

G E M E I N D E R A T

Bericht und Antrag

Nr. 1370
vom 15. Mai 2008
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Initiative "zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen"

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Am 31. Mai 2007 haben wir Ihnen den Bericht und Antrag Nr. 1341 betreffend der Initiative "zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen" vorgelegt. Am 21. Juni 2007 haben Sie beschlossen, dass Sie sich vorläufig noch nicht zur Gültigerklärung oder Nichtgültigerklärung der Initiative äussern wollen. Weiter haben Sie die Frist zur Behandlung bis Ende Juni 2008 verlängert. Wir wurden beauftragt, Ihnen bis März 2008 einen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten und einen Zusatzbericht unter Berücksichtigung der aktuellsten Rechtsprechung vorzulegen.

2 Stand Auftragserfüllung

Wir konnten den von Ihnen formulierten Auftrag bis zum gesetzten Termin nicht erfüllen. Seit der letzten Beratung im Einwohnerrat erfolgten durch das Bundesgericht erste Präzisierungen betreffend dem Handlungsspielraum der Gemeinden. Es stehen den Gemeinden und Kantonen verschiedene bau- und planungsrechtliche Mittel zur Verfügung, um die Standorte von Mobilfunkanlagen mitzubestimmen, sofern sie die aufgezeigten bundesrechtlichen Grenzen einhalten. Wie eine solche Planung konkret aussehen kann und wie die Interessenabwägung im Detail zu erfolgen hat, ist nur ansatzweise vorhanden. Hierzu laufen verschiedene Arbeiten. Unter anderem sind der Bund, die Kantone und der Gemeinde- und Städteverband an der Erarbeitung eines Leitfadens "Mobilfunk" für die Gemeinden.

Wie im folgenden Kapitel aufgezeigt, hat Horw eine Pionierrolle eingenommen, indem mit allen Mobilfunkbetreibern ein Meeting durchgeführt wurde mit dem Ziel, gemeinsame Lösungen zu finden. Das Grundlagenpapier von Herrn Dr. iur. Benjamin Wittwer, Zürich, war zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegend. Nach eingehender Beratung der Planungsmöglichkeiten äusserten die Mobilfunkbetreiber den Wunsch, gemeinsam einen Vorschlag über das künftige Vorgehen von Gemeinde und Betreibern bei der Standortbewilligung von Mobilfunkanlagen auszuarbeiten. Durch die schweizweite Bewegung, die durch die Rechtsprechung ausgelöst wurde, verzögerte sich dieses Papier zu unseren Händen. Das Papier sollte nun keine Horwer Lösung mehr sein, sondern auch für andere Gemeinden die Bewilligung von Mobilfunkanlagen regeln. Dies ist zu begrüßen, hat aber verunmöglicht, dass wir den von Ihnen gesetzten Zeitplan einhalten konnten.

3 Ausgeführte Arbeiten

Vorerst haben wir Herrn Dr. iur. Benjamin Wittwer, Zürich, beauftragt, uns die Regelungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Planung und Erstellung von Mobilfunkantennenanlagen aufzuzeigen. Dr. Wittwer hat seine Erkenntnisse im Gutachten "Lösungsmöglichkeiten für Antennenstandorte in Horw" vom 16. November 2007 festgehalten. Dr. Wittwer ist Verfasser der Dissertation "Bewilligung von Mobilfunkanlagen" vom September 2006 und gilt in Fachkreisen als profunder Kenner der Zusammenhänge zwischen der Mobilfunktelefonie und dem Planungs- und Baurecht.

Am 10. Dezember 2007 führten wir ein Meeting mit Vertretern der Mobilfunkbetreibergesellschaften, unseren Rechtsberatern und Vertretern kantonaler Dienststellen zwecks Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen durch. Dabei sind wir so verblieben, dass uns die Betreibergesellschaften einen gemeinsamen Vorschlag mit den Eckpunkten einer möglichen Vereinbarung zwischen der Gemeinde und den Betreibergesellschaften unterbreiten. Die Vereinbarung hätte zum Zweck, das Vorgehen, bzw. die gegenseitigen Rechte und Pflichten bei der Standortsuche und der Errichtung von Mobilfunkkommunikationsanlagen auf Horwer Gemeindegebiet zu regeln. Im Moment liegt dieser Gegenvorschlag noch nicht vor.

Auch eine schweizweit besuchte Tagung der Universität St. Gallen in Winterthur am 24. Januar 2008 zum Thema Standortplanung von Mobilfunkanlagen in der Nutzungsplanung führte für uns zu keinen neuen greifbaren Erkenntnissen oder Ergebnissen. Zudem wurde Josef Wehrmüller beauftragt, einen Bericht zur aktuellen Rechtsprechung zu verfassen, dieser musste vor allem während der letzten Wochen nochmals aktualisiert werden.

Im April 2008 ist ein weiterer wegweisender Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern in Sachen Mobilfunk ergangen. Er beinhaltet die Nichtgenehmigung einer von den Krienser Stimmbürgern beschlossene Bauvorschrift zur Leistungsbegrenzung von Mobilfunkantennenanlagen innerhalb und angrenzend an die Wohnzonen.

4 Entwicklung im Bewilligungsumfeld

In den letzten Monaten hat sich durch verschiedene Urteile die Rechtslage in Sachen Mobilfunkantennenanlagen derart geklärt, dass folgende Aussagen möglich sind:

- Unabhängig von einer Initiative soll geprüft werden, wie der Mobilfunk auf kommunaler Ebene geregelt werden soll und kann.
- Der Bedarf nach kommunaler Mitsprache bei der Evaluation von Mobilfunkantennenanlagen besteht nicht nur in Horw. Kriens hat informell angefragt, gemeinsam nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Auch Meggen beschäftigt sich intensiv mit derselben Frage. Daneben sind auch andere Gemeinden an unserem Vorgehen interessiert. An der kommenden RKU-Tagung (regionale Konferenz Umweltschutz) wird dieses Thema traktandiert. Im Namen der drei grossen Betreibergesellschaften hat uns Orange bestätigt, dass sie weiterhin mit dem Gemeinderat an der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, welche den verschiedenen Ansprüchen gerecht werden, interessiert sind.
- Seit kurzem liegt der Entwurf des neuen Kantonalen Richtplans 2008 zur Vernehmlassung vor. Darin sieht der Kanton Luzern unter E9 Kommunikationsanlagen, Mobilfunk S. 159 und 160 folgende richtungsweisende Festlegung vor:

Mobilfunkanlagen dienen als Infrastruktureinrichtungen zur leitungsungebundenen Datenübertragung der Versorgung der Bevölkerung. Sie unterliegen einer umfassenden Standortevaluations- und Koordinationspflicht. Dabei ist neben der Versorgungssicherheit insbesondere ein grösstmöglicher Schutz vor nichtionisierender Strahlung anzustreben.

Dazu enthält der Richtplanentwurf zwei Koordinationsaufgaben:

E9-1: Planungsgrundsätze für Sendeanlagen für Mobilfunk- und drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL-Basisstationen): Die Standorte von Mobilfunk- und WLL-Basisstationen sind nach einheitlichen Kriterien und unter Berücksichtigung des Versorgungsauftrages der Mobilfunkbetreiber zu koordinieren. Neue Standorte sowie der Ausbau an bestehenden Standorten haben dabei nicht nur dem Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung Rechnung zu tragen, sondern auch die Wohnqualität sowie das Orts- und Landschaftsbild zu wahren.

E9-2: Standortevaluation und -koordination: Die Standorte für Sendeanlagen für Mobilfunk- und drahtlose Teilnehmeranschlüsse sind im Rahmen einer ausgewogenen Standortevaluation zu ermitteln. Umfang und Inhalte dieser Standortevaluation sollen in einer Vereinbarung des Kantons mit den Mobilfunkanbietern konkretisiert werden.

- Der Kanton Zug hat sich im Rahmen der Anpassung des kantonalen Richtplans präziser zu den Planungsgrundsätzen für Sendeanlagen für den Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL-Basisstationen) geäußert. Gemäss Entwurf, welcher bis am 13. Mai 2008 öffentlich auflag, richtet sich die Standortsuche nach folgender Kaskade. Die Mobilfunkbetreiber weisen nach, dass in der jeweils höheren Priorität kein Alternativstandort zur Verfügung steht.
 - a) Die Betreiber richten neue Sendeanlagen auf bestehenden Anlagen ausserhalb der Bauzonen ein (namentlich Hochspannungsmasten, Funkanlagen). Diesen Standorten dürfen keine öffentlich rechtlichen Vorschriften entgegenstehen und es muss eine privatrechtliche Vereinbarung für die gemeinsame Nutzung vorliegen.
 - b) Sollten keine Standorte auf bestehenden Anlagen ausserhalb der Bauzone möglich sein, stellen die Betreiber neue Sendeanlagen in Arbeitszonen auf.
 - c) Sollten keine Standorte in Arbeitszonen möglich sein, stellen die Betreiber neue Sendeanlagen in gemischten Wohn- und Arbeitszonen auf.
 - d) Sollten keine Standorte in gemischten Wohn- und Arbeitszonen möglich sein, stellen die Betreiber neue Sendeanlagen ausserhalb der Bauzone auf neuen Masten auf. In der Regel lehnen sich die neuen Anlagen an bestehende Bauten und Anlagen an und stehen nicht vollständig frei in der Landschaft. Dabei sind Standorte in kantonalen Landschaftsschongebieten und in kommunalen Landschaftsschutzgebieten ausgeschlossen.
 - e) Sollten keine Standorte ausserhalb der Bauzone auf neuen Masten möglich sein, stellen die Betreiber neue Sendeanlagen in reinen Wohnzonen oder in Zonen des Öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen auf. Die Sendeanlagen halten gegenüber Schulen, Kindergärten, Spitälern, Alterssiedlungen, Altersheimen und dergleichen eine grösstmögliche Distanz ein. Dies ist im Sinne der Vorsorge.

Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts betreffend der Antenne Stutzring wurde der Gemeinderat angewiesen, innert nützlicher Frist neu über das Baugesuch am Stutzring zu entscheiden. Auf unsere Anfrage hin hat sich Sunrise Communications AG am 5. Januar 2008 bereit erklärt, das Baugesuch auf unbestimmte Dauer sistieren zu lassen. Im Moment ist daher der grösste Druck im Gebiet Stutz-St. Niklausen etwas gewichen. Die von den Nutzerinnen und Nutzern der mobilen Telefonie bemängelten Versorgungslücken in weiten Teilen der Halbinsel bestehen aber weiterhin. Zudem haben uns die Mobilfunkbetreibergesellschaften darauf hingewiesen, dass der Netzaufbau für die bereits eingeführte Nachfolgetechnik im UMTS-Standard in der Region Luzern im Rückstand ist und voranzutreiben ist.

5 Neubeurteilung der Initiative

Die erneute Prüfung der Initiative unter Berücksichtigung der Entwicklung der Rechtsprechung durch Josef Wehrmüller führt zu folgender Erkenntnis:

Gemeinden sind grundsätzlich befugt, Höhenvorschriften nicht nur für Bauten und deren Teile (Aufbauten), sondern auch für Anlagen aufzustellen. Das ist übrigens im Vorprüfungsbericht des BUWD vom 15. Dezember 2006, wenn auch mit Einschränkungen, bestätigt worden. Unzulässig sind jedoch generelle Höhenbeschränkungen für Mobilfunkantennen.

Wird mit einer Initiative der Erlass genereller Höhengvorschriften verlangt, dann ist nach Geltungsbereich zu unterscheiden:

- Wird mit einer Initiative der Erlass von Höhengvorschriften für Bauten und Anlagen herkömmlicher Art verlangt, dann steht einer Gültigerklärung der Initiative wohl nichts im Wege. Würde eine solche Initiative angenommen, dann könnten in dem darauf folgenden Ortsplanungsverfahren allfällig erforderliche Änderungen oder Ergänzungen der Vorschriften vorgenommen werden. In diesem Ortsplanungsverfahren könnte so auch den Bedenken Rechnung getragen werden, die das BUWD in seinem Vorprüfungsbericht vom 15. Dezember 2006 geäußert hat.
- Wird mit einer Initiative der Erlass von Höhengvorschriften nur für Mobilfunkanlagen verlangt, dann ist die Initiative aufgrund der heutigen Rechtsprechung ohne weiteres als ungültig zu erklären. Eine solche Initiative würde dem übergeordneten Recht widersprechen und wäre damit rechtswidrig. Es wird auf die oben erwähnten Urteile Wil und Horw verwiesen. Es kann in diesem Zusammenhang auch auf die Entscheide Emmen (ungültige Initiative), Littau (Aufhebung einer Planungszone) und Kriens (Nichtgenehmigung einer BZR-Vorschrift für Mobilfunkanlagen) hingewiesen werden.

In der gemäss Horwer Initiative vorgeschlagenen Ergänzung des Bau- und Zonenreglements werden Höhengvorschriften für Dachaufbauten und Anlagen verlangt. Mobilfunkantennen werden hier nicht erwähnt. Wird dieser Initiativtext für sich allein betrachtet, könnte die Initiative allenfalls noch als gültig erklärt werden, jedoch nur mit Blick auf herkömmliche Bauten und Anlagen.

Im konkreten Fall zielt jedoch die Initiative klar auf Mobilfunkantennen. Gemäss Titel der Initiative geht es um den Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen. Auch aus der Begründung und Erläuterung des Begehrens auf den Unterschriftenlisten ist ersichtlich, dass mit der neuen Bestimmung Mobilfunkantennen den neuen Vorschriften unterstellt werden sollen. Diese Stossrichtung ist das wesentliche Anliegen des Initiativkomitees und wohl auch der meisten Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Initiativbegehrens.

Dieses Anliegen kann mit den vorgeschlagenen Höhenbestimmungen für Dachaufbauten und Anlagen nicht erreicht werden. Gemäss der oben dargestellten Rechtsprechung erfüllen generelle Vorschriften die Anforderungen an die baupolizeiliche Regelung von Mobilfunkantennen nicht, weshalb sie deren Planung und Errichtung nicht erfassen und auch nicht einschränken können. Die Initiative erweist sich damit als rechtswidrig und als nicht durchführbar.

Zu prüfen ist, ob die Initiative mit Blick auf andere Bauten und Anlagen (als Mobilfunkantennen) als gültig zu erklären und zur Abstimmung zu bringen ist. Das ist zu verneinen. Zentrales Anliegen der Initiative sind Vorschriften für Mobilfunkantennen, wie sich das bereits aus dem Titel der Initiative ergibt.

6 Weiteres Vorgehen

Wir beabsichtigen, allein oder im Verbund mit weiteren Gemeinden und / oder dem Kanton Luzern mit den Mobilfunkbetreibergesellschaften eine Vereinbarung zur Standortevaluation abzuschliessen. Die Vereinbarung soll sich sinngemäss an den durch den Kanton Zug im Richtplanentwurf stipulierten Planungsgrundsätzen orientieren. Das Initiativkomitee soll periodisch über den Fortgang der Verhandlungen informiert bzw. wird, sofern möglich, in den Planungs- und Verhandlungsprozess integriert.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen

- die Initiative "zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen" als ungültig zu erklären.
- davon Kenntnis zu nehmen, dass der Gemeinderat zusammen mit einem Ausschuss des Initiativkomitees und den Mobilfunkbetreibergesellschaften einen zweckmässigen Vorschlag zur Regelung der Mitwirkung bzw. Mitsprache der Gemeinde bei der Festlegung der Standorte von Mobilfunkantennen und deren Ausgestaltung erarbeitet und dem Einwohnerrat vorlegen wird.

Markus Hool
Gemeindepräsident

Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

- Bundesgerichtliche und kantonale Rechtsprechung zu den Anforderungen an raumplanerische Vorschriften für Mobilfunkantennen; lic. iur. Josef Wehrmüller, 25. April 2008
- Weitere Überlegungen betreffend Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative "zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen"; lic. iur. Josef Wehrmüller, 2. Mai 2008
- Initiativbogen "Gemeindeinitiative zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen"; Horwer Interessengemeinschaft für unbeschwertes Wohnen/HIFUW, amtlich veröffentlicht am 15. April 2006
- Lösungsmöglichkeiten für Antennenstandorte in Horw; Dr. iur. Benjamin Wittwer; 16. November 2007
- Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen; Baudirektion Kanton Zürich, 2008
- Merkblatt für die Zürcher Gemeinden - Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen; Baudirektion Kanton Zürich
- Die Bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Standortgebundenheit und Standortplanung von Mobilfunkanlagen; VLP-ASPAN, März Nr. 2/08
- Kantonaler Richtplan 2008, Richtplan-Text Seiten 159 und 160, Entwurf für die Anhörung; Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, 15. April 2008
- Raumplanerischer Bericht, Anpassung des kantonalen Richtplanes, Seiten 22 bis 25; Kanton Zug, Baudirektion, Amt für Raumplanung, Februar 2008
- Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2007, V 07 58, i.S. Sunrise Communications AG
- Baugesuch der Sunrise Communications AG für eine Mobilfunkantennenanlage auf Grundstück Nr. 985, Stutzring 2, St. Niklausen, Bemerkungen und Hinweise aus rechtlicher Sicht zum Urteil V 07 58 des Verwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2007; lic. iur. Josef Wehrmüller, 17. Dezember 2007
- Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2007 (V 07 58) i.S. Sunrise; Dr. iur. Benjamin Wittwer, 28. Dezember 2007

E I N W O H N E R R A T

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1370 des Gemeinderates vom 15. Mai 2008
 - gestützt auf den Antrag der Bau- und Verkehrskommission
 - in Anwendung von Art. 12 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007
-

1. Die Initiative "zum Schutz von Mensch und Wohnraum vor Grossantennen" wird als ungültig erklärt.
2. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat zusammen mit einem Ausschuss des Initiativkomitees und den Mobilfunkbetreibergesellschaften einen zweckmässigen Vorschlag zur Regelung der Mitwirkung bzw. Mitsprache der Gemeinde bei der Festlegung der Standorte von Mobilfunkantennen und deren Ausgestaltung erarbeitet und dem Einwohnerrat vorlegen wird.

Horw, 26. Juni 2008

Brigitte Germann-Arnold
Einwohnerratspräsidentin

Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

Publiziert: