



G.-Nr. R4.2023.00109  
BRGE IV Nr. 0232/2023

**Entscheid vom 30. November 2023**

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Ersatzrichter Kosmas Savary, Baurichterin Petra Röthlisberger, Gerichtsschreiber Christoph Forster

in Sachen **Rekurrentin**  
A, [...]  
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegner**  
1. Gemeinderat X, [...]  
vertreten durch [...]

**Beigeladene**  
2. B, [...]  
3. C, [...]  
Nr. 3 vertreten durch [...]  
4. D, [...]  
Nr. 4 vertreten durch [...]

betreffend Beschluss des Gemeinderates vom 17. April 2023; Bauverweigerung für Mobilfunk-Antennenanlage, [...]

---

**hat sich ergeben:**

**A.**

Mit Beschluss vom 17. April 2023 verweigerte der Gemeinderat X der A die baurechtliche Bewilligung für eine Mobilfunk-Antennenanlage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der E-Strasse 1 in X.

**B.**

Gegen diesen Entscheid erhob die A mit Eingabe vom 26. Mai 2023 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Entscheides und die Erteilung der nachgesuchten Baubewilligung bzw. eventualiter die Anweisung der Vorinstanz, die nachgesuchte Bewilligung zu erteilen; all dies unter Kostenfolge zulasten der Vorinstanz.

**C.**

Mit Verfügung vom 30. Mai 2023 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Gleichzeitig wurde Dritten, welche rechtzeitig die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangt haben, Frist zur Stellung eines Beiladungsgesuch anberaumt, unter Hinweis auf die möglichen Kosten- und Entschädigungsfolgen.

**D.**

Mit Eingaben vom 9., 12. und 13. Juni 2023 stellten B, C, D sowie die F GmbH im Namen der Stockwerkeigentümergeinschaft E-Strasse 2 je ein Beiladungsgesuch.

**E.**

Den Beiladungsgesuchen von B, C sowie D wurde mit Verfügung vom 19. Juni 2023 entsprochen. Dementsprechend wurden diese Personen ins Rekursverfahren beigelegt.

Gleichzeitig wurde der F GmbH Frist angesetzt, um den Nachweis zur rechtsgültigen Stellung des Beiladungsgesuchs im Namen der

Stockwerkeigentümergeinschaft E-Strasse 2 zu erbringen, wobei für den Unterlassungsfall angedroht wurde, dass die Stockwerkeigentümergeinschaft E-Strasse 2 nicht als Beigeladene ins Rekursverfahren aufgenommen würde. Ein entsprechender Nachweis ging in der Folge nicht ein, weshalb von der Beiladung der genannten Stockwerkeigentümergeinschaft abgesehen wurde.

#### **F.**

Mit Eingabe vom 3. Juli 2023 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrenden.

Mit Eingabe vom 19. Juli 2023 beantragte der Beigeladene B die Abweisung des Rekurses.

Mit Eingabe vom 20. Juli 2023 beantragte die Beigeladene C die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin.

Mit Eingabe vom 21. Juli 2023 beantragten die Beigeladenen D die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MwSt.) zulasten der Rekurrentin.

#### **G.**

Mit Replik vom 14. August 2023 beantragte die Rekurrentin unter Festhalten an den bereits gestellten Anträgen die Abweisung der Anträge der Beigeladenen. Mit Dupliken vom 5., 6. und 7. September 2023 hielten die Vorinstanz und die Beigeladenen an ihren Anträgen fest.

#### **H.**

Am 8. November 2023 führte die 4. Abteilung des Baurekursgerichtes im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

## **I.**

Auf die Vorbringen der Parteien und die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

### **Es kommt in Betracht:**

#### **1.**

Die Rekurrentin ist als Baugesuchstellerin und Adressatin der angefochtenen Bauverweigerung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

#### **2.**

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt in der Zone für öffentliche Bauten Öe gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO), steht im Eigentum der Gemeinde X und ist mit Gebäuden des Werkhofs überstellt. Unmittelbar bei der Ostfassade des bestehenden Gebäudes Vers.-Nr. 1 soll gemäss den Plänen der Rekurrentin eine freistehende Mobilfunk-Antennenanlage erstellt werden. Der Mast soll eine Höhe von 20 m aufweisen und zwei Antennen-ebenen aufnehmen. Beim Mastfuss soll zudem ein Technikschränk erstellt werden. Die einzelnen Antennenmodule sollen auf den Frequenzbändern 700-900, 1'400-2'600 und 3'600 MHz und in den Azimuten (Abweichung in Grad von Nord) von 120° und 230° senden.

#### **3.**

Die Vorinstanz hat die von der Rekurrentin nachgesuchte Baubewilligung mit der Begründung verweigert, dass sich das Bauvorhaben nicht befriedigend einordne. Aufgrund des Standortes trete die 20 m hohe Antenne sowohl vom Dorf her als auch in der Ebene störend in Erscheinung. Die Y-Ebene dürfe landschaftlich als wertvoll umschrieben werden. Eine 20 m hohe Antenne

wirke da nicht nur als Fremdkörper, sondern sogar störend. Anders als weiter nördlich bei der Abwasserreinigungsanlage (ARA) finde an diesem Standort keinerlei Abdeckung durch hohe Bäume, die Brückenkonstruktion resp. die ansteigende Hügellandschaft oder Bauten statt. So wirke die Antenne als Fremdkörper bzw. nicht befriedigend im Sinne von § 238 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG).

#### **4.**

Die Rekurrentin bringt dagegen vor, dass die Begründung der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid vorgeschoben wirke und im Widerspruch zu dem vor Entscheidfällung an den Tag gelegten Verhalten der Vorinstanz stehe. Diese habe zunächst ein paar Anpassung des Projekts verlangt und – nachdem das Projekt publiziert worden sei – den Mietvertrag für die (gemeindeeigene) Standortliegenschaft unterzeichnet. Die Richtungsänderung der Vorinstanz sei auf den Widerstand der Bevölkerung zurückzuführen. Damit habe sich die Vorinstanz der Zuwiderhandlung gegen das eigene frühere Verhalten (*venire contra factum proprium*) bzw. des Verstosses gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und somit einer rechtsmissbräuchlichen Rechtsausübung zuschulden kommen lassen. Es treffe sodann nicht zu, dass die geplante Mobilfunk-Antennenanlage "vom Dorf her" oder "in der Ebene störend in Erscheinung" trete. Die Anlage weise eine für eine freistehende Anlage vergleichsweise bescheidene Höhe auf. Der vorinstanzliche Hinweis, dass es sich bei der geplanten Anlage um einen Fremdkörper handle, überzeuge ebenfalls nicht, weil sich in einer landschaftlich geprägten Ebene sämtliche Infrastrukturanlagen (so z.B. insbesondere nur in ländlichen Umgebungen vorkommende Hochleitungsmasten) mehr von der Umgebung abheben würden als in städtisch geprägten Quartieren. Die Wahl des Standortes hinter dem Werkhof in der Nähe einer Hauptstrasse und umliegender Gebäude trage dem landschaftlichen Charakter der Umgebung ganz im Gegenteil Rechnung, so dass sich die Anlage, die aus einer Antennenebene bestehe, mehr als nur befriedigend im Sinne von § 238 Abs. 1 PBG einzuordnen vermöge.

#### **5.1.**

Vernehmlassungsweise stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass die Mobilfunk-Antennenanlage die Anforderungen gemäss § 238 Abs. 2

PBG zu erfüllen habe. Der Werkhof grenze direkt an das kantonale Landschaftsschutzobjekt "Gewässerlandschaft Objekt Nr. 1, Y-Tal bei X" an, das einen besonderen Schutz der Landschaft verlange. Die Mobilfunk-Antennenanlage werde von allen Seiten her und insbesondere im landschaftlichen Kontext mit dem Landschaftsschutzobjekt wahrnehmbar sein, da es weit und breit keine Bäume oder anderen hohen Objekte gebe, welche die Konturen der Mobilfunk-Antennenanlage brechen oder wenigstens relativieren würden. Die Antenne beim Werkhof beeinträchtige damit die landschaftliche Umgebung visuell weit mehr als die höhere, vor einem Waldsaum gelegene Antenne auf dem ARA-Gelände. Sodann würden sich in einem Wohngebiet hohe und Dächer um viele Meter überragende Antennenanlagen ganz grundsätzlich schlechter einordnen als Antennenanlagen, die mit geringer Höhe auf Flach- oder Satteldächer angebracht würden. Eine Mobilfunk-Antennenanlage, die doppelt so hoch wie die umgebenden Häuser sei, füge sich nicht befriedigend in die Umgebung ein. Bei der Willensbildung und Wahrnehmung des Ermessens könne die Baubehörde ganz verschiedene Aspekte in Betracht ziehen, zu denen nebst gemeindespezifischen Überlegungen (z.B. Standortattraktivität, Auswirkungen auf die Infrastruktur der Gemeinde) auch die Akzeptanz eines Entscheids in der Bevölkerung eine Rolle spielen könnten. So habe das Baurekursgericht jüngst festgehalten, dass z.B. das Ergebnis einer Volksabstimmung, die sich auf die Gestaltung eines Dorfplatzes mit oder ohne potentiell Schutzobjekt beziehe, im Falle eines klaren Ausgangs durchaus als Ausdruck eines öffentlichen Interesses einen Einfluss auf den Entscheid haben könne. Entscheidend sei, dass sich die Baubehörde auch in einem solchen Fall ein eigenes Bild von der Sach- und Rechtslage mache und der Entscheid selbst sachlich begründbar sei. Vorliegend habe sich der Gemeinderat mit den Interessen der Mobilfunkbetreiberin (und selbstredend auch der Bevölkerung) an der guten Abdeckung von X mit Mobilfunk und den Bedenken der Bevölkerung gegenüber den beiden geplanten Anlagen beim Werkhof und der ARA auseinandergesetzt. Dabei habe sich der Gemeinderat allein an rechtlich relevanten Kriterien orientiert. Auf die in der Bevölkerung mehrfach aufgeworfene Frage der Gesundheitsgefährdung durch die Strahlung von Mobilfunk-Antennenanlagen sei er nicht eingegangen.

### **5.2.1.**

Der Beigeladene B macht vernehmlassungsweise zusammengefasst geltend, dass der Mast erheblich dicker ausfalle, als es das Baugespann

aufzeige. Bei den Antennenmodulen sei die Anlage rund 80 cm breit. Der Verweis der Rekurrentin auf den Hochleitungsmasten überzeuge nicht, da vom Standort aus betrachtet kein solcher sichtbar sei.

### **5.2.2.**

Die Beigeladene C führt vernehmlassungsweise zusammengefasst aus, dass die Y-Ebene in ihrer landschaftlichen Erscheinung als Einheit wirke und als harmonische Umgebung erfassbar sei. Die Umgebung sei niedrig/flach und bodennah ausgestaltet. Es ergebe sich ein in sich stimmiges und wertvolles Landschaftsbild. Dieser Landschaftssilhouette bzw. dem Horizont komme an besagtem Standort daher erhöhte Schutzwürdigkeit zu. Den natürlichen Geländeverlauf überragende Bäume, Sträucher sowie Gebäude fehlten weitestgehend. Dementsprechend sei augenscheinlich, dass die geplante Mobilfunk-Antennenanlage mit einer Masthöhe von 20 m aus der bestehenden Umgebung herausragen und dadurch klar störend wirken würde. Eine Ab- oder Verdeckung durch andere Bauten und Anlagen oder eben Pflanzen in entsprechender Höhe fehle gänzlich. Auch fehle es von Seiten des Bauvorhabens gänzlich an Gestaltungspunkten, welche diesen Umstand kaschieren würden. So wirke weder die Materialisierung noch die Farbgebung des Vorhabens der fehlenden Eingliederung ausreichend entgegen. Wenn also wie im vorliegenden Fall die Mängel bei der Eingliederung nicht durch Nebenbestimmungen geheilt werden könnten, sei einem Bauvorhaben der Bauabschlag zu erteilen. Es treffe ferner entgegen den Ausführungen der Rekurrentin nicht zu, dass in der Umgebung vermehrt Infrastrukturanlagen bestehen würden. Es sei schliesslich mitnichten von einem unhaltbaren Entscheid der Vorinstanz auszugehen. Auch lege die Rekurrentin nicht dar, inwiefern der Ermessens- oder Beurteilungsspielraum der Gemeinde überschritten worden sei.

In der weiteren Stellungnahme verweist (auch) die Beigeladene C ergänzend auf das direkt an das Baugrundstück angrenzende kantonale Landschaftsschutzobjekt "Y-Tal bei X".

### **5.2.3.**

Die Beigeladenen D bringen vernehmlassungsweise zusammengefasst vor, dass die Rekurrentin nicht aufzeige, inwiefern die Gemeinde ihr Ermessen nicht ausgeübt habe oder diese Ausübung allenfalls willkürlich gewesen sei. Sie verweisen überdies ebenfalls auf das geschützte Landschaftsbild "Y-Tal

bei X" und bringen vor, dass die Anlage den Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG zu erfüllen habe. Es bestehe ein klarer und direkter optischer Bezug zwischen den ebenen, weitestgehend unbebauten Wiesen- und Ackerflächen sowie dem sich von der Ebene abrupt abhebenden, aufgrund seiner Höhe ins Auge stechenden und dominant in Erscheinung tretenden Funkmast. In Addition zu ihrem per se und von Natur aus hässlichen Erscheinungsbild werde die Mobilfunkanlage mit ihrer Höhe von 20 m und aufgrund ihrer Situierung im Talboden, von allen Siedlungen und Wohnbauten her klar und deutlich als unnatürlicher Blickfang sichtbar sein. Diese werde also eine nachhaltig massiv prägende Wirkung auf ihre unmittelbare sowie ihre mittelbare Umgebung haben, das Orts- und Landschaftsbild der Region nachhaltig verändern und auch aus der bestehenden Infrastruktur herausstechen.

#### **6.1.**

Gemäss § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben.

Diese Vorschrift enthält eine Grundanforderung an Bauten, Anlagen und Umschwung. Verlangt wird sowohl eine gewisse Qualität der Gestaltung in sich als auch der Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung. Dabei erfasst die Norm über den Wortlaut ihres Randtitels ("Gestaltung") hinaus nicht nur die Gestaltungselemente wie beispielsweise die Dach- oder die Fassadengestaltung, sondern auch ortsbauliche Aspekte wie etwa die Stellung der Baukörper, soweit jene nicht durch speziellere Bauvorschriften geregelt sind. Die Frage, ob eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist gestützt auf objektive, nachvollziehbare Kriterien zu beantworten. Blosses Empfinden rechtfertigt keinen Eingriff in das Eigentum.

Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. In der Nachbarschaft von Schutzobjekten bzw. bei Änderungen an solchen ist demnach mehr als eine bloss befriedigende Gesamtwirkung zu verlangen. Was als Objekt des Natur- und Heimatschutzes zu betrachten ist, ergibt sich aus der Aufzählung in § 203 Abs. 1 PBG. Eine förmliche Unterschutzstellung wird für die Anwendung von

§ 238 Abs. 2 PBG nicht vorausgesetzt. Vielmehr genügt es, dass sich die Schutzwürdigkeit aus der Aufnahme des Objektes in ein Inventar im Sinne von § 203 Abs. 2 PBG ergibt.

## **6.2.**

Soweit den Gemeinden bei der Anwendung von Bestimmungen des kantonalen Rechts als Ausfluss der Gemeindeautonomie eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zukommt, überprüft das Baurekursgericht entsprechende Entscheide mit Zurückhaltung. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Baubehörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz – entgegen den Vorbringen der Beigeladenen D – jedoch nicht auf eine blosse Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen).

Ob eine Bestimmung des kantonalen Rechts den Gemeinden einen autonomen Entscheidungsspielraum einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 62). Nach ständiger Praxis der kantonalen Instanzen betrifft dies insbesondere § 238 PBG, ferner aber auch etwa § 71 PBG betreffend die bauliche Gestaltung und Einordnung von Arealüberbauungen, § 237 PBG betreffend die Beurteilung der Verkehrssicherheit einer Zufahrt und § 357 Abs. 1 PBG betreffend die Beurteilung zulässiger Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten (Donatsch, § 20 Rz. 72).

## **7.1.**

In tatsächlicher Hinsicht gilt es zunächst festzuhalten, dass die Ebene zwischen dem Dorfkern von X und der Y, insbesondere östlich der E-Strasse und – ab der Siedlung G – auch westlich davon, im kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte verzeichnet ist (Objekt Nr. 1, Y-Tal bei X, Kategorie Gewässerlandschaften).

Die Aufnahmebegründung des Objekts gemäss Objektblatt lautet wie folgt: Die weite, offene Landschaft und der naturferne und begradigte, aber grosszügig und parkartig ausgestaltete Flusslauf der Y bieten ein im Kanton Zürich einmaliges Landschaftsbild. Zahlreiche Zeugen der ehemaligen natürlichen Auenlandschaft, wie Altläufe und Prallhänge, sind in der Landschaft gut sichtbar und strukturieren die ackerbaulich genutzte Ebene. Sodann werden die allgemeinen Schutzziele wie folgt umschrieben: ungeschmälerter Erhalt der landschaftlichen Einheit, insbesondere Schutz vor Beeinträchtigung / Zerstörung / Zerschneidung / Zerstückelung von Teilbereichen und prägenden Elementen des Objekts; ungeschmälerter Erhalt des typischen landschaftlichen Erscheinungsbildes sowie der bestehenden landschaftlichen Werte und prägenden Elemente; Erhalt der Aufenthaltsqualität durch Schutz vor Lärm- und Lichteinflüssen, sowie vor weiteren visuellen Störungen im Inventarobjekt und in dessen unmittelbaren Nähe; ungeschmälerter Erhalt von prägender Topographie und Relief. Sodann lauten die spezifischen Schutzziele gemäss Inventareintrag wie folgt: Erhalt der landschafts- und standorttypischen Lebensräume und ökologischen Qualitäten; Erhalt des parkartigen Charakters des künstlichen Y-Ufers; Erhalt des offenen und weitläufigen Charakters der ackerbaulich genutzten Ebene.

In Betracht fällt in diesem Zusammenhang, dass der für die geplante Mobilfunk-Antennenanlage vorgesehene Standort nicht innerhalb des Schutzgebiets liegt und der Inventareintrag, wie die Rekurrentin zu Recht vorbringt, kein (weitergehender) Umgebungsschutz vorsieht. Der Standort befindet sich damit ausserhalb des Schutzperimeters. In Frage kämen höchstens visuelle Störungen des Objekts durch die geplante Anlage. Spezifisch steht das Schutzziel des Erhalts des offenen und weitläufigen Charakters der ackerbaulich genutzten Ebene in Frage.

Die Mobilfunk-Antennenanlage soll bei bestehenden Bauten und Anlagen am Rande des Inventarobjekts errichtet werden. Aus dessen Perspektive heraus ist deshalb von einem peripheren Standort auszugehen. Dergestalt vermag die geplante Anlage nicht in rechtserheblicher Weise auf das grossflächige Inventarobjekt einzuwirken, wie sich anlässlich des Augenscheins bestätigen liess. Die Anlage wird als zu den bestehenden Bauten zugehörig betrachtet und grenzt sich insoweit vom Inventarobjekt ab. Auch die geplante Höhe führt nicht dazu, dass visuelle Beeinträchtigungen weit in das Inventarobjekt hinein zu befürchten wären. Vielmehr ist die Fernwirkung der

geplanten Anlage, deren Ausmasse nicht als aussergewöhnlich einzustufen sind, begrenzt (s. Prot. S. 13 Fotografie Nr. 9 sowie die Fotografien in act. 2, S. 6 ff., auch zum Folgenden). Angesichts dieser Umstände ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorstehend dargelegten Schutzziele beeinträchtigt werden könnten, namentlich das Ziel, den offenen und weitläufigen Charakter der ackerbaulich genutzten Ebene zu erhalten. Vielmehr entsteht lediglich eine bloss punktuelle und periphere gemeinsame Sichtbarkeit von Inventarobjekt und Anlage, was jedoch noch keinen Einordnungsmangel darstellt. Es ist so dann auch nicht zu verlangen, dass die Anlage zwingend von Bäumen oder dergleichen verdeckt werden müsste, um eine rechtsgenügli che Einordnung zu erreichen, auch wenn dies in Einzelfällen durchaus zu positiven Ergebnissen führen kann. Mit Blick auf die übrige Umgebung ist ferner in Erwägung zu ziehen, dass der gewählte Standort – trotz der Nähe zum Inventarobjekt – in einer baulich und ästhetisch wenig sensiblen Umgebung, in der Nähe von bestehenden Bauten des Werkhofs sowie bestehenden Infrastrukturanlagen (breite Strasse mit Nebenanlagen) liegt. Die geplante Anlage nimmt darüber hinaus auch genügend Rücksicht auf die Bauten innerhalb des Siedlungsgebiets von X – insbesondere der Kernzone –, zumal sie in ausreichendem Abstand hierzu erstellt werden soll. Ein rechtsrelevanter Bezug zwischen Anlage und den Bauten in der Kernzone von X ist nicht erkennbar.

In Anbetracht dieser Umstände erscheint der Entscheid der Vorinstanz als nicht mit den tatsächlichen Verhältnisse vereinbar, weshalb es sich nicht mehr vertreten lässt, die befriedigende Einordnung im Allgemeinen bzw. die genügende Rücksichtnahme auf das genannten Inventarobjekt im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG mit Verweis auf eine visuelle Beeinträchtigung zu verneinen. Die Anlage nimmt vielmehr genügend Rücksicht im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG auf das genannte inventarisierte Objekt und ordnet sich auch im Übrigen rechtsgenügli ch in die Umgebung ein. Anzumerken bleibt, dass die Fernwirkung der geplanten Anlage durchaus noch weiter reduziert werden könnte, wenn der Mast mit einer dem Hintergrund angepassten Farbe versehen sowie die Mastdicke optimiert würde. Dies wird der Gemeinderat bei der Bewilligungserteilung in Ausübung seines Ermessens zu berücksichtigen haben.

## **7.2.**

Die Vorinstanz ist wie dargelegt der Auffassung, dass bei der Willensbildung und Wahrnehmung des Ermessens der Gemeinderat ganz verschiedene

Aspekte in Betracht ziehen könne, zu denen nebst gemeindespezifischen Überlegungen (z.B. Standortattraktivität, Auswirkungen auf die Infrastruktur der Gemeinde) auch die Akzeptanz eines Entscheids in der Bevölkerung eine Rolle spielen könnten. Obwohl die Vorinstanz diese Auffassung insofern wieder relativiert, als sie vorbringt, auch in solchen Fällen sei stets entscheidend, dass sich die Baubehörde ein eigenes Bild von der Sach- und Rechtslage mache und der Entscheid selbst sachlich begründbar sei, rechtfertigen sich hierzu folgende Bemerkungen:

Die Vorinstanz bezieht sich bei ihrer Argumentation auf den Entscheid des Baurekursgerichts BRGE III Nr. 0034/2023 vom 8. März 2023. In jenem Verfahren stellte sich im Zusammenhang mit der Gewichtung der öffentlichen Interessen im Rahmen einer Inventarentlassung eines Gebäudes zugunsten der Neugestaltung eines Dorfplatzes, welche Gegenstand einer angenommenen Volksinitiative war, die Frage nach der Relevanz des Ergebnisses der entsprechenden Gemeindeabstimmung für die Interessenabwägung. Soweit die Vorinstanz vorliegend vorbringt, dass in analoger Weise die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber der geplanten Anlage als Ausdruck eines öffentlichen Interesses den Einordnungsentscheid beeinflussen dürfe, vermag dies schon deshalb nicht zu überzeugen, weil im Rahmen von Unterschutzstellungen bzw. Inventarentlassungen eine umfassende Interessenabwägung zu erfolgen hat. Demgegenüber besteht nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts im ordentlichen Baubewilligungsverfahren – im Gegensatz zum Ausnahmebewilligungsverfahren gemäss Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG) – kein Raum für eine umfassende Interessenabwägung (BGr 1A.140/2003 vom 18. März 2004, E. 3.1 = ZBI 2006 S. 197; BGr 1A.18/2004 vom 15. März 2005, E. 4; BGr 1A.120/2005 31. Mai 2006, E. 7). Zu prüfen ist lediglich, ob die geplante Anlage zonenkonform ist und alle Bauvorschriften des kantonalen Rechts und des Bundesrechts eingehalten sind. Ist dies der Fall, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung (VB.2012.00774 vom 22. August 2013, E. 6.2). Die im zitierten Entscheid der 3. Abteilung des Baurekursgerichts angeführten Erwägungen lassen sich mithin nicht ohne weiteres auf die vorliegend relevante Einordnungsprüfung übertragen.

Abgesehen davon ist vorliegend ohnehin nicht ausgewiesen, dass der sich in der Beantragung von Baurechtsentscheiden und der Durchführung von Informations- und Gesprächsversammlungen manifestierende Widerstand

der Bevölkerung primär auf die Sorge um eine rechtsgenügende Einordnung zurückzuführen ist. Im Gegenteil ergibt sich aus den Akten, dass verschiedene Themen ursächlich für die Opposition waren (s. act. 5.1 ff.). Die "Akzeptanz eines Entscheids in der Bevölkerung" kann – soweit die vorinstanzliche Auffassung nicht schon aus den einleitend genannten Überlegungen abzulehnen ist – vorliegend auch im Besonderen mithin bereits deshalb kein Kriterium für den Einordnungsentscheid haben, weil die Einordnung betreffende Überlegungen in der öffentlichen Meinungsbildung – wenn überhaupt – nur teilweise Thema waren. Soweit die Vorinstanz die mangelnde Akzeptanz der Bevölkerung für die geplante Anlage in die Ermessensbetätigung hinsichtlich der Beurteilung der Einordnung mitberücksichtigt, läuft sie mit anderen Worten Gefahr, dass sachfremde Überlegungen letzten Endes zum Einordnungsentscheid führen, was nicht statthaft wäre. Wie dargelegt ist die Bewilligung zu erteilen, wenn die Anlage zonenkonform ist und alle Bauvorschriften des kantonalen Rechts und des Bundesrechts eingehalten sind.

#### **8.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Ermessensbetätigung der Vorinstanz in Bezug auf die Einordnung der geplanten Mobilfunk-Antennenanlage nicht halten lässt. Die entsprechende Rüge der Rekurrentin ist begründet. Bei diesem Ergebnis ist der von der Rekurrentin aufgeworfene Frage, ob der Gemeinderat bei seinem abschlägigen Bauentscheid den Grundsatz von Treu und Glauben missachtete, nicht nachzugehen.

Ebenfalls nicht zu prüfen sind die vom Beigeladenen B über den Streitgegenstand hinaus geltend gemachten Gründe, die einer Baubewilligung ebenfalls entgegenstehen könnten.

#### **9.**

Der Rekurs ist gutzuheissen. Demgemäss ist der Beschluss des Gemeinderates X vom 17. April 2023 aufzuheben. Der Gemeinderat X ist einzuladen, die Baubewilligung unter den allenfalls erforderlichen Nebenbestimmungen zu erteilen, sofern auch die übrigen Baubewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.

## 10.

Gemäss § 13 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen.

Den als Beigeladene in das Verfahren einbezogenen Dritten können im Falle des Unterliegens Kosten auferlegt werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich die Beigeladenen den Anträgen der obsiegenden Partei widersetzt haben (vgl. VB.95.00079 in RB 1995 Nr. 2). Dies ist vorliegend der Fall, weshalb es sich rechtfertigt, ihnen ebenfalls einen Teil der Kosten aufzuerlegen.

Die Verfahrenskosten sind dementsprechend ausgangsgemäss zu 1/2 dem Gemeinderat X sowie zu je 1/6 den Beigeladenen 2-4 aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Die Beigeladenen D haften solidarisch für den sie betreffenden Kostenanteil.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'500.-- festzusetzen.

## 11.

Die Vorinstanz sowie die Beigeladenen D beantragen die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Dem ist aufgrund des Verfahrensergebnisses nicht zu entsprechen.