

Meldung zu Händen der Entscheidsammlung Website GFV BL

Inhalt des Dokumentes

- 1. Rechtsfrage, Stellungnahme, relevante Verfügungen und Entscheide der Gemeinde bzw. der kantonalen Aufsichtsbehörden, Wegleitungen, Schulungsunterlagen usw. (anonymisiert)**

- 2. Bemerkungen**

- 3. Schlagwörter**

- 4. Angaben zur Meldeperson (Name, Gemeinde, Kontaktdaten)**

- 5. Datum der Erfassung bzw. Aktualisierung**

RRB Nr. 2021-968 vom 29. Juni 2021 in Sachen Planungszone (5G)

Rechtliches

A. Formelles

1. Gemäss § 172 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) können sämtliche Erlasse, Verfügungen und Entscheide der

Stimmberechtigten und Organe der Gemeinden, der Zweckverbände und der Bürgerkorporationen durch Beschwerde angefochten werden.

2. Der Regierungsrat ist gemäss § 29 Abs. 1 lit. a VwVG Beschwerdeinstanz bei Beschwerden gegen Verfügungen letztinstanzlicher Gemeindebehörden. Die vorliegenden Beschwerden richten sich gegen eine Verfügung der Gemeinde Zuzgen, woraus sich die Zuständigkeit des Regierungsrats ergibt.
3. Gemäss § 31 Abs. 1 lit. a VwVG BL ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Die Beschwerdeführer sind Adressaten der angefochtenen Verfügungen und damit zur Beschwerde legitimiert.
4. Schliesslich sind die Beschwerden rechtzeitig innert 10-tägiger Frist gemäss § 33 Abs. 1 VwVG BL erhoben worden.

B. Materielles

6. Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Gemäss Abs. 2 von Art. 27 RPG dürfen die Planungszonen für längstens 5 Jahre bestimmt werden; wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann.
7. Die entsprechende kantonale Bestimmung über die Planungszone findet sich in § 53 RBG. Gemäss § 53 Abs. 1 RBG können während der Zeit, in welcher der Erlass oder die Änderung von Richt- und Nutzungsplänen und den dazugehörigen Reglementen vorbereitet wird, Planungszonen für das ganze Gemeindegebiet, Teile davon oder einzelne Parzellen beschlossen werden, um Vorkehren zu verhindern, welche die Verwirklichung der laufenden Planung verunmöglichen oder erschweren könnten. Gemäss § 53 Abs. 2 RBG umschreibt der Beschluss über die Planungszonen, welche baubewilligungspflichtigen Vorkehren während der Dauer der Planungszone zu unterlassen sind. Weiter hält Abs. 3 lit. a von § 53 fest, dass der Gemeinderat zur Sicherung und Durchführung der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung Planungszonen erlässt. Der Erlass der Planungszonen ist öffentlich bekanntzumachen und den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie den Inhaberinnen und Inhabern von Baurechten schriftlich mitzuteilen (§ 53 Abs. 3 lit. b). Gegen die Planungszone kann innert 10 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden. Der Beschwerde kommt

keine aufschiebende Wirkung zu (§ 53 Abs. 3 lit. c). Die Planungszone darf für die Dauer von 5 Jahren erlassen werden (§ 53 Abs. 4).

8. Insoweit die Beschwerdeführer 1, 2 bis 9 und 15 geltend machen, die EGV sei nicht berechtigt, eine Planungszone gemäss § 53 RBG zu beantragen und nur der Gemeinderat könne die Planungszone erlassen, ist anzumerken, dass der Gemeinderat die Planungszone mit Gemeinderatsbeschluss vom 16. November 2020 beschlossen und mit dem Schreiben vom 1. Februar 2021 den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern der Gemeinde Zunzgen den Erlass der strittigen Planungszone eröffnet hat. Das Schreiben vom 1. Februar 2021 ist mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen und erscheint in Gestalt einer Verfügung. Der entsprechende Inhalt wurde im kantonalen Amtsblatt ebenfalls mit Rechtsmittelbelehrung öffentlich bekannt gemacht. Demnach wurde die Planungszone durch das zuständige Organ erlassen und die entsprechenden Rechtsmittel gewährt.
9. Alle Beschwerdeführer machen in ihren Beschwerden die Verletzung der Eigentumsgarantie geltend. Die Beschwerdeführer 1, 2 bis 10 und 13 bis 15 verfügen über Grundeigentum in der Gemeinde Zunzgen und sehen in den geplanten Anmerkungen zur Umsetzung der Planungszone eine unzulässige Wertverminderung ihrer Grundstücke. Beschwerdeführerin 17 sieht sich in der Ausübung ihres Eigentumsrechts an ihren Anlagen in der Gemeinde Zunzgen tangiert. Die Beschwerdeführerinnen 16 rügen ausserdem eine Verletzung der Wirtschafts- und Informationsfreiheit.
10. Eine Planungszone stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar und ist somit mit Art. 26 der Bundesverfassung (BV) nur vereinbar, wenn sie im Sinne von Art. 36 BV auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und voll entschädigt wird, falls sie einer Enteignung gleichkommt (RUCH, Art. 27 RPG, Rz. 25 in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, HEINZ AEMISEGGER; PIERRE MOOR, ALEXANDER RUCH, PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Zürich, Basel, Genf 2016; Urteil BGer 1C_91/2011 E.2.2).
11. Die Beschwerdeführerinnen 16 werden durch die angefochtene Planungszone bei der Wahl von Mobilfunkantennen-Standorten eingeschränkt. Dadurch wird in erster Linie ihre Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) berührt. Dies kann dazu führen, dass Daten und damit Informationen in gewissen Gebieten nicht oder nur in schlechter Qualität verbreitet bzw. empfangen werden können, was die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV tangieren kann (vgl. BGE 138 II 173 E, 7.1). Auch die Einschränkungen in diese Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).
12. Die Planungszone dienen der (einstweiligen) Sicherstellung der (beabsichtigten) Nutzungsplanung (BGE 120 Ia 209 E. 3a; RUCH, Art. 27 RPG, Rz. 26 in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, HEINZ AEMISEGGER; PIERRE MOOR, ALEXANDER RUCH, PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Zürich, Basel, Genf 2016). «Innerhalb dieser Zonen darf nichts vorgekehrt werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte» (Botschaft RPG, 1029). Das Ziel der Planungszone besteht darin, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Folglich muss ausgeschlossen werden, was immer die Planungsabsicht behindern könnte. Es gilt, jede negative Präjudizierung zu verhindern (BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb).
13. Da das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage von allen Beschwerdeführern nicht angefochten wird, ist zu prüfen, ob die Planungszone im öffentlichen Interesse ergangen ist. Das öffentliche Interesse muss im Einzelfall aktuell und schützenswert sein und soll gegenläufige Interessen überwiegen. Planungszone als vorläufige, zeitlich beschränkte Massnahmen verfolgen unter anderem dann öffentliche Interessen, wenn sie von einer «verfestigten Planungsabsicht» getragen sind. Praxisgemäss wird an die Verfestigung der Planungsabsicht kein allzu

strenger Massstab angelegt. Es genügt, vom betroffenen Planungsträger konkret nachvollziehbare und überprüfbare Planungsschritte zu verlangen. Dabei darf noch keine definitive Konkretheit dieser Absichten verlangt werden. Noch viel weniger setzten Planungszonen bereits konkrete Pläne voraus (Entscheid des Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht]. Nr. 26 vom 14. April 1993, S. 8; VGE Nr. 68 vom 28. August 1991, S. 8).

14. Der Beschwerdeführer 1 macht geltend, in der Gemeinde Zuzgen sei keine Änderung des Nutzungsplans oder der Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunk in Planung. Die EGV vom 20. März 2019 habe den Antrag eines Stimmbürgers, die Einführung eines Kaskadenmodells für Mobilfunkanlagen zu prüfen, für erheblich erklärt. Der Gemeinderat habe der EGV in der Folge einen Planungskredit in der Höhe von 20'000 Franken für die Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Kaskadenmodells für Mobilfunkanlagen unterbreitet. Das Kreditbegehren sei von der EGV vom 18. September 2019 mit 30 zu 20 Stimmen abgewiesen worden. Eine gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde sei vom Regierungsrat am 20. Oktober 2020 abgewiesen worden. Die Planungsarbeiten für ein rechtsverbindliches Kaskadenmodell seien danach eingestellt worden. Zudem habe die Bevölkerung Anspruch auf bestmögliche Versorgung mit Mobilfunk, was durch die Planungszone verletzt werde.
15. Die Beschwerdeführer 2 bis 9 sowie 15 machen ebenfalls geltend, dass keine laufende Planung, deren Verwirklichung mit Hilfe der Planungszone geschützt werden müsse, vorliege, da die EGV vom 18. September 2019 den Planungskredit für die Einführung eines Kaskadenmodells für Mobilfunkanlagen abgelehnt habe.
16. Die Beschwerdeführerinnen 16 führen aus, das öffentliche Interesse einer Planungszone bedürfe eines doppelten Nachweises: Einerseits müsse ein öffentliches Interesse an der Änderung der Nutzungsplanung bzw. ein Planungsbedürfnis bestehen, was im Lichte der Eigentumsgarantie als auch der Planbeständigkeit zu prüfen sei. Andererseits werde ein öffentliches Interesse an der Errichtung einer Planungszone zur Sicherung des Revisionsvorhabens verlangt. Vorliegend fehle es in doppelter Hinsicht an einem öffentlichen Interesse. Einerseits beschränke sich der Handlungsspielraum der Beschwerdegegnerin auf den Ortsbildschutz und ideelle Immissionen, während es bei der 5G-Debatte in erster Linie um den Gesundheitsschutz gehe, für die der Bund abschliessend zuständig sei. Solche Bedenken würden den Erlass einer Planungszone nicht rechtfertigen. Andererseits sei keine verfestigte Planungsabsicht gegeben, da der Planungskredit für die Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Kaskadenmodells abgelehnt worden sei. Zudem liege der Ausbau des Mobilfunks im öffentlichen Interesse. Die Planungsvorschriften dürften dieses öffentliche Interesse nicht verletzen. Auch das Bundesgericht habe mehrfach festgehalten, dass Mobilfunkantennen in der Bauzone grundsätzlich zulässig sein müssten, soweit sie der Abdeckung derselben dienen.
17. Die Beschwerdeführerin 17 wirft die Frage auf, ob die Errichtung einer Planungszone als Mittel möglich sei, schliesslich unterliege der Bau von Mobilfunkanlagen der Bewilligungspflicht, wodurch betroffenen Dritten im konkreten Fall die Einsprachemöglichkeit offenstehe und die Einhaltung der geltenden Vorschriften sichergestellt werde.
18. Der Beschwerdegegner führt in ihrer Vernehmlassung aus, in der Bevölkerung habe sich Widerstand gegen die 5G-Technologie formiert, was einen Stimmbürger bewogen habe, zuhanden der EGV einen Antrag einzureichen, um ein Kaskadenmodell für Mobilfunkanlagen zu prüfen. Die EGV vom 20. März 2019 habe diesen Antrag für erheblich erklärt. Der Gemeinderat habe der EGV vom 18. September 2019 in der Folge einen Planungskredit von 20'000 Franken für die Ausarbeitung eines rechtskräftigen Kaskadenmodells für Mobilfunkanlagen vorgelegt. Der Kredit sei jedoch mit 30 zu 20 Stimmen abgelehnt worden und eine gegen diesen Beschluss gerichtete Stimmrechtsbeschwerde sei am 20. Oktober 2020 vom Regierungsrat abgewiesen worden. Im Februar 2020 hätten sechs Stimmberechtigte einen Antrag auf

Errichtung einer Planungszone für alle Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet Zunzgen gestellt. In Anbetracht des Umstands, dass der Planungskredit für das Kaskadenmodell abgelehnt worden war, habe der Gemeinderat den Antrag als rechtlich problematisch erachtet. Da jedoch das Thema 5G emotional diskutiert worden sei, und um die Antragssteller ernst zu nehmen, habe der Gemeinderat den Antrag der EGV zur Abstimmung unterbreitet. In der Einladung zur EGV vom 16. September 2020 habe der Gemeinderat darauf hingewiesen, dass er die Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone als nicht gegeben erachte. Die EGV habe dem Erlass der Planungszone dennoch zugestimmt und in der Folge habe der Gemeinderat die Planungszone erlassen. Damit habe er den basisdemokratischen Entscheid der EGV umgesetzt. Auch für den Gemeinderat seien die Unsicherheiten und Risiken der 5G-Technologie im heutigen Zeitpunkt nicht restlos geklärt. Er habe deshalb Verständnis für die kritischen Stimmen, die eine Denkpause fordern. Auch wenn aktuell in Zunzgen keine Planungsarbeiten bestünden, könne sich allenfalls mit den neuen Erkenntnissen zur 5G-Technologie die Notwendigkeit ergeben, die Planung von Mobilfunkanlagen zu überdenken.

19. Um den Hintergrund der Planungszone genauer zu erfassen, muss ein Blick auf die Diskussionen im Vorfeld und anlässlich der EGV vom 16. September 2020 geworfen werden. Der Antrag der sechs Stimmberechtigten auf Errichtung einer Planungszone an die EGV wurde in der Einladung zur EGV vom 16. September 2020 erläutert. Die Antragssteller erachten es als verantwortungslos in der jetzigen Situation für eine unerprobte 5G-Technologie mit ihrer Meinung nach erheblichem Schadenspotential Baubewilligungen zu erteilen. Da nach Aussage der sechs Stimmberechtigten Mobilfunkanbieterinnen 4G-Anlagen bewilligen lassen würden, um sie anschliessend mittels Software-Update auf 5G umzurüsten, soll die Planungszone auch für ältere Mobilfunktechnologien gelten. Den Initianten der Planungszone geht es demnach um die Verhinderung der 5G-Technologie im Gemeindegebiet Zunzgen, da sie diese als gesundheitsschädigend erachten. An der EGV vom 16. September 2020 wies ein Einwohner darauf hin, dass die neue 5G-Technologie noch sehr viele unbeantwortete Fragen berge und überall Bedenken existieren würden. Im Umweltschutzgesetz stehe der Grundsatz, dass die Vorsorge im Vordergrund stehen müsse seiner Ansicht nach sei es Teil dieser Vorsorge, diese Technologie genauer ins Auge zu fassen. Die Positionierung einer solchen Antenne müsse so definiert werden, dass Menschen vor den Strahlen bestmöglich geschützt seien. Dafür sei ein Kaskadenmodell notwendig. Es sei sicherzustellen, dass während dieser Zeit keine unerwünschten Standorte genehmigt würden und damit genügend Zeit eingeräumt werde, um eine Planungsgrundlage ausarbeiten zu können, wie diese Standorte festzulegen seien.
20. Als denkbare Planungsabsicht kommt im vorliegenden Fall gemäss einstimmiger Ausführungen der Beschwerdeführer sowie auch des Beschwerdegegners die Ausarbeitung eines Kaskadenmodells für Mobilfunkanlagen in Frage. Auch die Wortmeldung eines Einwohners anlässlich der EGV vom 16. September 2020 deutet darauf hin, dass ein Kaskadenmodell notwendig sei, um die Positionierung der Antennen so zu definieren, dass Menschen bestmöglich vor Strahlung geschützt werden. In der Gemeinde Zunzgen wurden bereits Bemühungen im Hinblick auf ein Kaskadenmodell unternommen. Der Planungskredit in der Höhe von 20'000 Franken für die Ausarbeitung eines Kaskadenmodells wurde jedoch anlässlich der EGV vom 18. September 2019 abgewiesen. Die Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Kaskadenmodells wurden in der Folge eingestellt. Bis zum Zeitpunkt der EGV vom 16. September 2020 – mithin während der Dauer eines Jahres – wurden keine Planungsabsichten im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen thematisiert.
21. Planungszone liegen dann im öffentlichen Interesse, wenn sie von einer verfestigten Planungsabsicht getragen sind. Zwar wird an die Anforderungen an die Verfestigung der Planungsabsicht kein allzu strenger Massstab angelegt. Da die Planung des Kaskadenmodells

ein Jahr vor der Errichtung der Planungszone aufgegeben wurde, liegt im vorliegenden Fall jedoch keinerlei Planungsabsicht vor.

22. Unabhängig von der Einführung eines Kaskadenmodells haben die Stimmberechtigten von Zunzgen ihre Skepsis gegenüber der 5G-Technologie und ihre Bedenken über den Gesundheitsschutz geäußert. Der Gemeinderat hat sein Verständnis dafür ausgesprochen und weist darauf hin, dass sich mit den neuen Erkenntnissen zur 5G-Technologie allenfalls die Notwendigkeit ergeben könnte, die Planung von Mobilfunkanlagen zu überdenken. Diese Bedenken über den Gesundheitsschutz und die Skepsis gegenüber der 5G-Technologie stellen jedoch keine Planungsabsicht dar. Zwar liegt die Einhaltung des Gesundheitsschutzes im öffentlichen Interesse, aber eine Planungszone ohne ersichtliche Planung ist dafür kein zulässiges Mittel.
23. Die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) verfolgt den Zweck, die Bevölkerung vor schädlicher oder lästiger Strahlung zu schützen (Abs. 1 NISV). Ob deren Bestimmungen eingehalten werden, wird im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens für eine Antennenanlage geprüft. Dabei besteht die Möglichkeit, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in einem Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren sowohl verwaltungsintern als auch gerichtlich überprüfen zu lassen (§ 127 RBG; § 133 RBG). Damit ist bereits ein Instrument vorhanden, mit welchem die Erstellung von Antennenanlagen oder baubewilligungspflichtige Änderungen von bestehenden Anlagen hinsichtlich des Gesundheitsschutzes überprüft werden können. Auch in Bezug auf den Gesundheitsschutz liegt damit kein genügendes öffentliches Interesse vor, das den Erlass der Planungszone ohne das Vorliegen verfestigter Planungsabsichten rechtfertigen könnte.
24. Im Übrigen steht der kommunalen Regelung über die Planungszone das in der Fernmeldegesetzgebung des Bundes konkretisierte öffentliche Interesse an einer qualitativ gutem Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbieterinnen entgegen (vgl. BGE 133 II 64).
25. Als Fazit ist demnach festzuhalten, für den Erlass der Planungszone aufgrund der mangelnden verfestigten Planungsabsicht kein genügendes öffentliches Interesse vorhanden ist, um den Eingriff in die geltend gemachten Grundrechte zu rechtfertigen.
26. Der Vollständigkeit halber bleibt zu prüfen, ob die von der Gemeinde erlassene Planungszone in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht verhältnismässig ist. Der primäre Massstab ist der Zweck, der mit der Planungszone verfolgt wird und nicht der Zweck der später noch festzulegenden Nutzungsordnung (RUCH, Art. 27 RPG, Rz. 36 in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, HEINZ AEMISEGGER; PIERRE MOOR, ALEXANDER RUCH, PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Zürich, Basel, Genf 2016).
27. Sinn und Zweck von Planungszonen ist es, (bauliche) Vorkehren zu verhindern, welche die Verwirklichung der laufenden Planung verunmöglichen oder erschweren könnten (§ 53 Abs. 1 RBG). Dabei hat der Beschluss über die Planungszone zu umschreiben, welche bewilligungspflichtigen Vorkehren während der Dauer der Planungszone zu unterlassen sind (§ 53 Abs. 2 RBG). Der Zweck dieser materiellen Einschränkung durch die Planungszone liegt darin, dass nicht Bauvorhaben im Bereich der Planungszone ausgeführt werden können, welche den Schutzvorschriften zuwiderlaufen würden.
28. Der Grundsatz der Erforderlichkeit verlangt, dass die festgesetzte Planungszone nicht die strenge Wirkung eines vollständigen Bauverbots hat, sondern Veränderungen möglich sein

sollen, welche die Nutzungsplanung nicht erschweren (RUCH, Art. 27 RPG, Rz. 38 in: Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, HEINZ AEMISEGGER; PIERRE MOOR, ALEXANDER RUCH, PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Zürich, Basel, Genf 2016).

29. In Bezug auf die Verhältnismässigkeit in räumlicher Hinsicht machen die Beschwerdeführer 2 bis 9 sowie 15 geltend, eine Planungszone über ein gesamtes Gemeindegebiet habe den Charakter eines Moratoriums und verstosse gegen den konzessionierten Auftrag der Mobilfunkanbieterinnen, eine qualitativ gute Mobilfunkversorgung im Siedlungsgebiet zu gewährleisten.
30. Die Beschwerdeführerinnen 16 führen in Bezug auf die Verhältnismässigkeit in räumlicher Hinsicht aus, ein weitgehendes Verbot von Mobilfunkanlagen sei mit der Fernmeldegesetzgebung nicht vereinbar. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung rechtfertige sich das Interesse des Ortsbild- und Landschaftsschutzes eine Einschränkung von Mobilfunkanlagen nur in Gebieten, für welche entsprechende Schutzvorschriften bestünden. Auch in sachlicher Hinsicht gehe die Planungszone über das hinaus, was zur Sicherung des Planungszwecks erforderlich sei. Gemäss deren Wortlaut gelte sie für sämtliche Mobilfunkantennen und umfasse damit auch solche Antennen, die im Innern eines Gebäudes errichtet würden. Eine Beschränkung dieser Antennen liesse sich nicht mit dem Ortsbild- und Landschaftsschutz oder dem Schutz vor ideellen Immissionen rechtfertigen.
31. Im Erlass der Planungszone wurde nicht definiert, welche Arten von Anlagen und welche Veränderungen von bestehenden Anlagen für die Dauer der Planungszone zu unterlassen sind. Damit ist die Vorgabe gemäss § 53 Abs. 2 RBG nicht erfüllt. Es lässt sich nur aus den Voten der EGV schliessen, dass eine Planungszone für alle Mobilfunkanlagen errichtet werden sollte, weil befürchtet wird, dass Antennen mit älteren Technologien erstellt werden und später auf die 5G-Technologie umgerüstet werden. Dies reicht jedoch nicht aus, um den Betroffenen eine klare Vorstellung insbesondere davon zu geben, welche Veränderungen an bestehenden Anlagen unter der Planungszone möglich sind und welche nicht. Eine Verhinderung der 5G-Technologie würde erfordern, dass auch nicht baubewilligungspflichtige Änderungen an bestehenden Anlagen, sogenannte Bagatelländerungen, unterlassen werden müssten, weil auch dadurch eine Aufrüstung auf 5G erfolgen könnte. Gemäss § 53 Abs. 2 RBG kann mit der Planungszone grundsätzlich jedoch nur erreicht werden, dass baubewilligungspflichtige Änderungen unterlassen werden. Auch im Hinblick auf die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen 16, dass gemäss ihrer Ansicht nach auch Antennen, die im Innern eines Gebäudes errichtet würden, künftig zu unterlassen sind, ist festzuhalten, dass sich auch diesbezüglich die Frage stellt, ob diese überhaupt von einer Planungszone erfasst werden können, wenn keine Baubewilligungspflicht besteht. Der Komplexität des Themas Mobilfunk konnte mit dem Erlass der Planungszone nicht Rechnung getragen werden und es stellen sich zahlreiche praktische Fragen, die mit den vorliegenden Akten nicht beantwortet werden können. Sofern davon auszugehen ist, dass sämtliche Arten von Antennenanlagen unter die Planungszone fallen, hat die Planungszone die strenge Wirkung eines vollständigen Bauverbots, was im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit unzulässig ist.
32. Schliesslich ist unter Verhältnismässigkeitsüberlegungen die Planungszone auch in räumlicher Hinsicht problematisch. Sie erstreckt sich über das gesamte Gemeindegebiet und unterscheidet nicht zwischen besonders schützenswerten und weniger bewohnten Gebieten. Im Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte des Bundesamts für Umwelt (BAFU) werden die Möglichkeiten erläutert, wie die Gemeinden auf die Standorte der Mobilfunkantennen durch kommunale Nutzungsplanung Einfluss nehmen können. Demnach sind Gebietsausscheidungen im Sinne von Steuerungsinstrumenten (Positivplanung, Negativplanung, Kaskadenmodell) möglich, wenn sie im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung erfolgen. Sie dürfen nicht in die bereits abschliessend geregelten Gebiete des Umweltschutzes und des Fernmelderechts eingreifen. Die umweltrechtliche Regelung des Schutzes der Bevölkerung vor schädlicher und

lästiger Strahlung in der NISV lässt für strengere kantonale oder kommunale Schutzanforderungen gegen die Strahlung von Mobilfunkanlagen wie etwa durch Moratorien keinen Raum (Leitfaden Seite 7). In der Gemeinde Zunzgen wurde in erster Linie die Ausarbeitung eines Kaskadenmodells verfolgt, was jedoch durch die Ablehnung des Planungskredits aufgegeben wurde. Ein Kaskadenmodell würde nicht das gesamte Gemeindegebiet mit einem Verbot belegen, sondern eine Priorisierung der Standorte für Mobilfunkantennen vornehmen. Wenn man sich als Planungsziel ein Kaskadenmodell vorstellt – obwohl derzeit keines in Planung ist – würde die Planungszone somit in räumlicher Hinsicht über das erforderliche Mass hinausgehen, um den Zweck eines Kaskadenmodells zu sichern. Eine Regelung, die über ein Kaskadenmodell hinausgeht, würde einem Mobilfunkmoratorium gleich kommen und in die abschliessend bundesrechtlich geregelten Rechtsgebiete eingreifen.

33. Die fünfjährige Dauer der Planungszone wäre unter Verhältnismässigkeitsüberlegungen in zeitlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Dies ist die maximale Dauer, welche nach § 53 Abs. 4 RBG vorgesehen ist und wäre erfahrungsgemäss ein realistischer Zeithorizont, um die angestrebte Planung auf kommunaler (und auch auf kantonaler) Ebene realisieren zu können.
34. Abschliessend ist festzuhalten, dass kein ausreichendes öffentliches Interesse für die Errichtung einer Planungszone für alle Mobilfunkanlagen auf dem gesamten Gemeindegebiet Zunzgen besteht und dass sich eine solche Planungszone sowohl in sachlicher als auch in räumlicher Hinsicht als unverhältnismässig erweisen würde. Die Beschwerden der Beschwerdeführer 1 bis 10 und 13 bis 17 werden somit gutgeheissen. Der Beschluss des Beschwerdegegners über den Erlass der Planungszone wird aufgehoben.
35. Der Beschwerdeführer 1 stellt in seiner Beschwerde vom 5. Februar 2021 eventualiter eine aufsichtsrechtliche Anzeige gemäss § 43 VwVG. Da seine Beschwerde mit dem vorliegenden Entscheid gutgeheissen und der Beschluss des Beschwerdegegners über den Erlass der Planungszone aufgehoben wird, erübrigt sich die Prüfung einer aufsichtsrechtlichen Anzeige.
36. Es bleibt noch über die Kosten zu befinden. Nach § 20a Abs. 3 VwVG werden der Vorinstanz keine Verfahrenskosten auferlegt.
37. Gemäss § 22 Abs. 2 lit. a VwVG hat im Beschwerdeverfahren die ganz oder teilweise obsiegende beschwerdeführende Partei Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung, wenn der Vorinstanz Rechtsverletzungen oder grobe Verfahrensfehler unterlaufen sind. Indem die Beschwerdegegnerin eine Planungszone ohne Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen erlassen hat, hat sie eine Rechtsverletzung begangen. Die Beschwerdeführer haben damit Anspruch auf eine Parteientschädigung. Gemäss Honorarnote des die Beschwerdeführerinnen 16 vertretenden Anwalts wird ein Betrag von CHF 3'769.50 in Rechnung gestellt. Gestützt auf § 22 Abs. 6 VwVG geht die Parteientschädigung zu Lasten der Gemeinde Zunzgen.

Beschlüsse

- ://:
1. Die Beschwerden werden gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.
 2. Der Beschluss des Gemeinderats Zunzgen über den Erlass der Planungszone für alle Mobilfunkanlagen für 5 Jahre auf dem gesamten Gemeindegebiet Zunzgen wird aufgehoben.
 3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4. Es wird den Beschwerdeführerinnen 16 bzw. dem sie vertretenden Anwalt eine Parteient-schädigung in der Höhe von CHF 3'769.50 zu Lasten der Gemeinde Zunzgen zugespro-chen.
5. Der Gemeinderat wird ersucht, die Beschlussziffern 1 und 2 dieses Regierungsratsbe-schlusses zeitnah nach dessen Erhalt im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen und mit der Rechtsmittelbelehrung zu versehen (vgl. 19 Abs. 2 VwVG).

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen, vom Empfang des Entscheides an gerechnet, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bahnhofplatz 16, 4410 Liestal, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde, die in vierfacher Ausfertigung einzureichen ist, muss ein klar umschriebenes Begehren und die Unterschrift der beschwerdefüh-renden oder der sie vertretenden Personen enthalten. Der angefochtene Entscheid ist der Beschwerde in Kopie beizulegen. Das Verfahren vor Kantonsgericht ist kostenpflichtig (§§ 5, 20 und 43 ff. des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung, VPO).

Die Landschreiberin:

E. Haas Diehrich