



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiberin: MLaw Miriam Habegger-Schneider

U R T E I L vom 12. Dezember 2023 *[rechtskräftig]*
Gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

Gemeinderat Hünenberg, Chamerstrasse 11, 6331 Hünenberg
Beschwerdeführer
vertreten durch RA lic. iur. A. _____

gegen

1. B. _____

2. C. _____

3. D. _____

alle vertreten durch RA Dr. E. _____

4. Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Bau- und Planungsrecht
(Planungszone im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen)

V 2022 59

A.a Mit Beschluss vom 15. Juni 2021 erliess der Gemeinderat Hünenberg eine Planungszone im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen über alle Bauzonen des Gemeindegebiets Hünenberg mit Ausnahme der reinen Arbeitszonen (AA, AB, AC, AD). Die Planungszone erstreckt sich folglich über die Wohnzonen (W1, W2a, W2b, W3, W4), die Wohn- und Arbeitszonen (WA3), die Kernzonen (K, K2), die Zonen öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB) sowie die Bauzonen mit speziellen Vorschriften Langrüti (BsV). Den Erlass der Planungszone begründete der Gemeinderat Hünenberg damit, dass man im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision eine Einführung des Kaskadenmodells für Mobilfunkantennen in der Bauordnung erwäge und sich die diesbezügliche Planungs- und Entscheidungsfreiheit offenhalten wolle. Die Planungszone wurde bis zum 31. Dezember 2024 bzw. bis zur Festsetzung der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung befristet. Der Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zug vom 18. Juni 2021 (Nr. 24) publiziert und lag öffentlich auf. Die erlassene Planungszone beinhaltet ein grundsätzliches Bauverbot für neue Mobilfunkanlagen. Vom Verbot ausgenommen wurden Mobilfunkanlagen für welche bereits vor der öffentlichen Auflage der Planungszone ein Baugesuch eingereicht worden war.

A.b Gegen diesen Gemeinderatsbeschluss vom 15. Juni 2021 erhoben die Mobilfunkanbieterinnen B._____, C._____, D._____ gemeinsam Einsprache und beantragten seine Aufhebung. Weiter erhob F._____, Hünenberg See, Einsprache und beantragte die Feststellung, dass die streitbetroffene Planungszone auch auf bereits hängige Baugesuche für den Neubau einer Mobilfunkanlage mit adaptiven Antennen anwendbar sei. Die bereits hängigen Baugesuchsverfahren seien erst nach rechtskräftiger Umsetzung des Kaskadenmodells in der Nutzungsplanung oder nach Ablauf der Planungszone fortzusetzen.

Mit Entscheid vom 23. November 2021 wies der Gemeinderat Hünenberg die Einsprache der Mobilfunkanbieterinnen ab (Dispositiv Ziffer 1), jene von F._____ hiess er insofern gut, als dass hängige Baugesuche von der Planungszone neu miterfasst wurden (Dispositiv Ziffer 2; RR-act. B12/2.5).

A.c Der Einspracheentscheid vom 23. November 2021 wurde von der B._____, der C._____ und der D._____ am 20. Dezember 2021 wiederum gemeinsam mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug angefochten mit dem Antrag, er sei aufzuheben. Eventualiter sei mindestens Dispositiv Ziffer 2 des Entscheids aufzuheben und festzustellen, dass die Planungszone für das hängige Baugesuch

Nr. G._____ keine Wirkung entfalte, sowie die Gemeinde Hünenberg anzuweisen, dieses Baubewilligungsverfahren fortzusetzen. Subeventualiter sei das hängige Baubewilligungsverfahren zu sistieren. Sowohl der Gemeinderat Hünenberg wie auch F._____ machten in der Folge je von der ihnen gebotenen Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch und beantragten (sinngemäss) die Abweisung der Verwaltungsbeschwerde. Die als Grundeigentümerin des vom Baugesuch Nr. G._____ betroffenen Grundstücks ebenfalls zur Stellungnahme eingeladene H._____ AG liess sich nicht vernehmen.

Mit Entscheid vom 28. Juni 2022 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zug die Gutheissung der Beschwerde. Er hob den Entscheid des Gemeinderats Hünenberg vom 23. November 2021 auf und wies die Sache zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen an diesen zurück. Zur Begründung führte er an, dass die vorliegend fragliche Planungszone zwar auf einer rechtlichen Grundlage beruhe und im öffentlichen Interesse liege, jedoch aus diversen Gründen – u.a. in ihrer räumlichen Ausdehnung – unverhältnismässig sei (BF-act. 2).

A.d. Bereits zuvor hatte die Abteilung Bau und Planung der Gemeinde Hünenberg mit Zwischenentscheid vom 28. Januar 2022 die Sistierung des Baugesuchverfahrens G._____, in welchem die B._____ und die C._____ als Gesuchstellerinnen für den Bau einer neuen Mobilfunkantenne im Gebiet Zythus (Hünenberg See) fungieren, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Beschwerdeverfahrens betreffend Planungszone verfügt (RR-act. B12/4).

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. August 2022 liess der Gemeinderat Hünenberg (fortan auch: Beschwerdeführer) beantragen, der Entscheid des Regierungsrats vom 28. Juni 2022 sei aufzuheben und der Entscheid des Gemeinderats Hünenberg vom 23. November 2021 zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner, dies unter solidarischer Haftung (act. 1).

C. Der Gemeinderat Hünenberg veranlasste die fristgerechte Zahlung des von ihm verlangten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– (act. 2 und 3)

D. Mit Vernehmlassung vom 15. September 2022 liessen die B._____, die C._____ und die D._____ (fortan: Beschwerdegegnerinnen) beantragen, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers (act. 6).

E. Am 29. September 2022 reichte zudem die Baudirektion namens des Regierungsrats des Kantons Zug eine Stellungnahme ein und beantragte, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers vollumfänglich abzuweisen (act. 7).

F. In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen und Standpunkten fest (act. 10,12 und 14).

G. Auf die Ausführungen in den Rechtsschriften ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

H. F._____ erhob am 2. August 2022 ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den vorliegend angefochtenen Einspracheentscheid des Regierungsrates. Diese wird parallel im Verfahren V 2022 60 behandelt.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor.

Die Einwohnergemeinde Hünenberg ist durch den angefochtenen Entscheid des Regierungsrats in ihrer Rechtsstellung betroffen und folglich zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (§ 62 i.V.m. § 41 Abs. 1 VRG). Der Gemeinderat vertritt die Gemeinde nach aussen und ist selbstständig zur Wahrung der Interessen der Gemeinde vor allen Gerichten und anderen Behörden befugt, insbesondere zur Erhebung von Beschwerden (§ 85 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1]; § 62 Abs. 2 VRG). Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den übrigen formellen Voraussetzungen (§ 65 VRG), weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide des Regierungsrats kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift sowie die Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

1.3 Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision vom 20. November 2018 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG; BGS 721.111) sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Die vorliegend zu beurteilende Planungszone ist am 15. Juni 2021 und damit nach Inkrafttreten des revidierten PBG und der revidierten V PBG erlassen worden. Da es sich bei einer Planungszone weder um ein Baugesuch noch um einen Sondernutzungsplan im Sinn von § 71a Abs. 1 Bst. b PBG handelt, besteht kein Raum für die übergangsrechtliche Anwendung des bisherigen Rechts, weshalb vorliegend die revidierten Erlasse zur Anwendung gelangen.

2.

2.1 Gemäss § 71 Abs. 1 PBG haben die Gemeinden ihre Vorschriften bei der nächsten Ortsplanungsrevision, spätestens bis Ende 2025, an das revidierte PBG sowie an die sich an der IVHB orientierenden Baubegriffe und Messweisen der Verordnung anzupassen.

2.2 Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Abs. 2).

Die Planungszone ist im kantonalen Recht in § 35 PBG verankert. Darin wird festgehalten, dass die zuständige Behörde sie auf längstens fünf Jahre bemisst und sie die Geltungsdauer einmalig um höchstens zwei Jahre verlängern kann (§ 35 Abs. 2 PBG).

2.3 Art. 27 RPG und § 35 PBG bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden bei der Umsetzung ihrer Planungsabsichten. Diesen Zweck muss die Planungszone während der ganzen Dauer der Planung erfüllen können (BGer 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.2 mit Hinweis). Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird (BGE 146 II 289 E. 5.1; 136 I 142 E. 3.2; BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.2; 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.1). Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszonen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3; 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 4.2; 1C_440/2019 vom 7. Januar 2020 E. 4.3.1).

2.3.1 Ein öffentliches Interesse am Erlass einer Planungszone fehlt, wenn die damit zu sichernde Planungsabsicht offensichtlich unzulässig wäre (BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1; 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 5.5). Bezüglich der Zulässigkeit kantonaler oder kommunaler Regelungen von Standorten für Mobilfunkanlagen ist zu beachten, dass der Schutz vor nichtionisierender Strahlung solcher Anlagen abschliessend bundesrechtlich geregelt ist, weshalb insoweit für das kommunale und kantonale Recht kein Raum bleibt (BGE 138 II 173 E. 5.1 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung sind die Kantone und Gemeinden jedoch berechtigt, Regelungen zum Schutz vor ideellen Immissionen, d.h. subjektiven Ängsten und Gefühlen des Unbehagens beim Anblick von visuell erkennbaren Mobilfunkanlagen zu erlassen. Erhebliche ideelle Immissionen wurden dabei nicht nur in reinen Wohnzonen, sondern auch in gemischten Zonen mit einem ins Gewicht fallenden Wohnnutzungsanteil und in einer Zone für öffentliche Bauten, die im Wesentlichen mit Schulen, Kindergärten und einem Altersheim überbaut war, bejaht (BGE 138 II 173 E. 7.4. ins. E. 7.4.3; BGer 1C_399/2021 vom 30. Juni 2022 E. 5.4; 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1; 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2.3 und 2.4 mit Hinweisen). Solche Interessen fehlen dagegen namentlich in Arbeitszonen wie

zum Beispiel Gewerbe- oder Industriezonen, weshalb die Gemeinden die Errichtung von Mobilfunkanlagen nach einem Kaskadenmodell primär in solchen und diesen gleichgestellten Zonen vorsehen dürfen, wenn im Bedarfsfall sekundär auch Standorte in gemischten Zonen und allenfalls in reinen Wohnzonen beansprucht werden dürfen (BGE 138 II 173 E. 6.4–6.6; BGer 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2.3 mit Hinweisen). Die Kantone und Gemeinden dürfen demnach vorschreiben, die Erstellung von Mobilfunkantennen setze eine Standortevaluation voraus, wobei die Baubewilligungsbehörde den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen hat. Denkbar sind auch Regelungen, wonach in einem bestimmten schutzwürdigen Gebiet oder auf gewissen Schutzobjekten keine Mobilfunkantennen erstellt werden können. Auch die Anwendbarkeit der allgemeinen Ästhetikklausel ist nicht ausgeschlossen, wenn die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung angemessen berücksichtigt werden (BGE 133 II 353 E. 4.2; BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1; 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.3; 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.2).

So gilt, dass kommunale Bau- und Zonenvorschriften, soweit sie Mobilfunkanlagen betreffen, die Wahrnehmung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber gemäss Fernmeldegesetzgebung nicht vereiteln oder über Gebühr erschweren dürfen. Ziel der Fernmeldegesetzgebung ist es, eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen zu gewährleisten und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und c des Fernmeldegesetzes [FMG; SR 784.10]; BGE 141 II 245 E. 7.1). Damit wäre eine Vorschrift unvereinbar, die im überbauten Gebiet einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennen gleichkäme (BGE 133 II 353 E. 4.2; BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1; 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.3; 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.2).

2.3.2 Die Verhältnismässigkeit einer Grundrechtseinschränkung setzt voraus, dass sie für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 mit Hinweisen). Eine Planungszone darf daher nicht über das hinaus gehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels (Schutz der sich im Gang befindlichen Planung bzw. Rechtsetzung) in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist.

In räumlicher Hinsicht darf sie sich nur so weit ausdehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig erscheint (BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.2,

1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.4). Diesem Grundsatz folgend sind die von der geplanten Änderung der Grundordnung betroffenen Gebiete gemäss Art. 27 Abs. 1 RPG genau zu bezeichnen (Alexander Ruch, in: Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, Art. 27 N 37 und 47). In sachlicher Hinsicht verlangt der Grundsatz der Erforderlichkeit, wie er in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG verankert ist, dass die festgesetzte Planungszone nicht die strenge Wirkung eines Bauverbots hat, sondern Veränderungen möglich sind, soweit sie die Nutzungsplanung nicht erschweren (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 38; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage 2019, S. 125).

Das Bundesgericht qualifizierte eine von der Gemeinde Rapperswil-Jona erlassene Planungszone als unverhältnismässig, welche die Erstellung von Mobilfunkantennen auf dem gesamten Baugebiet untersagte und damit über das planerische Ziel des "Konzepts Mobilfunk" hinausging, den Bau von Mobilfunkanlagen in schutzwürdigen Teilgebieten bzw. in der Nähe von schutzwürdigen Objekten zu verbieten (BGer 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.2.2 und 3.5–3.8). Ebenso wurde eine von der Gemeinde Wattwil beschlossene Planungszone, die ein generelles Bauverbot für Mobilfunkanlagen im gesamten Gemeindegebiet vorsah, zur Sicherung einer Regelung betreffend die Standortevaluation solcher Anlagen als nicht erforderlich erachtet (BGer 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.4). Auch die von der Gemeinde Malans erlassene, das gesamte Gemeindegebiet umfassende Planungszone zur Sicherung einer künftigen Regelung der Standorte von Mobilfunkanlagen in der kommunalen Nutzungsplanung wurde vom Bundesgericht als unverhältnismässig qualifiziert, da sie über das hinausging, was erforderlich war. Daran änderte nichts, dass die Planungszone in Malans, anders als jene in Rapperswil-Jona und Wattwil kein absolutes Bauverbot vorsah (BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 3 und 4).

Von erheblicher Bedeutung ist auch die Begrenzung der Planungszone in zeitlicher Hinsicht, gerade im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen und mit Blick auf die Fernmeldegesetzgebung (vgl. vorne E. 2.3.1). Das Bundesgericht hielt bereits mehrfach fest, dass die gemäss Art. 1 FMG verlangte Konkurrenzfähigkeit der Fernmeldedienste bei einem fünfjährigen Baustopp stark gefährdet sei (BGer 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.4, 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.8). Eine auf die Dauer von zwei Jahren festgelegte Planungszone, die ein vorläufiges Kaskadenmodell beinhaltete, erachtete es hingegen als verhältnismässig (zulässig) (BGer 1C_479/2020 vom 20. August 2021 E. 4.4–4.7).

3.

3.1 Vorliegend hielt der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid fest, mit Art. 27 RPG und § 35 PBG bestehe eine ausreichende gesetzliche Grundlage zum Erlass einer Planungszone (BF-act. 2 E. 4a). Er bejahte zudem sowohl ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung (BF-act. 2 E. 4a/aa) als auch aufgrund der klarerweise gegebenen Planungsabsicht, ein solches am Einsatz einer Planungszone zur Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit (BF-act. 2 E. 4a/bb). Dies ist schlüssig und unter den Parteien nicht streitig.

3.2 Umstritten ist hingegen die Beurteilung des Regierungsrats, die angeordnete Planungszone sei nicht verhältnismässig. Der Regierungsrat schloss, aufgrund der speziellen Geografie der Gemeinde Hünenberg rechtfertige sich eine isolierte Betrachtung des Ortsteils Hünenberg See. Ein grosses Gebiet Nichtbauzonen trenne die Bauzonen im Gebiet Hünenberg See von jenen im Gebiet Hünenberg Dorf, wobei das Gebiet Hünenberg See über kein Grundstück in der Arbeitszone verfüge. Dennoch sei über den gesamten Ortsteil eine Planungszone erlassen worden. Folglich bestehe damit für einen wesentlichen Teil des gemeindlichen Baugebiets ein generelles Verbot für den Bau von Mobilfunksendeanlagen. Damit werde gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung das öffentliche Interesse an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern verletzt. Die fragliche Planungszone erweise sich bereits deshalb als unverhältnismässig. Das gelte selbst dann, wenn nicht von einer isolierten Betrachtung des Ortsteils Hünenberg See ausgegangen werde. Im Weiteren sei auch die Konkurrenzfähigkeit unter den Mobilfunkanbietern durch den mindestens dreijährigen Baustopp in diesem Teilgebiet, welcher nochmals um zwei Jahre verlängert werden könne, stark gefährdet. Wobei es sehr wahrscheinlich sei, dass die Nutzungsplanung mit anschliessendem Rechtsmittelverfahren mehr als drei Jahre dauere (BF-act. 2 E. 4c). Weiter führte er aus, sei anzunehmen, dass die von der Gemeinde Hünenberg geplante Regelung zur Standortwahl für Mobilfunkanlagen lediglich den Schutz vor ideellen Immissionen einbeziehen möchte. Der Schutz vor erheblichen ideellen Immissionen könne gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in immissionsempfindlichen Zonen vorgesehen werden, dazu könnten neben Wohnzonen und gemischten Wohn-/Arbeitszonen auch Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen gehören, sofern der Nutzerkreis der fraglichen Zone entsprechend sei. Unter Beleuchtung der Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (OeIB) kam er zum Schluss, bei den OeIB Zythus und Chämleten/Dersbach, welche beide im Ortsteil Hünenberg See liegen, handle es sich nicht um solche immissionsempfindlichen Zonen. Einerseits, weil sie gar nicht oder grösstenteils nicht überbaut sind andererseits

aufgrund der durch diese Gebiete führenden Bahnstrecke mit Geleisen und Fahrleitungen. Der Regierungsrat schloss, das Planungsziel würde deshalb nicht vereitelt, würden diese Gebiete von der Planungszone ausgenommen. Damit gehe die fragliche Planungszone in räumlicher Hinsicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels Notwendige hinaus und sei auch aus diesem Grund unverhältnismässig (BF-act. 2 E. 4d).

4.

4.1 Der Gemeinderat Hünenberg bringt beschwerdeweise vor, die isolierte Betrachtung des Ortsteils Hünenberg See und das absichtliche Weglassen der Ortsteile Hünenberg Dorf sowie Bösch samt der entsprechenden Arbeitszonen rechtfertige sich nicht und sei willkürlich. Das gesamte Gemeindegebiet von Hünenberg sei als Ganzes zu behandeln (act. 1 Ziff. 3). Es sei nicht nachvollziehbar, wieso es sich um eine spezielle Geografie handeln solle, nur weil die Ortsteile (Bauzonen) durch Hügelkette, Wald und Landwirtschaftszone voneinander getrennt seien. Die maximale Distanz zwischen den Bauzonen bezifferte er mit maximal 2 km (act. 1 Ziff. 2–4). Er kritisiert weiter eine ungenügende Feststellung des Sachverhalts, da die im Gebiet Hünenberg See bereits bestehenden und erweiterbaren Antennenanlagen Chämleten und Chnodenwald unberücksichtigt geblieben seien (act. 1 Ziff. 7–9). Die Versorgung des Ortsteils Hünenberg See sei während des Ortsplanungsverfahrens gewährleistet, auch ohne weit von den Nutzern entfernt neue Anlagen aufstellen zu müssen (act. 1 Ziff. 10). Weiter stelle die Vorinstanz den Sachverhalt ungenügend fest, wenn sie sich nicht dazu äussere bzw. nicht abkläre, ob bei einer Versorgung durch Antennen in der Arbeitszone Hünenberg Dorf oder Bösch die Anlagegrenzwerte tatsächlich nicht eingehalten werden könnten (act. 1 Ziff. 12). Die Bewilligung neuer Antennen in reinen Nicht-Arbeitszonen während des laufenden Ortsplanungsverfahrens würde dem Ziel der Planungszone (Einführung des Kaskadenmodells) zuwiderlaufen und zu einem Flickenteppich führen (act. 1 Ziff. 14). Die vom Regierungsrat als Lösung angefügten Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen würden nicht funktionieren, im Bereich Dersbach/Chämleten stehe bereits eine Antenne, was auch nicht beachtet worden sei und im Bereich Zythus würde die allfällige Bewilligung einer Antenne der Einführung des Kaskadenmodells, wie auch einer allfälligen Umzonung des Gebiets in die Wohnzone oder Kernzone, wie sie im Rahmen der Gebietsentwicklung und Ortsplanrevision diskutiert werde, vorgreifen und entgegenstehen (act. 1 Ziff. 15–17). Dass auch die beiden Gebiete Dersbach/Chämleten und Zythus von der Planungszone überlagert würden, gehe nicht über das notwendige hinaus, sei zur Sicherung der Planung notwendig und demnach auch nicht unverhältnismässig (act. 1 Ziff. 18). Auch zeitlich sei die Planungszone verhältnismässig mit einer Dauer von dreieinhalb Jahren bzw. bis zur Einführung des neuen Rechts.

4.2 Die Beschwerdegegnerinnen gehen wie die Vorinstanz davon aus, dass Hünenberg See isoliert zu betrachten sei. Die ins Recht gelegte Abdeckungskarte (BG-act. B13/5 und B13/6) der Beschwerdegegnerin 1 (B. _____), welche im Dorfteil Hünenberg See eine Antenne plane, zeige, dass dort aktuell eine ungenügende Versorgung bestehe und diese nicht mit Standorten ausserhalb dieses Ortsteiles sichergestellt werden könne (act. 6 Ziff. 12). Eine qualitativ hochstehende Versorgung des Gebiets sei unter der Planungszone nicht möglich (act. 6 Ziff. 15). Die bestehenden Mobilfunkanlagen genügten nicht. Die Planungszone sei ein faktisches Bauverbot (act. 6 Ziff. 15). Ausführungen, wonach die Planungszone aufgrund der bereits bestehenden Mobilfunkanlagen nicht unverhältnismässig sei, gingen an der Sache vorbei, die Vorinstanz habe den Sachverhalt ausreichend abgeklärt (act. 6 Ziff. 17 f.). Eine mögliche Umzonung des Zythus-Areals wird von den Beschwerdegegnerinnen bestritten und sei zudem unbeachtlich. Sie bringen vor, selbst wenn eine Umzonung erfolgen sollte, die in diesem Gebiet bestehenden Bahngleise würden unverändert beibehalten. Mobilfunkanlagen in der Nähe von bereits bestehenden Gleisinstallationen wie Fahrleitungen und entsprechenden Masten hätten hinsichtlich ideeller Immissionen keinen nennenswerten Einfluss mehr (act. 6 Ziff. 21).

4.3 Der Regierungsrat bekräftigte in der Vernehmlassung, die Unterscheidung Hünenberg See und Hünenberg Dorf sei keineswegs willkürlich. Lediglich der Umstand, dass sich die beiden Ortschaften in derselben politischen Gemeinde befänden, rechtfertige keine Gesamtbetrachtung. Vorliegend sei die zentrale Frage, ob die Planungszone dem öffentlichen Interesse an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern zuwiderlaufe, was klar bejaht werden müsse, da nicht davon auszugehen sei, dass mit Standorten in der reinen Arbeitszone künftig eine qualitativ gute Mobilfunkversorgung sichergestellt werden könne (act. 7 Zu Rz. 1-4). Die Frage der genügenden Netzabdeckung des Gebiets Hünenberg See sei nicht Frage des vorliegenden Verfahrens, sondern die Rechtmässigkeit der Planungszone. Es sei folglich auch nicht Sache des Regierungsrates gewesen, die konkrete Netzabdeckung zu prüfen. Allein mit den bestehenden Standorten könne nicht sichergestellt werden, dass künftig eine qualitativ hochstehende Mobilfunkversorgung bestehe. Überdies werde der Wettbewerb unter den Mobilfunkanbietenden mit der Planungszone für die Ortschaft Hünenberg See gänzlich unterbunden (act. 7 zu Rz. 5-13). Auch eine mögliche künftige Umzonung des Gebiets Hünenberg See ändere nichts daran, dass nach Einführung des Kaskadensystems der Bau von Mobilfunkantennen im Ort Hünenberg See

möglich bleiben müsse. Es könne vom Beschwerdeführer erwartet werden, dass er dazu eine vorweggenommene Beurteilung mache (act. 7 zu Rz. 14–20).

4.4 Im zweiten Schriftenwechsel bekräftigt der Gemeinderat Hünenberg seinen Standpunkt. Insbesondere, dass die Planungszone verhältnismässig sei, da sie räumlich gerade nicht das gesamte Gemeindegebiet umfasst. Die reine Arbeitszone sei explizit ausgenommen. Es bestehe also kein absolutes Bauverbot, zudem sei die Erweiterung von bestehenden Anlagen möglich (act. 10 Ziff. 12 f.). Unter Auflage einer Netzabdeckungskarte schliesst er weiter, eine weitere Mobilfunkanlage in Hünenberg See sei jedenfalls vor Abschluss der Ortsplanung für eine ausreichende und dem öffentlichen Interesse gerecht werdende Versorgung nicht notwendig und der Erlass der Planungszone auch deshalb verhältnismässig (act. 10 Ziff. 13). Die Planungszone sei das mildeste Mittel, um die künftige Nutzungsplanung zu schützen und es bestehe kein Eingriff in die Rechte von Betroffenen, sei die qualitativ gute Mobilfunkversorgung doch bereits sichergestellt (act. 10 Ziff. 17). Durch die Möglichkeit des Ausbaus bestehender Anlagen sei auch der Konkurrenzfähigkeit ausreichend Rechnung getragen (act. 10 Ziff. 20). Insbesondere die Bewilligung einer neuen Antenne im Gebiet Zythus, wie sie die Beschwerdegegnerin 1 bauen wolle, würde dem Kaskadenmodell vorgreifen und dessen Einführung vereiteln sowie einer allfälligen Umzonung des Gebiets entgegenstehen. Die Beurteilung, wo künftig im Gebiet Hünenberg See Antennen realisiert werden könnten, dürfe gerade nicht vorweggenommen werden (act. 10 Ziff. 21 f. und 27).

Der Regierungsrat verzichtete auf das Einreichen einer Duplik (act. 12). Die Beschwerdegegnerinnen verwiesen in ihrer Duplik vom 10. Januar 2023 weitgehend auf ihre früheren Ausführungen. Sie betonten, gemäss Art. 1 FMG sei eine qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Mobilfunkversorgung zu gewährleisten. Es sei demnach nicht relevant, ob kein Funkloch oder keine Unterversorgung vorliegen. Vielmehr sei das Gebiet bestmöglich zu versorgen, was derzeit nicht der Fall sei und aufgrund der Planungszone verunmöglicht werde (act. 14 Ziff. 9).

5.

5.1. Um die Frage der Verhältnismässigkeit der vorliegend umstrittenen Planungszone zu beurteilen, ist zu beleuchten, welchem Zweck sie dienen soll. Erklärtes Ziel des Gemeinderats Hünenberg ist es gemäss Beschluss vom 15. Juni 2021, seine Planungs- und Entscheidungsfreiheit zu erhalten, im Hinblick auf die Einführung eines Kaskadenmodells für Mobilfunkstandorte.

Es ist unbestritten, dass das Errichten einer Planungszone das hierfür geeignete Mittel ist (vgl. auch Ruch a.a.O. Art. 27 N 36). Fraglich ist hingegen, ob die Planungszone in ihrem räumlichen, sachlichen und zeitlichen Ausmass erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen.

Im Rahmen der Ortsplanrevision hielt die Gemeinde Hünenberg im Entwurf vom 7. Juni 2023 des Planungsberichts nach Art. 47 RPV (nachfolgend: Planungsbericht) fest: "Mobilfunkanlagen (§ 16); Es wird das sogenannte Kaskadenmodell eingeführt. Das Kaskadenmodell ist die einzige Einflussnahme, die im Rahmen der gemeindlichen Nutzungsplanung bezüglich des Errichtens von aussen her sichtbarer Mobilfunkanlagen in der Bauzone erlassen werden kann. Mit der Bestimmung werden Prioritäten nach Zonentypen definiert, wo Mobilfunkanlagen erstellt werden dürfen. Weitergehende Einschränkungen sind aufgrund übergeordneten Rechts (bspw. bundesrechtlicher Versorgungsauftrag) nicht möglich" (abrufbar unter: mitwirken-huenenberg.ch).

Wie bereits aufgezeigt, ist das Kaskadenmodell eine von der Rechtsprechung akzeptierte Möglichkeit, wie die kommunale Nutzungsplanung Einfluss auf die Standortwahl für Mobilfunkanlagen nehmen kann. Ziel und Hintergrund des Kaskadenmodells kann allein der Schutz vor ideellen Immissionen sein (vgl. oben E. 2.3.1). Entsprechend bezieht es sich auf von aussen sichtbare Mobilfunkanlagen, wie der Gemeinderat Hünenberg im Planungsbericht richtig festhielt. Ein zulässiges Kaskadenmodell reiht die verschiedenen Bauzonentypen in eine Prioritätenordnung entsprechend ihrer Empfindlichkeit für ideale Immissionen ein, angefangen bei Arbeitszonen, bei denen die Rechtsprechung eine Empfindlichkeit grundsätzlich verneint, bis hin zu Wohn- und Kernzonen, denen aufgrund der intensiven Wohnnutzung aber auch aus Gründen des Ortsbildschutzes in der Regel die höchste Empfindlichkeit für ideale Immissionen zugestanden wird (vgl. oben E. 2.3.1). Ein Antennenstandort in einem empfindlicheren Zonentyp setzt sodann in der Regel den Nachweis voraus, dass ein Standort in einer prioritären Zone nicht in Betracht kommt, wobei jedoch gemäss Rechtsprechung an diesen Nachweis keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen (BGE 138 II 173 E. 6.5 f.).

Folgerichtig hat die Gemeinde Hünenberg die Arbeitszonen von der Planungszone ausgenommen. Eine Kaskadenordnung hat voraussichtlich allein Einfluss auf Mobilfunkstandorte in den übrigen Bauzonen, da sie in der Prioritätenordnung der Arbeitszone nachgelagert sein werden.

5.2 Das Kaskadenmodell soll anlässlich der Ortsplanrevision für das gesamte Gemeindegebiet der Gemeinde Hünenberg eingeführt werden. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass sich das Gemeindegebiet aufgrund lokaler Gegebenheiten und der Verteilung der Bauzonen in Bezug auf den Mobilfunk in verschiedene Versorgungsgebiete gliedert. Betrachtet man das Gebiet der Gemeinde Hünenberg, erkennt man im Wesentlichen drei grosse voneinander getrennte Baugebiete; es sind dies der Ortsteil Hünenberg Dorf, das Industriegebiet Bösch und der Ortsteil Hünenberg See. Dazwischen liegen Landwirtschaftszone und Wald sowie der von der Vorinstanz erwähnte Hügelzug. Wenn der Regierungsrat aufgrund dieser (geografischen/topografischen) Gegebenheiten davon ausgeht, die Bauzone im Ortsteil Hünenberg See müsse isoliert betrachtet werden, so ist dies mit Blick auf die Mobilfunkversorgung nachvollziehbar und entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht willkürlich.

Die Arbeitszonen der Gemeinde Hünenberg befinden sich im Gebiet Bösch sowie am östlichen Rand des Ortsteils Hünenberg Dorf an der Autobahn. Die Bauzone im Gebiet Hünenberg See besteht ausschliesslich aus Wohnzonen sowie wenigen Zonen öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB). Damit schliesst die angeordnete Planungszone den Neubau einer Mobilfunkanlage im Ortsteil Hünenberg See aus und stellt, wie der Regierungsrat richtig feststellte, ein faktisches Bauverbot für einen erheblichen Teil des Gemeindegebiets dar.

5.3 Es stellt sich die Frage, ob dieses faktische Bauverbot, welches nicht zulässt, dass im Gebiet Hünenberg See selbst neue Mobilfunkanlagen zu dessen Versorgung gebaut werden, mit dem Versorgungsauftrag gemäss Art. 1 FMG vereinbar ist.

Die Grösse einer Funkzelle ist von der die Funkanlage umgebenden Topographie und der Anzahl der Nutzer abhängig. Jede Sendeanlage kann nur eine begrenzte Anzahl Verbindungen gleichzeitig bewältigen. Je grösser die Nachfrage nach mobiler Datenübertragung ist, desto kleiner werden die Funkzellen, desto dichter deshalb das Netz der Sendeanlagen. Hierzu führt das Bundesamt für Umwelt (BAFU) im Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Bern 2010 (nachfolgend: Leitfaden Mobilfunk) aus, in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Mobilfunktechnologie rasant entwickle und die mobile Datennutzung laufend zunehme, erscheine es logisch, dass folgerichtig auch immer mehr Sendeanlagen in geringeren Abständen zueinander benötigt würden, um eine optimale Netzabdeckung zu erreichen (Leitfaden Mobilfunk, S. 13). Davon ging auch Prof. Dr. Martin Rösli vom

Schweizerischen Tropen- und Public Health-Institut in einem 2021 veröffentlichten Artikel aus. Er hielt fest, mit der zunehmenden mobilen Datennutzung und der damit verbundenen Nutzung von höheren Frequenzen für 5G sei mit einer Verdichtung des Mobilfunknetzes zu rechnen (M Rööfli et.al., Gesundheitsrisiko Mobilfunkstrahlung? Was ändert sich mit 5G? in: Aktuelle Kardiologie 2021, Nr. 10, S. 521-536, online abrufbar unter: www.thieme-connect.de/products/ejournals/pdf/10.1055/a-1545-0875.pdf). Bemerkenswert ist zudem, dass es bei einem feinmaschigen Netz von Antennenanlagen zwar mehr Antennen braucht, die von allen Anlagen insgesamt abgestrahlte Leistung – zumindest in städtischen Gebieten – jedoch nicht grösser wird, sondern kleiner. Grund dafür ist, dass die Antennen von kleinen Funkzellen mit einer tieferen Sendeleistung operieren. Demgegenüber gilt grundsätzlich, dass die Leistung einer Sendeanlage desto höher ausgelegt werden muss, je grösser die Distanz zwischen Basisstation und dem Nutzer ist. Gleichzeitig wird auch das individuelle Mobiltelefon mehr Sendeleistung emittieren und daher den Nutzer stärkerer Mobilfunkstrahlung aussetzen. Insofern kann es hinsichtlich der Strahlenbelastung kontraproduktiv sein, Antennen möglichst ausserhalb des Siedlungsgebiets zu erstellen (vgl. zum Ganzen: Leitfaden Mobilfunk, S. 13 und 15; vgl. auch BGer 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 3.2). Darauf verwies auch der Regierungsrat.

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Arbeitszonen Bösch und Hünenberg Dorf aufgrund ihrer geografischen Lage und ihrer Verteilung im Gemeindegebiet nicht offensichtlich geeignet sind, um den Ortsteil Hünenberg See mit einem den Zielen des Fernmeldegesetzes entsprechenden Mobilfunknetz zu versorgen. Das faktische Bauverbot für den Neubau von Mobilfunkanlagen im Ortsteil Hünenberg See steht damit in einem Widerspruch zu Art. 1 FMG. Daran ändert, entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers, auch nichts, dass ein Ausbau der einzigen sich im Gebiet Hünenberg See befindlichen Mobilfunkanlage bei Chämleten/Dersbach unter der Planungszone grundsätzlich zulässig wäre. Auch hatte der Gemeinderat Hünenberg im Rahmen des Baugesuchverfahrens Nr. G._____ bereits vor Erlass der Planungszone am 15. Juni 2021 Kenntnis darüber, dass sich diese Antennenanlage der Swisscom aufgrund ihrer Ausmasse nicht zum Ausbau eignet (vgl. Schreiben Sunrise vom 4. April 2021 [BG-act. B13/7]).

5.4 Die Gemeinde Hünenberg ist also berechtigt, in ihrer Nutzungsplanung eine Prioritätenordnung der Zonentypen für die Erstellung von Mobilfunkanlagen aufzustellen und der Arbeitszone dabei die oberste Priorität zuzuweisen. Nachdem aber bereits heute klar ist, dass auch nach Einführung des Kaskadenmodells die Möglichkeit gegeben sein muss, den Neubau einer Mobilfunkantenne im Gebiet Hünenberg See zu prüfen, um der Zielset-

zung des FMG gerecht zu werden, schiesst die aktuelle Planungszone, welche für dieses Gebiet ein faktisches Bauverbot darstellt, über das Ziel hinaus. Auch mit Blick auf den Grundsatz, dass Mobilfunkantennen (ohne spezielle Bestimmungen im Nutzungsplan) in Bauzonen grundsätzlich zonenkonform sind, soweit sie zur Abdeckung derselben dienen und Standorte ausserhalb der Bauzone nur ausnahmsweise zulässig sind (vgl. BGE 141 II 245 E. 7.6 f., BGer 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.3), erscheint es unzweckmässig, deren Neubau in einem ganzen Ortsteil mit erheblicher Wohnnutzung und folglich vielen Nutzern ganz zu untersagen. Letztlich geht auch aus der Replik des Gemeinderats selbst hervor, dass das künftige Kaskadenmodell nicht per se zu einem Antennenbauverbot im Gebiet Hünenberg See führen soll (act. 10 Ziff. 27).

Der einzige Bauzonentyp im Gebiet Hünenberg See der nicht zur Wohnzone gehört, ist, wie der Regierungsrat richtig feststellte, die OelB. Solche Zonen für öffentliche Bauten gelten, wie ausgeführt dann als für ideale Immissionen empfindlich, wenn sie Schulen, Kindergärten oder Altersheime beherbergen. Befinden sich dort keine solchen Anlagen und dienen sie auch nicht Wohnzwecken, sind sie hingegen den Zonen mit überwiegender Arbeitsnutzung gleichzustellen, gerade auch wenn sie Infrastrukturbauten wie Bahnlinien oder Autobahnen enthalten (vgl. oben E. 2.3.1). Dem entsprechend ermittelte der Regierungsrat richtigerweise die OelB Chämleten/Dersbach sowie Zythus, welche beide an der Bahnlinie Zug–Luzern liegen und eine Stadtbahnhaltestelle beherbergen, als für ideale Immissionen kaum empfindliche Gebiete im Ortsteil Hünenberg See.

Gemäss Art. 27 RPG und § 35 PBG darf in der Planungszone nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Mit einer Planungszone sollen aber nicht gemeinhin sämtliche Bauvorhaben im Planungsbereich verunmöglicht werden. Vielmehr soll nur, aber immerhin, die Erstellung derjenigen Einrichtungen verboten werden, die der im Gang befindlichen Planung widersprechen. (vgl. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 672 m.w.H.). Ein generelles Verbot für den Neubau von Mobilfunkantennen in der gesamten Bauzone mit Ausnahme der Arbeitszone – welches sich für den Ortsteil Hünenberg See als faktisches Bauverbot auswirkt – ist vorliegend jedenfalls im Hinblick auf die Einführung eines Kaskadenmodells nicht erforderlich. Eine Planungszone, die bis auf weiteres die Anwendung einer Kaskade vorsieht und so auch die Prüfung von Standorten in weiteren Zonen erlaubt, soweit mit einem Standort in der Arbeitszone oder der Erweiterung bestehender Anlagen eine den Zielen des FMG entsprechende Versorgung nicht gewährleistet werden kann, wäre hier ein milderes Mittel, ebenso das vom Regierungsrat erörterte Vorgehen, die für ideale Immissionen nicht emp-

findlichen OelB-Gebiete von der Planungszone auszunehmen, ähnlich einer Positivplanung.

Es kann deshalb im vorliegenden Fall vom Gemeinderat Hünenberg erwartet werden, dass er im Rahmen der Planungszone für die übrigen Bauzonen zumindest eine ansatzweise Kaskadenregelung einführt. Er könnte beispielsweise die für ideale Immissionen nicht erheblich empfindlichen OelB-Zonen als Gebiete zweiter Priorität definieren, in welchen eine neue Mobilfunkanlage zulässig ist, sofern weder ein Standort in der Arbeitszone (Gebiet übergeordneter Priorität) noch die Erweiterung der bestehenden Anlagen in Betracht kommen. Damit würde die geplante Einführung des Kaskadenmodells in keiner Weise verunmöglicht, sondern dieses würde im Sinne einer negativen Vorwirkung bereits angewendet (vgl. oben E. 2.3.2 mit Hinweis auf BGer 1C_479/2020 vom 20. August 2021).

Damit ist erstellt, dass die vom Gemeinderat Hünenberg erlassene Planungszone unverhältnismässig ist, da sie über das Erforderliche hinausgeht und das angestrebte Ziel auch mit milderem Mitteln erreichbar ist.

5.5 An der Unverhältnismässigkeit des gewählten Vorgehens ändert auch nichts, dass die Planungszone zeitlich begrenzt ist. Einerseits ist die Begrenzung sehr flexibel umschrieben mit: "bis 31. Dezember 2024 bzw. bis zur Festsetzung der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung", damit behält sich die Gemeinde bereits vor, dass die Planungszone bei Verzögerungen im Ortsplanungsprozess unbestimmt länger als die veranschlagten dreieinhalb Jahre dauern könnte. Es ist auch, wie der Regierungsrat zu Recht ausführt, sehr wahrscheinlich, dass die Nutzungsplanung mit allfälligen anschliessenden Rechtsmittelverfahren mehr als die veranschlagten dreieinhalb Jahre (bis Ende 2024) benötigen wird. Zudem sieht § 35 Abs. 2 PBG vor, dass die Geltungsdauer einer Planungszone einmalig um zwei Jahre verlängert werden kann. Mit Blick auf die rasante Entwicklung der Mobilfunktechnologie sowie die geltende Rechtsprechung (E. 2.3.2) ist offensichtlich, dass bei einem faktischen Bauverbot für Mobilfunkantennen im Gebiet Hünenberg See von mindestens dreieinhalb Jahren, welches zusätzlich um zwei Jahre verlängert werden kann, insbesondere die vom FMG verlangte Konkurrenzfähigkeit der Fernmeldedienste in diesem Gebiet stark gefährdet ist.

5.6 Soweit der Gemeinderat Hünenberg vorbringt, der Regierungsrat habe den Sachverhalt mangelhaft abgeklärt, geht er fehl. Werden unter der Planungszone entsprechende Bestimmungen eingeführt (Kaskadenregelung, Standortevaluation), wird im konkreten

Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein, ob den Gesuchstellerinnen der Nachweis gelingt, dass eine qualitativ hochstehende Mobilfunkversorgung des Gebiets Hünenberg See aus den Arbeitszonen oder durch einen Ausbau bestehender Antennenanlagen (hier in Chämleten/Dersbach und ausserhalb der Bauzone im Chnodenwald) nicht möglich ist, wobei keine allzu hohen Anforderungen an diesen Nachweis gestellt werden dürfen (BGE 138 II 173 E. 6.5 f). Dass der Regierungsrat nicht bereits im Hinblick auf die Prüfung der Planungszone nähere Abklärungen diesbezüglich vorgenommen hat, ist daher nicht zu beanstanden.

5.7 Zudem führt der Gemeinderat Hünenberg aus, durch eine allfällige Bewilligung einer Mobilfunkantenne im Gebiet Zythus würde einer potenziellen Umzonung der dortigen OelB-Fläche in eine gemischte Zone oder Wohnzone vorgegriffen bzw. die Antenne wäre dann mit dem Kaskadenmodell nicht mehr vereinbar. Auch dies hilft ihm nicht. Einerseits liegt der Sinn der erlassenen Planungszone nicht darin, eine künftige Umzonung der OelB Zythus zu sichern. Andererseits geht aus dem Planungsbericht hervor, dass die Entwicklung des Zythus-Areals wohl auf der gemeindlichen Agenda steht, die Prüfung einer allfälligen Umzonung (Studienauftrag) jedoch erst nachgelagert zur Ortsplanrevision stattfinden soll. Diese Prüfung passt also auch zeitlich in keiner Art und Weise in die erlassene Planungszone. Weiter ist es auch nicht aussergewöhnlich, wenn sich die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen durch spätere Umzonungen verändert. Zudem werden, wie der Beschwerdeführer selbst ausführt, die Bahngleise und die Bahninfrastruktur auch nach einer Umzonung bestehen bleiben. Soweit der Regierungsrat dem Gebiet also aufgrund dieser technischen Anlagen eine geringere Empfindlichkeit für ideelle Immissionen zuschreibt, würde sich die Situation selbst bei einer Umzonung in die Wohnzone nicht massiv ändern. Auch dann wäre dieses Gebiet im Vergleich zu anderen Wohnzonen in Hünenberg See wohl als weniger empfindlich zu bewerten.

6. Zusammenfassend steht somit fest, dass die erlassene Planungszone in ihrer aktuellen Ausgestaltung unverhältnismässig und somit unzulässig ist. Sie wurde vom Regierungsrat zurecht aufgehoben und zur Anpassung an den Gemeinderat zurückgewiesen. Folglich erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7.

7.1 Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trägt die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Da die Gemeinde am Verfahren jedoch nicht wirtschaftlich interessiert ist und der Gemeinderat Hünenberg zu diesem Verfahren nicht durch einen groben

Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben hat, greift vorliegend die für Gemeinwesen geltende Ausnahmeregelung von § 23 Abs. 4 VRG i.V.m. § 24 Abs. 2 VRG. Es sind demnach keine Kosten zu erheben und dem Gemeinderat Hünenberg ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– zurückzuerstatten.

7.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Das Gericht erachtet im vorliegenden Fall Fr. 2'200.– (inkl. MWST) als angemessene Entschädigung für das Honorar und die notwendigen Barauslagen des berufsmässigen Vertreters der obsiegenden Beschwerdegegnerinnen 1 bis 3. Sie ist vom Gemeinderat Hünenberg zu bezahlen. Dem Beschwerdegegner 4 ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, weil er in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.
3. Den Beschwerdegegnerinnen 1 bis 3 wird zu Lasten der Einwohnergemeinde Hünenberg für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'200.– (inkl. MWST und Barauslagen) zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Hünenberg (im Doppel), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerinnen 1 bis 3 (vierfach) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 12. Dezember 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Die Gerichtsschreiberin

versandt am