NISV an die Grenzen der ihm

im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat (Erw. 3.3ff.). Dabei wurde der gesundheitliche Aspekt berücksichtigt (Erw. 4.2.1). Bereits in seinem Urteil 1C\_340/2013 vom 4. April 2014 Erw. 3.3 bestätigte das Bundesgericht, dass die festgelegten Grenzwerte gemäss bisherigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform sind.

**4.2.5** In Bezug auf die Grenzwerte ist vorliegend insbesondere zwischen dem (tieferen) Anlagegrenzwert gemäss NISV Anhang 1 und dem (höheren) Immissionsgrenzwert gemäss NISV Anhang 2 zu unterscheiden. Das Bundesgericht hat hierzu festgehalten, dass jede Mobilfunkanlage an OMEN den Anlagegrenzwert ausschöpfen darf, zumal der Anlagegrenzwert eine Emissionsbegrenzung für die von einer Anlage allein erzeugten Strahlung ist (Bundesgerichtsurteil 1C\_118/2010 vom 20.10.2010 Erw. 4.2.3 m.H.a. Art. 3 Abs. 3 und 6 NISV; Ziff. 64 und 65 Anhang 1 NISV). Der Immissionsgrenzwert muss indes überall eingehalten sein, wo sich Menschen aufhalten können, und muss somit auch bei mehreren Anlagen gleichzeitig grundsätzlich eingehalten werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 NISV).

Das Bundesgericht hat zwar anerkannt, dass es im Einzelfall zu einer Kumulation der Strahlung von zwei oder mehreren Anlagen in Bezug auf einen OMEN kommen kann und dadurch die elektrische Feldstärke dort über den Anlagegrenzwert ansteigt. Es hat hierzu indes festgehalten, dass einer derartigen Kumulation dadurch Grenzen gesetzt sind, dass nach Ziff. 62 Anhang 1 NISV Antennengruppen, die aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden, als eine Anlage gelten. Zudem würden sich die Feldstärken nicht einfach addieren, wenn ein bestimmter OMEN von mehreren als eigenständig zu qualifizierenden Anlagen bestrahlt wird. Würden zwei Anlagen in Bezug auf einen OMEN den ihnen zustehenden Anlagegrenzwert ausschöpfen, so resultierte eine kumulierte elektrische Feldstärke von 141% des Anlagegrenzwerts; bei drei Anlagen wären es maximal 173%. Der Immissionsgrenzwert (welcher im vorliegenden Fall u.a. bis zu 10mal höher ist als der Anlagegrenzwert, vgl. Standortdatenblatt vom 6.7.2017 Zusatzblatt 3a) würde schliesslich erst in der praktisch nicht möglichen Situation erreicht, wenn 100 Mobilfunkanlagen den betreffenden OMEN in der Höhe des Anlagegrenzwerts bestrahlen würden (vgl. Bundesgerichtsurteil 1C\_118/2010 vom 20.10.2010 Erw. 4.2.3).

**4.3** Im konkreten Fall beträgt der Radius des Anlageperimeters der geplanten Mobilfunkanlage 54.56m (vgl. Standortdatenblatt der Beschwerdegegnerin vom 6.7.2017 Zusatzblatt 1). Wie bereits ausgeführt, liegt die bestehende Anlage der Drittanbieterin rund 60m entfernt (vgl. vorstehende Erw. 4.1.1) und befindet sich somit nicht im Anlageperimeter der geplanten Anlage der Beschwerdegegnerin

(vgl. dazu den die Anlageperimeter ausweisenden und mit dem Baugesuch eingereichten Situationsplan vom 6.7.2017). Bei dieser Sachlage handelt es sich um zwei verschiedene, nicht zu einer Antennengruppe gehörende Mobilfunkanlagen, deren elektrische Feldstärken bei der Beurteilung der Einhaltung des Anlagegrenzwertes nicht kumuliert werden. Der Umstand, dass sich die Anlage des Drittanbieters nur knapp nicht im Anlageperimeter der geplanten Mobilfunkanlage befindet, ist dabei unerheblich (vgl. dazu die Ausführungen zum Immissionsgrenzwert). Die Beschwerdeführer machen sodann nicht geltend und es ist aus den Akten - insbesondere nach Prüfung durch das AfU (vgl. Gesamtentscheid vom 5.4.2018 S. 4) - auch nicht ersichtlich, dass die im Standortdatenblatt ausgewiesenen Werte unrichtig sind. Die Anlagegrenzwerte werden somit an sämtlichen OMEN eingehalten (vgl. Standort Standortdatenblatt der Beschwerdegegnerin vom 6.7.2017 S. 4 und vom 8.11.2017 S. 4).

Was den Immissionsgrenzwert anbelangt, so ist dieser selbst bei Kumulation (bzw. Addition) der elektrischen Feldstärke der bestehenden Anlage des Drittanbieters sowie der geplanten Mobilfunkanlage der Beschwerdegegnerin bei weitem nicht erreicht (vgl. auch Gesamtentscheid vom 5.4.2018 S. 4 und 7). Sowohl gemäss Standortdatenblatt der Drittanbieterin vom 22. Oktober 2014 als auch gemäss Standortdatenblatt der Beschwerdegegnerin vom 6. Juli 2017 beträgt der Immissionsgrenzwert je nach Frequenz zwischen 40 und 60 V/m. An den Orten für den kurzfristigen Aufenthalt (OKA) wurden elektrische Feldstärken von maximal 8.5 V/m bei der geplanten Mobilfunkanlage bzw. 10.55 V/m bei der bereits bestehenden Anlage berechnet. Daraus ergibt sich deutlich, dass der Immissionsgrenzwert beim Bau der geplanten Mobilfunkanlage weiterhin nicht überschritten bzw. sogar bei Kumulation noch weit unterschritten wird.

**5.** Während beim Regierungsrat die vorliegende Verwaltungsbeschwerde hängig war, hat der Gemeinderat im Hinblick auf eine Baureglementsrevision zur Regelung der Standortwahl von Mobilfunkantennen gestützt auf Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 und § 14 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 eine Planungszone erlassen (vgl. Abl wx). Gemäss Publikation umfasst die Planungszone alle Bauzonen, ausgenommen die Industrie- und Gewerbebezonen.

Der Gemeinderat beabsichtigt für die Standortwahl von visuell als solche wahrnehmbaren Mobilfunkantennen ein Kaskadenmodell zu erlassen. Standorte in den Industrie- und Gewerbebezonen haben erste Priorität. Ist dies nachweislich nicht möglich oder aufgrund des fernmelderechtlichen Versorgungsauftrages nicht ausreichend, sind Standorte in der zweiten Priorität (Mischzonen: Wohnge-

werbezonen, Kernzonen, Zentrumszonen etc.) zulässig. Ist ein Standort in der ersten und zweiten Priorität nachweislich wiederum nicht möglich oder nicht ausreichend, sind Standorte in den übrigen Bauzonen zulässig. Die Gesuchsteller haben die Standortwahl in einer Interessenabwägung nachvollziehbar darzulegen. Die Planungszone tritt mit der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft. Es wurden keine Einsprachen eingereicht (vgl. Erläuterungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1] vom 28.6.2000 zur Ergänzung des Baureglements betr. Mobilfunkanlagen vom 17.6.2019 [nachfolgend Erläuterungsbericht], S. 5).

Gemäss Amtsblatt Nr. yz hat der Gemeinderat inzwischen für die Ergänzung des Baureglements die Unterlagen für das Informations- und Mitwirkungsverfahren öffentlich aufgelegt.

**5.1.1** Gestützt auf den Erlass der Planungszone durch den Gemeinderat haben die Beschwerdeführer beim Regierungsrat geltend gemacht, dass die Gegenüberstellung der privaten und öffentlichen Interessen zeigen würden, dass die (angefochtene) Baubewilligung aufgrund des Erlasses der Planungszone aufgehoben werden dürfe, ansonsten gegen den Sinn und Zweck der Planungszone verstossen und ein für die Zukunft unerwünschter "fait accompli" geschaffen würde. Eventuell sei das Verfahren zu sistieren, bis über den Erlass der Planungszone rechtskräftig entschieden werde.

**5.1.2** Der Regierungsrat hielt im angefochtenen RRB fest, dass das erstinstanzliche Verfahren im Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone bereits abgeschlossen, die Baubewilligung jedoch noch nicht rechtskräftig war bzw. ist. Das Verwaltungsbeschwerdeverfahren sei zum Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone bereits vor dem Regierungsrat hängig gewesen. Eine gesetzliche Regelung zur Frage - ob eine Planungszone, welche erst während der Rechtshängigkeit einer Beschwerde gegen eine Baubewilligung erlassen werde, auch für das entsprechende Bauvorhaben wirksam sei -, bestehe nicht (Erw. 4.3).

In der Regel werde bei der Prüfung eines Bauvorhabens auf das Recht abgestellt, das im Zeitpunkt der Baubewilligung (d.h. des erstinstanzlichen Entscheids) gelte. Wenn eine Planungszone erst während eines hängigen Rechtsmittelverfahrens gegen die erteilte Baubewilligung erlassen werde, hemme die Planungszone zwar das Verfahren. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei in einem solchen Fall indes eine Interessenabwägung vorzunehmen. Abzuwägen seien die privaten Interessen des Bauherrn an der

Baurealisierung und die öffentlichen Interessen an der Planänderung bzw. an der Vorwirkung der neuen Nutzungsordnung (Erw. 4.4).

Die Planungszone sei für die Beschwerdegegnerin überraschend gekommen. Die Planungsabsicht des Gemeinderates habe sich erst nach Einreichung des Baugesuchs bzw. sogar erst nach dessen Bewilligung konkret verfestigt. Die Planungszone sei rund fünf Monate nach Erteilung der Baubewilligung erlassen worden. Schon aus diesem Grund sei dem Prinzip der Rechtssicherheit und dem Vertrauensgrundsatz im Rahmen der Interessenabwägung ein erhöhtes Gewicht beizumessen. Zu beachten bleibe auch, dass die Beschwerdegegnerin Konzessionärin sei und eine Versorgungspflicht gemäss Fernmeldegesetz zu erfüllen habe. Nachdem die geplante Änderung des Baureglements Mobilfunkantennen in reinen Wohnzonen ohnehin nicht generell verhindern bzw. verbieten wolle, sei demgegenüber dem öffentlichen Interesse an der Vorwirkung der neuen Vorschriften ein eher geringes Gewicht beizumessen. Im Übrigen sei die Baubewilligung ohnehin nicht geeignet, die Nutzungsplanung bzw. die Planungsabsicht zu erschweren. Die Gefahr, dass früher bewilligte Bauten und Anlagen nicht im Einklang mit einer neuen Zonenordnung stehen, bestehe immer. Jede Änderung der Nutzungsplanung führe zwangsläufig dazu, dass ein Teil der bestehenden Bauten oder Anlagen nach neuem geänderten Recht nicht mehr bewilligungsfähig wäre. Dies erschwere oder verhindere die Nutzungsplanung jedoch nicht. Nach dem Gesagten sei somit festzuhalten, dass im Lichte der Rechtssicherheit und des Grundsatzes von Treu und Glauben der Beschwerdegegnerin die Planungszone nicht entgegengehalten werden könne (Erw. 4.6). Eine Verfassenssistierung rechtfertige sich nach den genannten Gründen nicht (Erw. 5).

**5.1.3** Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bringen die Beschwerdeführer vor, dass der Regierungsrat völlig ausser Acht lasse, dass die angefochtene Baubewilligung (auch heute noch) gerade nicht rechtskräftig geworden sei. Somit müsse bzw. habe die Baugesuchstellerin damit rechnen müssen, dass die Baubewilligung von einer Rechtsmittelinstanz aufgehoben werden könne. Deshalb seien vorliegend nicht die strengen Voraussetzungen an einen Widerruf einer rechtskräftigen Baubewilligung zu prüfen, sondern es sei bei Erlass einer Planungszone während des Rechtsmittelverfahrens auf eine bereits erteilte, aber noch nicht rechtskräftige Baubewilligung lediglich eine Gegenüberstellung der privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen. Dabei sei ganz klar, dass die öffentlichen Interessen am Erlass der Planungszone und des temporären "Bauverbots" von Mobilfunkanlagen überwiegen würden. Die Planungszone gelte für das Gebiet der ganzen Gemeinde und nicht nur für eine spezielle Zone oder

gar wenige Liegenschaften. Die geplante Baureglementsänderung zur Regelung des Umgangs mit Mobilfunkanlagen sei bekannt gewesen. Dass die geplante Mobilfunkanlage in einer Zone dritter Priorität zu stehen komme, sei offensichtlich nicht im öffentlichen Interesse und widerspreche auch Sinn und Zweck der jüngst erlassenen Planungszone. Die privaten Interessen der Beschwerdegegnerin an der Erstellung einer Mobilfunkanlage in der Wohnzone W2 seien nicht beachtlich bzw. völlig untergeordnet. Mit dem Erlass der Planungszone werde nicht grundsätzlich untersagt, Baugesuche für Mobilfunkanlagen einzureichen bzw. solche in Industrie- und Gewerbebezonen bewilligen zu lassen. Den Nachweis hierzu habe die Beschwerdegegnerin bereits erbracht, indem sie bei späteren Baugesuchen ohne weiteres Standorte in Zonen erster Priorität gefunden habe. Die Gegenüberstellung der privaten und öffentlichen Interessen zeige also, dass die (angefochtene) Baubewilligung aufgrund des Erlasses der Planungszone aufgehoben werden müsse.

**5.2.1** Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Art. 27 RPG).

**5.2.2** Der kantonale Gesetzgeber regelt in § 14 PBG die kommunalen Planungszonen. Danach kann der Gemeinderat bis zum Erlass oder während der Änderung von kommunalen Nutzungsplänen Planungszonen festlegen, in denen nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Kommunale Planungszonen dürfen für längstens drei Jahre bestimmt werden. Die Geltungsdauer kann in begründeten Fällen höchstens zwei Jahre verlängert werden. Planungszonen werden mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich. Die Auflage ist den Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen, wenn ihre Adressen bekannt sind.

**5.2.3** In Art. 7 des kommunalen Baureglements (BauR) werden die bundes- und kantonalrechtlichen Vorgaben wiederholt.

**5.2.4** Die Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101] vom 18. April 1999; wie auch mit der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV) nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt unangetastet lässt (Art.

36 BV). Die Planungszonen dienen der einstweiligen Sicherung der beabsichtigten Nutzungsplanung, im Besonderen der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden, die nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden soll (vgl. EGV-SZ 2012 C 10.1 Erw. 1.1 m.w.H.) und erlauben, von der Anwendung des geltenden Rechts abzusehen, damit die künftige Planung nicht negativ präjudiziert wird (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 27 N 1ff.; vgl. auch Hüntli-Schwaller, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 29 N 14; Hettich/Mathis, in: FHB Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 1.109f.).

In sachlicher Hinsicht bewirkt die Festsetzung von Planungszonen nicht zwingend ein absolutes Bauverbot. Sie ändert das geltende Recht nicht, sondern schränkt es in seiner Anwendbarkeit nur insoweit ein, als nichts unternommen werden darf, was den Planungszweck beeinträchtigen könnte. Mit anderen Worten haben Planungszonen nicht zur Folge, dass die künftige Nutzungsordnung strikt vorangewendet werden müsste, wie wenn sie bereits in Kraft stünde; zu verhindern ist bloss eine Vereitelung der beabsichtigten Planung. Damit ist vereinbar, geringfügige Abweichungen vom beantragten künftigen Recht zuzulassen. Bauvorhaben, die dem Planungszweck widersprechen, bleiben selbst dann verboten, wenn sie bereits bewilligt worden sind. Hingegen bleibt für Vorhaben, die den Planungszweck nicht berühren, die bisherige Nutzungsordnung in Kraft. Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht nach wie vor Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 27; vgl. auch Hüntli-Schwaller, a.a.O., § 29 N 14; Hettich/Mathis, a.a.O., Rz. 1.109).

**5.2.5** Weder im Bundesrecht noch im kantonalen oder kommunalen Recht ist geregelt, ob die Planungszone in einem pendenden Baugesuchsverfahren anzuwenden ist (anders in anderen kantonalen Erlassen; vgl. hierzu auch Hüntli-Schwaller, a.a.O., § 29 N 42).

Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung ist eine Interessenabwägung vorzunehmen hinsichtlich der Frage, ob eine Planungszone, die erst nach Einreichung des Baugesuchs bzw. erst im Verlauf eines Rechtsmittelverfahrens erlassen wird, auch für das entsprechende Bauvorhaben wirksam wird. Es müssen die privaten Interessen des Bauherrn an der Baurealisierung und die öffentlichen Interessen an der Planänderung gegeneinander abgewogen werden. Bei dieser Interessenabwägung kommt den privaten Interessen ein erhöhtes Gewicht zu. Obwohl der Grundeigentümer keinen Anspruch darauf hat, dass seine baulichen Nutzungsmöglichkeiten dauernd bestehen bleiben, muss er doch

bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts auf geltende und auf voraussehbare künftige planungsrechtliche Vorschriften abstellen können. Das private Interesse des Eigentümers kann in solchen Fällen nur aufgewogen werden, soweit besondere öffentliche Anliegen in Frage stünden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 17 mit Verweis auf BGE 118 Ia 510 Erw. 4d und Bundesgerichtsurteil 1P.539/2003 vom 22.4.2004 Erw. 2; Häuptli-Schwaller, a.a.O., § 29 N 43). Von Bedeutung ist ebenfalls das Alter der Nutzungsplanung und allfällige weitere Umstände. Je aktueller eine Nutzungsplanung ist, desto grösser darf das Vertrauen in diese Planung sein (Häuptli-Schwaller, a.a.O., § 29 N 44).

**5.3.1** Der Gemeinderat hat zur Ergänzung des Baureglements betreffend Mobilfunkanlagen folgende Bestimmung vorgesehen (Art. 11a; Entwurf vom 17.6.2019):

1. Mobilfunkanlagen haben sich gut in das Strassen-, Orts- und Landschaftsbild einzufügen.
2. Die Gesuchsteller haben im Baugesuch die Standortwahl nachvollziehbar zu begründen. In jedem Fall ist eine Koordination mit bestehenden Antennenanlagen zu prüfen.
3. Mobilfunkanlagen, die nicht mehr genutzt werden, sind zu entfernen.
4. Für die Erstellung von visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen gilt bei der Standortwahl folgende Prioritätenfolge:
  - a) Erste Priorität: Industrie- und Gewerbebezonen. Ist in diesen Zonen ein Standort nicht möglich oder aufgrund des fernmelderechtlichen Versorgungsauftrages nicht ausreichend, sind Standorte in der zweiten Priorität zulässig.
  - b) Zweite Priorität: Kernzonen, Zentrumszonen, Wohngewerbebezonen. Ist in diesen Zonen ein Standort nicht möglich oder aufgrund des fernmelderechtlichen Versorgungsauftrages nicht ausreichend, sind Standorte in der dritten Priorität zulässig.
  - c) Dritte Priorität: Übrige Bauzonen.
5. In den Schutzzonen historischer und kultureller Stätten und in der unmittelbaren Umgebung von Schutzobjekten sind visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkantennen nicht zulässig.

**5.3.2** Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer hat der Regierungsrat im konkreten Fall nicht die Voraussetzungen eines Widerrufs geprüft, sondern unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Recht die öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen, nachdem der Kanton keine gesetzliche Grundlage für die Wirkung von Planungszonen auf bereits eingereichte Baugesuche bzw. bereits erteilte aber noch nicht rechtskräftige Baubewilligungen kennt. Der Umstand, dass die Bauherrschaft das Baugesuch bereits vor Erlass der Planungszone eingereicht und der Gemeinderat die Baubewilligung ebenfalls vorher bereits bewilligt hat, wird dabei insbesondere insoweit berücksichtigt, als es aufgrund dessen zu einer

Interessenabwägung kommt. Dies wird von den Beschwerdeführern auch nicht bestritten. Dabei ist grundsätzlich unerheblich, ob der Bauherrschaft die geplante Baureglementsänderung bekannt war. Die Beschwerdeführer verweisen auf eine öffentliche Mitteilung des Gemeinderates vom 19. Oktober 2010, wonach mit der laufenden Revision des Baureglements eine neue Bestimmung zum Mobilfunk vorgesehen sei, wobei die Zonenplanrevision frühestens 2011 vorgelegt werde. Zudem machen sie geltend, dass die Beschwerdegegnerin in der Arbeitsgruppe zu dieser Baureglementsänderung mitgewirkt hatte, was sich den Akten indes nicht entnehmen lässt. Selbst wenn diese Vorbringen zutreffen sollten, vermag dies der Beschwerdegegnerin nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie rund sieben Jahre nach dieser öffentlichen Mitteilung des Gemeinderates ein Baugesuch einreicht bei noch immer unverändert geltenden Bestimmungen. Sodann halten auch die Beschwerdeführer sinngemäss fest, dass die Planungszone ohne Vorabinformation erlassen wurde (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12.2.2019 S. 6, wonach der Gemeinderat früher hätte informieren müssen).

Der vorliegende Verfahrensablauf ist im Interesse der Bauherrschaft zu berücksichtigen. Hierzu hat das Bundesgericht festgehalten, dass bei Erlass einer Planungszone nach der Einreichung eines Baugesuchs den privaten Interessen ein erhöhtes Gewicht zukommt als dem öffentlichen Interesse an der Vorwirkung der neuen Bauordnung (Bundesgerichtsurteil 1C\_91/2011 vom 26.10.2011 Erw. 2.6.2 mit Hinweis auf Bundesgerichtsurteil 1P.539/2003 vom 22.4.2004); entsprechend kann das private Interesse nur durch besondere öffentliche Anliegen aufgewogen werden.

Des Weiteren erfüllt die Beschwerdegegnerin als Konzessionärin mit ihrem Baugesuch auch ein in der Fernmeldegesetzgebung konkretisiertes öffentliches Interesse, nämlich das Interesse an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern (Art. 1 Fernmeldegesetz [FMG; SR 784.10] vom 30.4.1997; vgl. Bundesgerichtsurteil 1C\_472+486/2009 vom 21.5.2010 Erw. 3.3).

**5.3.3** Zweck der vorliegenden Planungszone bildet die Verwirklichung der Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen im Rahmen der Revision des kommunalen Baureglements. Hierzu ist eine Kaskadenregelung vorgesehen, welche die Standortwahl von Mobilfunkantennen mit einer Prioritätenfolge steuern möchte. Dabei befinden sich reine Wohnzonen in der dritten Priorität und sollen erst zulässig sein, wenn kein Standort in den Zonen der ersten oder zweiten Priorität geeignet ist bzw. gefunden werden kann. Die Vorinstanz hat die Planungszone erlassen, damit in allen Bauzonen, ausgenommen den Industrie- und Gewerbe-

zonen, keine Antennen erstellt werden, die dem Zweck der neu formulierten Bestimmung des Baureglements widersprechen und um sicherzustellen, dass nichts unternommen wird, was die Nutzungsplanung bzw. die künftige Regelung zur Standortwahl von visuell als solche wahrnehmbaren Mobilfunkantennen erschwert. Indem die Vorinstanz Vorhaben einstweilen untersagt, welche die beabsichtigten neuen planerischen Festlegungen negativ beeinflussen könnten, hat sie sich ihre Entscheidungsfreiheit gesichert. Künftigen Planfestsetzungen wird auf diese Weise eine Vorwirkung zuerkannt, indem Mobilfunkantennen nur noch bewilligt werden, wenn sie die vorgesehene planerische Neuordnung nicht beeinträchtigen. Der Erlass der Planungszone durch die Vorinstanz dient somit der Verwirklichung der Nutzungsplanung und beruht folglich auch auf der gleichen Zielsetzung. Eine solche Massnahme dient der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Auftrags der Raumplanung (Art. 75 BV) und kann sich daher auf ein bedeutendes öffentliches Interesse stützen (EGV-SZ 2012 C 10.1 Erw. 3.4; BGE 118 Ia 514 Erw. 4.d).

**5.3.4** Unter Berücksichtigung des konkreten Einzelfalls, wonach durch den Verfahrensablauf der Bauherrschaft bereits ein erhöhtes Interesse zuzugestehen ist, welches nur mit besonderen öffentlichen Interessen aufgewogen werden kann, des Umstandes, dass auch die Bauherrschaft einen öffentlichen Auftrag verfolgt (vgl. vorstehend Erw. 5.3.2) und der Tatsache, dass selbst mit der Planungszone oder der Baureglementsergänzung nicht alle Mobilfunkantennen in der Wohnzone verboten werden sollen (und solche zudem bereits bestehen), ist vorliegend von einem überwiegenden Interesse der Bauherrschaft auszugehen. Die Planungszone ist somit für den konkreten Einzelfall nicht wirksam.

**5.3.5** Selbst wenn die Planungszone im konkreten Fall wirksam wäre, würde kein anderes Ergebnis resultieren. Zum einen ist nicht ersichtlich, wie eine weitere Mobilfunkantenne in der Wohnzone neben bereits bestehenden Antennen die (zukünftige) Nutzungsplanung für zukünftig geplante Mobilfunkanlagen im konkreten Fall erschweren könnte, wie der Regierungsrat im angefochtenen RRB (Erw. 4.6) zutreffend ausführt. Darauf kann vorliegend verwiesen werden.

Zum anderen haben sich Mobilfunkanlagen gemäss der geplanten Baureglementsergänzung (Erw. 5.3.1) gut in das Strassen-, Orts- und Landschaftsbild einzufügen, die Standortwahl ist zu begründen, eine Koordination mit bestehenden Antennenanlagen sowie vorgängig andere Optionen - zunächst in der Gewerbe- und Industriezone und anschliessend in der Kern-, Zentrums- und Wohngewerbezone - sind zu prüfen.

**5.3.6** Im konkreten Fall hat der Gemeinderat in der Baubewilligung (Erw. 3) festgehalten, dass sich die geplante Antennenanlage in der Wohnzone W2 befinde, diese Zone keine besonderen Gestaltungsbestimmungen vorsehe und die Antennenanlage lediglich geringe Auswirkungen auf das Orts- und Strassenbild hervorrufen werde bzw. das Ortsbild durch die Mobilfunkanlage mit einer Masthöhe von 3m kaum negativ beeinträchtigt werde. Die Einordnung in das Orts- und Landschaftsbild erfolge verhältnismässig. Überdies sei eine solche Anlage nicht neu, zumal bereits eine Mobilfunkantenne in der Nähe bestehe. Im Abstand von ca. 135 m befinde sich die Kapelle J.\_\_\_\_\_, welche im kantonalen Inventar geschützter und schützenswerter Bauten (KIGBO) geführt werde. Das Erscheinungsbild der Kapelle werde jedoch nicht nachteilig beeinflusst, zumal der Abstand beträchtlich sei und keine Sichtbeziehung bestehe.

Die Ausführungen des Gemeinderates sind nachvollziehbar und werden auch von den Beschwerdeführern nicht gerügt. Somit ergibt sich, dass die geplante Mobilfunkanlage das Strassen-, Orts- und Landschaftsbild nicht zu beeinträchtigen vermag und damit Art. 11 Abs. 3 des geltenden BauR vollauf entspricht (vgl. hierzu auch Fotomontage der geplanten Mobilfunkanlage in der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 21.11.2017 S. 16).

**5.3.7** Des Weiteren hat die Bauherrschaft auch andere Standorte geprüft. Insbesondere wurde beurteilt, ob die bereits bestehende Antenne der Drittanbieterin mitgenutzt werden könnte. Indes wurde nachvollziehbar dargelegt, dass die bestehende Mobilfunkantenne die zulässigen Anlagegrenzwerte bereits nahezu ausschöpft, so dass kein Platz für eine zweite Mobilfunkbetreiberin bleibt (vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 26.9.2017 S. 1 unter Beilage des Standortdatenblattes der Drittanbieterin vom 22.10.2014; Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 21.11.2017 S. 12f.; vgl. auch Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte [nachfolgend Leitfaden Mobilfunk], u.a. des Bundesamtes für Umwelt, Bern 2010, S. 19, wonach sich bisher zeigte, dass sich innerhalb der Bauzone eine Mitbenutzung an einem Standort oft nicht umsetzen lässt; wenn der Anlagegrenzwert an einem OMEN bereits praktisch ausgeschöpft wird, besteht kein Spielraum mehr für zusätzliche Antennen einer anderen Anbieterin auf demselben Mast). Auch funktechnisch geeignete Alternativstandorte wurden von der Beschwerdegegnerin erfolglos geprüft (vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 21.11.2017 S. 13f. und vom 26.9.2017 S. 1). Zudem wurde dargelegt, weshalb die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Alternativstandorte nicht zielführend sind; weil sie ausserhalb der Bauzone liegen, was für eine Funkversorgung des Baugebietes grundsätzlich nicht

zulässig ist, insbesondere wenn ein möglicher Standort innerhalb der Bauzone vorliegt (vgl. Art. 24 RPG; Bundesgerichtsurteil 1C\_451/2017 vom 30.5.2018 Erw. 2.3); oder weil sie das zu versorgende Gebiet ungenügend abdecken bzw. aufgrund der Distanz zum Gebiet eine erhöhte und unerwünschte Strahlung erforderlich wäre (vgl. Leitfaden Mobilfunk, S. 13, wonach eine Mobilfunkanlage in oder am Rand derjenigen Funkzelle stehen muss, welche sie versorgt. Je grösser die Distanz zwischen Basisstation und Nutzenden ist, desto höher muss die Leistung der Sendeanlage ausgelegt werden. Gleichzeitig wird auch das Handy mehr Sendeleistung emittieren und daher den Nutzer stärker mit Mobilfunkstrahlung belasten. Es wäre deshalb kontraproduktiv, Antennen möglichst ausserhalb des Siedlungsgebiets zu erstellen). Vergleicht man sodann die Karte des Gemeindegebietes Freienbach, welche die priorisierten Zonen zeigt, im Erläuterungsbericht vom 17. Juni 2019 (S. 10) mit der Abbildung des zu versorgenden Gebietes der Beschwerdegegnerin (vgl. Stellungnahme vom 21.11.2017 S. 14) lässt sich erkennen, dass sich im letzteren keine Industrie- und Gewerbezone (Zonen 1. Priorität) sowie kaum Kern-, Zentrums- und Wohngewerbezone (Zonen 2. Priorität) befinden.

**5.3.8** Nachdem die Beschwerdegegnerin auch mögliche Standorte in der Zentrumszone geprüft hat (vgl. \_\_\_\_\_, Stellungnahme vom 21.11.2017 S. 13), kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass die Standortwahl auch unter Berücksichtigung der zukünftigen Baureglementsbestimmung grundsätzlich zulässig wäre. Dagegen spricht auch nicht das Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach die Beschwerdegegnerin bei anderen Bauprojekten andere Standorte gefunden hat, zumal es sich dabei um andere abzudeckende Versorgungsgebiete und somit andere Voraussetzungen handelt (vgl. Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 7.3.2019, S. 4ff.). Somit steht das Bauvorhaben auch aus diesem Grund der Nutzungsplanung nicht entgegen.

**6.** Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass der Gemeinderat die Grundsätze des kantonalen Richtplans nicht berücksichtigt hat, kann auf die zutreffenden Ausführungen des Regierungsrates im angefochtenen RRB (Erw. 6) verwiesen werden, auf welche die Beschwerdeführer nicht weiter eingehen.

**7.1** Die Beschwerdeführer rügen weiterhin, dass die Liegenschaft KTN 001 hinsichtlich der Erstellung der Mobilfunkanlage nicht hinreichend erschlossen ist. Es sei falsch, einfach zu klärende zivilrechtliche Vorfragen auf den Zivilweg zu verweisen. Auch treffe die Behauptung des Regierungsrates nicht zu, dass die "nötigen Durchleitungsrechte angeblich nicht fehlen", und dass die

Baugesuchstellerin das Recht habe, die "erforderlichen Elektrizitäts- und Mobilfunkleitungen ohne Weiteres mitzubedenützen".

**7.2.1** Die relevanten Bestimmungen zur Erschliessung eines Baugrundstücks wurden vom Regierungsrat zutreffend dargelegt, worauf vorliegend verwiesen werden kann.

**7.2.2** Art. 19 Abs. 1 RPG nennt als Erschliessungsanlagen eine hinreichende Zufahrt, die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen und verlangt, dass diese so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (vgl. auch Rey, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz. 3.273). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt, wie die sich auf dem Grundstück KTN 001 befindende Wohnbaute belegt (vgl. VGE III 2018 226 vom 24.4.2019 Erw. 3.1.4).

Hierzu hat der Regierungsrat zutreffend ausgeführt, dass der Zugang zu Kabelnetzen bzw. -leitungen im RPG und somit mit der erwähnten Erschliessung nicht geregelt wird (vgl. angefochtener RRB Erw. 3.1 m.V.a. Jeannerat, in: Aemisegger u.a., Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 19 N 19 und 37). Weitere Nutzungsrechte, namentlich betreffend die im Eigentum der Grundeigentümer von KTN 001 sowie weiterer 25 Parteien stehende Strasse KTN 006, für allenfalls über die übliche Erschliessung hinausgehende notwendige Leitungen, sind zivilrechtlicher Natur und somit durch den Zivilrichter zu beurteilen, wie die Vorinstanzen zutreffend dargelegt haben.

Es handelt sich dabei nicht um eine zwingend vor Erlass der Baubewilligung zu klärende Vorfrage, zumal die möglicherweise fehlende zivilrechtliche Nutzungsberechtigung im konkreten Fall nicht zu Verletzungen des öffentlichen Baurechts führt, die nicht oder nur unter erschwerten Umständen rückgängig gemacht werden können (vgl. VGE 1005+1009/00 vom 26.5.2000 Erw. 2b/cc, wonach gewisse zivilrechtliche Zugeständnisse Dritter gesichert sein sollten; solche vom öffentlichen Baurecht beanspruchte Privatrechte können mittels Nebenbestimmungen sichergestellt bzw. als *conditio sine qua non* vorbehalten werden). Aus öffentlich-rechtlicher Sicht ergeben sich keine Gründe, welche zum Zeitpunkt der Erteilung einer Baubewilligung entgegengestanden hätten (vgl. VGE III 2017 181 vom 23.3.2018 Erw. 3.2.4). Vielmehr steht es der Beschwerdegegnerin frei, sich auch nach Erteilung der Baubewilligung noch um allenfalls notwendige Nutzungsrechte zu bemühen bzw. in privatrechtlicher Hinsicht eine gütliche Einigung zu erzielen.

Die von den Beschwerdeführern erwähnten zivilrechtlichen Fragestellungen, welche im Baubewilligungsverfahren jeweils zu prüfen seien, wie die mit dem

Baugesuch verlangte Unterschrift des Grundeigentümers oder allfällig notwendige Zustimmungen von Stockwerkeigentümern, vermögen am Gesagten nichts zu ändern. Betreffend die Unterschrift des Grundeigentümers ergibt sich aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, dass diese in erster Linie eine Ordnungsvorschrift darstellt, die zum Schutz der Bewilligungsinstanz dient, damit diese nicht zum vornherein nutzlose Amtshandlungen zu verrichten hat. Diese Zweckbestimmung steht selbst dort im Vordergrund, wo ein ausdrücklicher Berechtigungsnachweis verlangt wird (VGE 1005+1009/00 vom 26.5.2000 Erw. 2b/bb mit Verweis auf den Kanton Zürich; vgl. auch § 310 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich [PBG; SRZH 700.1] vom 7.9.1975). Betreffend die Zustimmungserklärung von Stockwerkeigentümern oder die Geltendmachung privater Rechtsverletzungen verweist die Rechtsprechung grundsätzlich ebenfalls auf den zivilprozessualen Weg (vgl. VGE 1005+1009/00 vom 26.5.2000 Erw. 2b und c; VGE III 2017 181 vom 23.3.2018 Erw. 3.2.4).

**7.2.3** Der Regierungsrat hat im angefochtenen RRB (Erw. 3.4) auf Art. 35 Abs. 1 FMG verwiesen. Demgemäss sind die Eigentümer von Boden im Gemeingebrauch verpflichtet, den Anbietern von Fernmeldediensten die Benutzung dieses Bodens für Bau und Betrieb von Leitungen und öffentlichen Sprechstellen zu bewilligen, sofern diese Einrichtungen den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigen. Gleichzeitig hat er festgehalten, dass an dieser Stelle nicht beurteilt werden muss, ob Privatstrassen, um welche es sich bei KTN 006 handelt, ebenfalls unter Art. 35 Abs. 1 FMG fallen.

Immerhin ist vorliegend davon auszugehen, dass die vorliegende Privatstrasse gemäss kantonalem Recht nicht dem Gemeingebrauch gewidmet ist, zumal sie im Wegrodel der Gemeinde nicht enthalten ist (vgl. § 1 und 3 des Gesetzes über die öffentlichen Wege mit privater Unterhaltungspflicht [SRSZ 443.110] vom 26.2.1958 i.V.m. Wegrodel der Gemeinde Freienbach vom 20.4.2016) und auch keine formlose Widmung geltend gemacht wird bzw. dafür keine Anhaltspunkte bestehen (vgl. VGE III 2018 34 vom 21.9.2018 Erw. 2.1.1ff.).

Zu Recht hat der Regierungsrat alsdann festgehalten, dass ein Enteignungsrecht erteilt werden kann, wenn die Erstellung einer Fernmeldeanlage im öffentlichen Interesse liegt (Art. 36 Abs. 1 FMG).

**7.2.4** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Liegenschaft zum geplanten Bauvorhaben genügend erschlossen ist, zivilrechtliche Fragestellungen nicht im vorliegenden Verfahren zu beurteilen sind, zumal sie einer Baubewilligung nicht entgegenstehen, und der Bauherrschaft allenfalls ein Enteignungsrecht zusteht, was jedoch vorliegend nicht zu beurteilen ist.

**8.1** Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

**8.2** Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 2'500.-- den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (§ 72 Abs. 2 VRP).

**8.3** Die Beschwerdeführer haben - unter solidarischer Haftbarkeit - der beanwalteten Gemeinde eine Parteientschädigung zu entrichten. Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRA; SRSZ 280.411) vom 27. Januar 1975, der ordentlicherweise für das Honorar in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in § 14 einen Rahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- vorsieht und in § 2 die Bemessungskriterien erwähnt, unter Ausübung des pflichtgemässen Ermessens auf insgesamt Fr. 1'000.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festgesetzt.

Der nicht extern beanwalteten Beschwerdegegnerin ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen. Die Beschwerdeantwort wurde von einem Rechtsanwalt des internen Rechtsdienstes verfasst. Nach konstanter Praxis des Verwaltungsgerichts wird eine ausserrechtliche Entschädigung nur zugesprochen, wenn die obsiegende Partei einen externen nach § 15 Abs. 3 VRP zugelassenen Rechtsvertreter mit ihrer Vertretung beauftragt hat (VGE III 2011 189 vom 18.4.2012 Erw. 3 m.V.a. VGE 1011/97 vom 16.5.1997, wonach für ein öffentliches Gemeinwesen oder eine private Organisation, welche den Prozess durch ihren eigenen Rechtsdienst führt, die Zusprechung einer Parteientschädigung entfällt). Für den persönlichen Arbeitsaufwand und die Umtriebe ist grundsätzlich keine Parteientschädigung geschuldet. Ausnahmsweise kann davon abgewichen werden, wenn besondere Verhältnisse gegeben sind. Dabei müssen folgende Voraussetzungen kumulativ gegeben sein: Es muss sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handeln. Ferner muss die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand notwendig machen, der den Rahmen dessen überschreitet, was der einzelne üblicher- und zumutbarerweise nebenbei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat; erforderlich ist somit ein Arbeitsaufwand, welcher die normale (z.B. erwerbliche) Betätigung während einiger Zeit erheblich beeinträchtigt. Und schliesslich hat zwischen dem betriebenen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis zu bestehen (BGE 128 V 323; 127 V 205; 110 V 82 Erw. 7 und 135 Erw. 4d; AHI 2000, S. 330 Erw. 5; zum Ganzen VGE III 2011 189 vom 18.4.2012 Erw. 3). Nachdem die Beschwerdegegnerin das vorliegende Verfahren durch ihren eigenen Rechtsdienst führt und die vorgenannten Vorausset-

zungen nicht erfüllt sind (das Verfahren ist für die im Mobilfunkbereich tätige Beschwerdegegnerin weder besonders komplex noch aufwändig), fällt demnach die Ausrichtung einer Parteientschädigung ausser Betracht.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten, Barauslagen) von insgesamt Fr. 2'500.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Sie haben einen Kostenvorschuss in gleicher Höhe bezahlt, so dass die Rechnung ausgeglichen ist.
3. Die Beschwerdeführer haben der beanwalteten Gemeinde - unter solidarischer Haftbarkeit - eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu entrichten.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde\* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).  
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
5. Zustellung an:
  - den Vertreter der Beschwerdeführer (2/R)
  - die Vertreterin der Beschwerdegegnerin (2/R)
  - die Beigeladenen (R)
  - den Rechtsvertreter der Gemeinde Freienbach (2/R)
  - den Regierungsrat
  - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst
  - das kantonale Amt für Raumentwicklung
  - und das Bundesamt für Umwelt BAFU, 3003 Bern (A).

Schwyz, 25. September 2019

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 21. Oktober 2019