

25. April 2008

Bundesgerichtliche und kantonale Rechtsprechung zu den Anforderungen an raumplanerische Vorschriften für Mobilfunkantennen

Josef Wehrmüller, lic. iur.
Rechtsanwalt und Notar

Pilatusstrasse 39
CH-6003 Luzern
Telefon 041 240 90 10
Fax 041 240 15 55
wehrmueller@kwmm.ch

Inhalt:

- 1. Einleitung**
- 2. Die drei Leitfälle**
 - 2.1 Urteil Zermatt
 - 2.2 Urteil Günsberg
 - 2.3 Urteile Wil I und II
- 3. Schranken des Bundesrechts**
 - 3.1 Umweltrecht
 - 3.2 Fernmelderecht
- 4. Zweckmässige und spezifische Massnahmen**
- 5. Steuerung der Festlegung von Standorten**
 - 5.1 Allgemeines
 - 5.2 Ausschluss von Standorten (Negativplanung)
 - 5.3 Zuweisung von Standorten (Positivplanung)
 - 5.4 Evaluation von Standorten
 - 5.5 Kombination, Vereinbarung, Zusammenarbeit im Einzelfall
- 6. Zonenkonformität**
 - 6.1 Zur Zonenkonformität innerhalb der Bauzonen
 - 6.2 Lockerung ausserhalb der Bauzonen
- 7. Planungszone**
- 8. Rechtsprechung im Kanton Luzern**
 - 8.1 Reiden: Antennenverbot und Höhenbeschränkung
 - 8.2 Emmen: Ungültige Initiative
 - 8.3 Horw: Nicht zulässige Planungszone
 - 8.4 Littau: Aufhebung einer Planungszone
 - 8.5 Kriens: Nichtgenehmigung einer BZR-Vorschrift für Mobilfunkanlagen

1. Einleitung

In der Gesetzgebung des Bundes fehlen spezifische Anordnungen zum Verhältnis zwischen Mobilfunkanlagen und Raumplanung. Deshalb müssen nun die rechtsanwendenden Behörden mühsam und einzelfallweise offene Fragen klären. Eine Leaderrolle kommt dabei dem Bundesgericht zu, auch wenn es in der Regel vorinstanzliche Entscheide nur eingeschränkt, auf Willkür hin, überprüft.

Im Verlaufe des Jahres 2007 hat das Bundesgericht in drei Leitfällen erste Aussagen gemacht zu den Anforderungen an raumplanerische Vorschriften für die Planung und den Bau von Mobilfunkanlagen. Für Kantone und Gemeinden besteht ein gewisser Regelungsspielraum, der jedoch durch Vorgaben des Bundesrechts stark eingeschränkt ist.

2. Die drei Leitfälle

2.1 Urteil Zermatt¹

In Zermatt plante die Swisscom Mobile SA die Errichtung bzw. Änderung der Mobilfunkanlage im Kirchturm der Pfarrkirche. Bei der Beurteilung einer Beschwerde Privater erläuterte das Bundesgericht die bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten betreffend Mobilfunkanlagen erstmals etwas näher. Danach sind ortsplanerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, grundsätzlich möglich, sofern die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung respektiert werden. Das Gericht stellte fest, dass die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage im kommunalen oder kantonalen Recht fehlt.

¹ Urteil 1A.129/2006 des Bundesgerichts vom 10. Januar 2007, teilweise publiziert in BGE 133 II 64 (nachfolgend Urteil Zermatt genannt).

2.2 Urteil Günsberg²

Im Rahmen ihrer Ortsplanung legte die Gemeinde Günsberg im Zonenreglement fest, dass Anlagen, die nichtionisierende Strahlen emittieren, im Bereich der Sport- und Kinderspielplätze in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht gestattet sind. Gegen diese Bestimmung erhoben die Mobilfunkbetreiber beim Regierungsrat des Kantons Solothurn Beschwerden. Dieser hiess die Beschwerden gut und genehmigte die Bestimmung des Zonenreglementes nicht. In der Folge haben sowohl das kantonale Verwaltungsgericht wie auch das Bundesgericht Beschwerden der Gemeinde abgewiesen. Dabei präzisierte das Gericht die Rechtsprechung bezüglich ortsplanerischer Bestimmungen zu Mobilfunkanlagen. Insbesondere wird festgehalten, dass raumplanerische Massnahmen grundsätzlich in einem umfassenden Rahmen gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erarbeitet werden müssen.

2.3 Urteile Wil I und II³

Im Jahre 2004 erklärte das Parlament der Stadt Wil ein Postulat für erheblich, das die Prüfung und Ergreifung von Massnahmen zur Standortregelung von Mobilfunkanlagen verlangte. In der Folge wurden folgende Ergänzungen des Baureglementes an die Hand genommen:

- Dachaufbauten dürfen - mit Ausnahme von technisch notwendigen Bauteilen - die zulässige Firsthöhe nicht überschreiten.
- In Bauzonen gilt die Firsthöhe als maximal zulässige Höhe für Anlagen.

Damit sollten offensichtlich (auch) Mobilfunkantennen in ihrer Höhe beschränkt werden.

Mit Blick auf diese Ergänzung des Baureglementes erliess der Stadtrat Wil eine Planungszone. Dagegen reichten drei Mobilfunkbetreiber gemeinsam Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen ein. Dieses hiess den Rekurs gut und stellte fest, die vom Stadtrat

² Urteil 1P.68/2007 des Bundesgerichts vom 17. August 2007, teilweise publiziert in BGE 132 II 321 (nachfolgend Urteil Günsberg genannt).

³ Urteil 1C_94/2007 des Bundesgerichts vom 3. September 2007, publiziert in BGE 133 II 353 (nachfolgend Urteil Wil I genannt) sowie im Internet publiziertes Urteil 1C_328/2007 des Bundesgerichts vom 18. Dezember 2007 (nachfolgend Urteil Wil II genannt).

Wil erlassene Planungszone sei wegen mangelhafter Eröffnung nichtig. Der Stadtrat Wil zog diesen Entscheid an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen weiter, welches die Beschwerde guthiess, soweit es darauf eintrat.

Das Bundesgericht schliesslich trat auf eine Beschwerde der drei Mobilfunkbetreiber nicht ein, da die Planungszone diese bei der Ausübung ihrer Betriebe nicht beeinträchtige. Die der Planungszone zu Grunde liegenden Planungsmassnahmen (Ergänzungen des Baureglementes) enthalten keine spezifischen Vorschriften zu Mobilfunkantennen. Sie erfüllen die Anforderungen an die baupolizeiliche Regelung von Mobilfunkantennen nicht, weshalb sie deren Planung und Errichtung nicht erfassen und auch nicht einzuschränken vermögen.

In der Zwischenzeit hatte das Parlament der Stadt Wil das Baureglement ergänzt. Der Regierungsrat hiess den Rekurs von drei Mobilfunkbetreibern im Sinne der Erwägungen gut und entschied, dass das Baureglement wie folgt zu ergänzen ist:

- In Bauzonen gilt die Firsthöhe als maximal zulässige Höhe für Anlagen, soweit diese nicht auf Grund ihrer Funktion auf eine Mehrhöhe angewiesen sind.

Die Stadt Wil war mit dieser Ergänzung nicht einverstanden. Sie ist jedoch mit ihren Beschwerden weder beim kantonalen Verwaltungsgericht noch beim Bundesgericht durchgedrungen.

3. Schranken des Bundesrechts

3.1 Umweltrecht

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz und den darauf abgestützten Verordnungen geregelt. Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NIS) hat der Bundesrat die NIS-Verordnung erlassen. Diese Verordnung regelt insbesondere auch die Immissionen von Mobilfunksendeanlagen. Diese Regelung ist abschliessend. Für das kommunale und kantonale Recht bleibt deshalb insoweit kein Raum.⁴

⁴ Urteil Zermatt [FN 1] E. 5.2; Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.4.

3.2 Fernmelderecht

Die in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen dürfen nicht verletzt werden. Den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern ist Rechnung zu tragen (vgl. Art. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG; SR 784.10]).⁵

Kommt die Vorschrift einer Gemeinde einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennen im überbauten Gebiet gleich, so ist das mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes unvereinbar, welche unter anderem eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten soll (Art. 1 Abs. 2 lit. a FMG). Eine solche Unvereinbarkeit stellte das Bundesgericht bei den Vorschriften der Stadt Wil fest.⁶

4. Zweckmässige und spezifische Massnahmen

Die Bewilligung von Mobilfunkanlagen kann nur im Rahmen einer Gesamtschau der ganzen Problematik befriedigend beurteilt werden.⁷

Die Planung, Errichtung und Ausgestaltung von Mobilfunkantennen ist mit zahlreichen technischen Fragestellungen verbunden, denen bei der Festlegung von für sie bestimmten Planungsmassnahmen in spezifischer Weise Rechnung zu tragen ist.⁸

Das führt zu folgenden Anforderungen

- Kommunale Anordnungen für Mobilfunkanlagen müssen grundsätzlich in einem umfassenden Rahmen gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erarbeitet

⁵ Urteil Zermatt [FN 1] E. 5.3; Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.4.

⁶ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

⁷ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.6.

⁸ Urteil Wil I [FN 3] E.4.2.

werden.⁹

- Sollten Mobilfunkanlagen einschränkenden Planungsvorschriften unterstellt werden, so hat dies grundsätzlich explizit zu geschehen.¹⁰

In der Gemeinde Günsberg bezog sich das Verbot von Mobilfunkantennen auf zwei kleine Flächen der Bauzonen (Bereich der Sport- und Kinderspielplätze in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen). Ausserhalb dieses Gebiets sollte das Verbot nicht gelten. Das Bundesgericht bezeichnete die entsprechende Bestimmung des Baureglementes als planungsrechtlich unzweckmässige Norm.¹¹

Zu den Bestimmungen der Stadt Wil hielt das Bundesgericht fest, diese enthielten keine spezifischen Vorschriften zu Mobilfunkantennen. Sie erfüllen die Anforderungen an die baupolizeiliche Regelung von Mobilfunkanlagen nicht, weshalb sie deren Planung und Errichtung nicht erfassen und auch nicht einzuschränken vermögen.¹²

5. Steuerung der Festlegung von Standorten

5.1 Allgemeines

Es ist rechtlich zulässig, mit planerischen Massnahmen auf die Festsetzung von Standorten für Mobilfunkantennen einzuwirken. Diese haben sich aber an den durch das Telekommunikationsrecht und das Umweltschutzrecht des Bundes vorgegebenen Rahmen zu halten und müssen in raumplanungsrechtlicher Hinsicht zweckmässig sein. Überdies haben sie die rechtlichen Voraussetzungen betreffend Eingriffe in verfassungsmässige Rechte Privater zu beachten.¹³

⁹ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.4.

¹⁰ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

¹¹ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.5.

¹² Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

¹³ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.5.

Konkrete Beispiele für festgelegte Standortplanungen bestehen m.W. zur Zeit nicht. In zwei neusten Publikationen des Zürcher Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft AWEL werden Lösungsmöglichkeiten dargestellt und erläutert. Es sind das - als Übersicht - das „Merkblatt für die Zürcher Gemeinden“ sowie - eingehend - das Grundlagenpapier „Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen“ von Benjamin Wittwer.¹⁴ Im Weiteren soll dem Vernehmen nach das Bundesamt für Umwelt BAFU im Herbst 2008 einen Leitfaden für Gemeinden herausgeben.

5.2 Ausschluss von Standorten (Negativplanung)

Möglich sind Vorschriften, wonach Mobilfunkanlagen in bestimmten Gebieten grundsätzlich unzulässig sind (Negativplanung), z.B.

- zur Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers (psychologische Auswirkungen bzw. ideelle Immissionen),¹⁵
- in einem bestimmten schutzwürdigen Gebiet oder
- auf gewissen Schutzobjekten.¹⁶

Auch die Anwendung der allgemeinen Ästhetikklausel ist nicht ausgeschlossen.¹⁷

5.3 Zuweisung von Standorten (Positivplanung)

Erweisen sich bestimmte verfügbare Standorte in einer Gemeinde als besonders vorteilhaft, ist eine positive planerische Standortfestlegung möglich.¹⁸ Die Standorte müssen sich besonders gut eignen und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen. Der Konzentration von Sendestandorten werden allerdings durch die Anlagegrenzwerte der NISV enge Grenzen gesetzt.¹⁹

¹⁴ Diese beiden Dokumente können unter www.luft.zh.ch eingesehen und auch ausgedruckt werden.

¹⁵ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.4.

¹⁶ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

¹⁷ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

¹⁸ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

¹⁹ Urteil Zermatt [FN 1] E. 5.3; Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.4.

5.4 Evaluation von Standorten

Als zulässig erscheint es baupolizeilich vorzuschreiben, die Erstellung von Mobiltelefonantennen setze eine Standortevaluation voraus, wobei die Baubewilligungsbehörde den Standort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen habe. Das würde diesen Behörden ein - wenn auch mit namentlich bundesrechtlichen Einschränkungen verbundenes - Steuerungsinstrument in die Hand geben und das frühzeitige Zusammenwirken zwischen Mobilfunkbetreibern und Behörden fördern.²⁰

Die Evaluation für Standorte ausserhalb der Bauzonen ist von Bundesrechts wegen geboten. Für eine Evaluation innerhalb der Bauzonen bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage.²¹

5.5 Kombination, Vereinbarung, Zusammenarbeit im Einzelfall

Zulässig wäre wohl auch eine Kombination von Positivplanung, Negativplanung und Standortevaluation.

Im weiteren ist auf die Möglichkeiten einer Vereinbarung mit den Betreibern oder einer Zusammenarbeit im Einzelfall hinzuweisen.

Im „Merkblatt für die Zürcher Gemeinden“ wird am Ende folgende Empfehlung abgegeben: „Aus den bisherigen Erfahrungen hat sich gezeigt, dass eine Vereinbarung oder - auch ohne eine solche - eine Zusammenarbeit im Einzelfall mit den Betreibern zu empfehlen ist.“²²

²⁰ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

²¹ Vgl. dazu AEMISEGGER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Standortgebundenheit und Standortplanung von Mobilfunkanlagen, in: VLP, Dossier zu Raum & Umwelt Nr. 2/08, S. 20.

²² Oben Ziff. 5.1 sowie FN 14.

6. Zonenkonformität

6.1 Zur Zonenkonformität innerhalb der Bauzonen

Innerhalb der Bauzonen können Antennenstandorte nur als zonenkonform betrachtet werden, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken. Die Zonenkonformität einer Infrastrukturbaute kann unter Umständen auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzonen als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient.²³

Im Zusammenhang mit dem funktionellen Bezug zu den Zonenflächen hat Bundesrichter AEMISEGGER auf die grosse Bedeutung hingewiesen, die der Umschreibung der Zonenkonformität durch das kantonale und kommunale Recht zukomme. Danach beurteile sich auch, inwieweit Mobilfunkanlagen mit vorgesehenen Abdeckungen ausserhalb der Bauzone innerhalb derselben zulässig seien.²⁴

6.2 Lockerung ausserhalb der Bauzonen

Ausserhalb der Bauzonen sind Mobilfunkantennen, welche auf die Abdeckung von Grundstücken in den Bauzonen ausgerichtet sind, in der Regel nicht zonenkonform. Sie konnten gemäss der alten Rechtsprechung nur ausnahmsweise bewilligt werden, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden konnte. Nicht ausreichend für eine Bejahung der Standortgebundenheit waren wirtschaftliche Vorteile oder zivilrechtliche Gründe wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzonen zuzustimmen.

Die strenge Bewilligungspraxis des Bundesgerichts ist kritisiert worden. Mit den Erwägungen im Urteil Günsberg ist diese Praxis gelockert worden.²⁵ Unter qualifizierten Umständen

²³ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.1 und 4.3.2.

²⁴ AEMISEGGER, aaO. [FN 21], S. 14.

²⁵ Urteil Günsberg [FN 2] E. 4.3.3.

kann die Standortgebundenheit in weiteren Fällen anerkannt werden. Im Unterschied zu anderen Bauten und Anlagen können Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzonen angebracht werden, ohne dafür zwingend neues unüberbautes Nichtbauzonenland in Anspruch zu nehmen. Dies ist der Fall, soweit sie auf bestehende Bauten und Anlagen montiert werden. Diesem Umstand ist bei der im Rahmen der Standortevaluation vorzunehmenden Interessenabwägung, in welche namentlich Standorte innerhalb aber auch solche ausserhalb der Bauzonen einzubeziehen sind, Rechnung zu tragen. Eine solche Standortgebundenheit kann bejaht werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Mobilfunkanlage bewirkt keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland und tritt nicht störend in Erscheinung. Das kann zutreffen etwa bei Hochspannungsmasten, Beleuchtungskandelabern und weiteren vergleichbaren Infrastrukturanlagen sowie bei landwirtschaftlichen Gebäuden und Anlagen. Strassen, Wege und Parkplätze fallen als Standorte in gleicher Weise wie unbebaute Landflächen grundsätzlich ausser Betracht.
- Dem Vorhaben dürfen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Diese Lockerung der Praxis ist mit dem Urteil Rüte²⁶ eingeleitet und im Urteil Sool²⁷ bestätigt worden.

7. Planungszone

Auf den ersten Blick könnte man aus dem Urteil Wil I schliessen, dass Planungszone betreffend Mobilfunkanlagen nicht zulässig sind.

Bei näherem Hinsehen ist wohl zu differenzieren. Das Bundesgericht stellte fest, dass die der umstrittenen Planungszone „zu Grunde liegenden Planungsmassnahmen“ der neuen Bestimmungen des Baureglementes keine spezifischen Vorschriften zu Mobilfunkantennen

²⁶ Urteil 1A.274/2006 des Bundesgerichts vom 6. August 2007 E.4.

²⁷ Urteil 1C_86/2007 des Bundesgerichts vom 31. Oktober 2007, publiziert in BGE 133 II 409.

enthalten.²⁸ Wie verhält es sich nun, wenn in einer Gemeinde eine den bundesgerichtlichen Anforderungen gerecht werdende spezifische Planung in Angriff genommen wird? In der Rechtsprechung des Bundesgerichts war diese Frage bis anhin noch nicht zu beantworten. Bei Einhalten entsprechender Voraussetzungen kann eine Planungszone wohl recht- und verfassungsmässig sein.²⁹

8. Rechtsprechung im Kanton Luzern

8.1 Reiden: Antennenverbot und Höhenbeschränkung³⁰

Im Rahmen einer Ortsplanungsrevision beschloss die Gemeinde Reiden aus Gründen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes für die Dorfzone und gewisse andere Zonen ein Antennenverbot, für weitere Gebiete eine Höhenbeschränkung für Antennen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Dorf Reiden als Ortsbild von regionaler Bedeutung gilt.

Der Regierungsrat reduzierte den Verbotsbereich und versagte der Höhenbeschränkung die Genehmigung. Das Verwaltungsgericht wies eine Beschwerde der Gemeinde ab. Die Gemeinde als Trägerin der Ortsplanung ist nicht kompetent, umweltrechtliche Schutzstrategien mit dem Instrument der Ortsplanung umzusetzen, die über den von Bundesrecht beherrschten Gehalt hinaus reichen.

8.2 Emmen: Ungültige Initiative³¹

Der Einwohnerrat Emmen erklärte die Initiative „Jetzt längts au z’Emme“ als ungültig. Die Initiative wollte Mobilfunkanlagen mit mehr als 500 Watt Abgabeleistung pro Standort unter-

²⁸ Urteil Wil I [FN 3] E. 4.2.

²⁹ Vgl. WITTMER, Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen, hrsg. von AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Zürich 2008 [FN .14], S. 25, mit Hinweis auf das Littauer Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern (siehe unten Ziff. 8.4).

³⁰ Im Internet publiziertes Urteil V 05 154 des Verwaltungsgerichts Luzern vom 8. Mai 2007.

³¹ Nicht publizierter Entscheid Nr. 1188 des Regierungsrates Luzern vom 25. September 2007.

sagen, und zwar in den Kern- und Wohnzonen, in einem Abstand von 500 m ab deren Zonengrenze sowie im Abstand von 800 m zur nächsten Antenne.

Eine gegen die Ungültigerklärung eingereichte Beschwerde wies der Regierungsrat ab. Die Initiative hat eine umweltrechtliche Wirkung und soll die Strahlung beschränken. Eine solche Regelung auf kommunaler Ebene ist nicht zulässig. Die angebehrte Vorschrift stellt weder eine Ortsschutznorm noch eine gemäss Bundesgericht zulässige Anordnung für den Bau von Mobilfunkanlagen dar.

8.3 Horw: Nicht zulässige Planungszone³²

Der Gemeinderat legte einen Initiativtext als Planungszone öffentlich auf. Die Initiative verlangt im Wesentlichen Höhenbeschränkungen für Dachaufbauten und Anlagen.

Gestützt auf die Planungszone wies der Gemeinderat ein Baugesuch für eine Mobilfunkanlage ab. Das Verwaltungsgericht hiess eine dagegen eingereichte Beschwerde gut. Begründet wird dies mit der Unzulässigkeit einer Planungszone, welche auf die Verhinderung von Mobilfunkantennen abzielt, ohne dass diese Stossrichtung im Wortlaut des entsprechenden Gesetzesentwurfes explizit zum Ausdruck käme. Unzulässig ist die fragliche Planungszone auch deshalb, weil sie zu einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennenanlagen im überbauten Gebiet führen würde.

8.4 Littau: Aufhebung einer Planungszone³³

In Littau wurde eine Initiative „Jetzt längt's au z'Littau“ eingereicht. Deren Begehren lautete gleich wie die oben erwähnte Initiative in Emmen. Der Gemeinderat Littau erliess in der Folge eine Planungszone, deren Inhalt sich mit dem Initiativbegehren deckte.

Mit Urteil vom 11. Februar 2008 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerden von zwei Mobilfunkbetreibern gut und hob die vom Gemeinderat verfügte Planungszone auf.

³² Im Internet publiziertes Urteil V 07 58 des Verwaltungsgerichts Luzern vom 3. Dezember 2007

³³ Im Internet publiziertes Urteil V 07 345 vom 11. Februar 2008.

Das Urteil enthält eine Zusammenstellung der bisherigen Rechtsprechung, in der auch die Luzerner Entscheide einbezogen sind. Das Gericht weist darauf hin, dass in mehreren weiteren Gemeinden gleichlautende Begehren wie in Littau eingereicht und teils bereits zur Abstimmung gebracht worden sind. Deshalb handle es sich um ein Grundsatzurteil, mit dem die Rechtslage zu klären sei.

Das Gericht ist zum Schluss gekommen, dass die strittige Littauer Planungszone sich primär an einer vorsorgerechtlichen Zielsetzung ausrichtet. Damit verstösst sie gegen Bundesrecht, und es kann von einer schutzwürdigen Planungsabsicht nicht die Rede sein. Die Planungszone überschreitet die Grenzen eines kommunalen Handlungsspielraums. Sie ist ohne eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erlassen worden. Eine solche ist auch nicht im Gange.

Anzumerken bleibt, dass der Einwohnerrat in der Zwischenzeit, am 12. Dezember 2007, die Initiative als ungültig erklärt hatte.

8.5 Kriens: Nichtgenehmigung einer BZR-Vorschrift für Mobilfunkanlagen³⁴

In Kriens war die Initiative „Keine weitere Antennen über 500 Watt in Wohnzonen“ vom Einwohnerrat gültig erklärt und von den Stimmberechtigten angenommen worden. Die Initiative war im Kanton Luzern die erste ihrer Art und verlangte - ähnlich wie später auch in Emmen und Littau - eine Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes (BZR) mit folgender Bestimmung: „In Wohnzonen sowie bis 500 Meter ab deren Zonengrenze sowie im Abstand von 800 Meter zur nächsten Antenne, ist der Bau und Betrieb von Mobilfunk-Anlagen mit mehr als 500 Watt Leistung pro Standort untersagt. Darunter fallen alle Mobilfunkanlagen, welche bis 15. Oktober 2005 noch nicht rechtskräftig bewilligt worden sind.“

Im darauf folgenden Ortsplanungsverfahren wurde die neue Bestimmung (Art. 33 Abs. 4 BZR) öffentlich aufgelegt und darauf vom Einwohnerrat beschlossen. Der Regierungsrat des Kantons Luzern wies in der Folge die Beschwerden von zwei Mobilfunkbetreiberinnen gut und versagte der neuen Bestimmung die Genehmigung.

³⁴ Von der Gemeinde Kriens im Internet publizierter Entscheid Nr. 282 des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 18. März 2008.

Der Entscheid des Regierungsrates liegt auf der Linie der dargestellten bundesgerichtlichen und kantonalen Rechtsprechung. Die Krienser Bestimmung wird als rechtswidrig bezeichnet. In den dazugehörenden Erwägungen wird das begründet. Gleichzeitig lassen sich daraus aber auch Aussagen entnehmen, inwieweit raumplanerische Vorschriften für Mobilfunkantennen möglich sein könnten.

Zusammenfassung der Erwägungen (E.):

E. 7 Kein Raum für umweltrechtlich begründete Regelungen

Gemäss Rechtsprechung ist der Immissionsschutz im Umweltschutzgesetz und den darauf gestützten Verordnungen bundesrechtlich abschliessend geregelt. Es verbleibt kein Raum für umweltrechtlich begründete kantonale oder kommunale Regelungen, die über die NISV hinaus gehen.

E. 8 Ortsplanerische Massnahmen

Gemäss den Urteilen "Zermatt" und "Günsberg" des Bundesgerichts haben Kantone und Gemeinden im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten die Möglichkeit, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen. Die planerischen Optionen umfassen die Negativplanung, die Positivplanung, die Pflicht zur Standortevaluation auch innerhalb der Bauzonen sowie eine Kombination dieser Möglichkeiten. - Die dynamische Netzplanung und der rasante Fortschritt der Technik können in der statischen und auf Kontinuität ausgerichteten Raumplanung kaum sachgerecht berücksichtigt werden. Nicht-funktechnische Rahmenbedingungen führen tendenziell zu suboptimalen Antennenstandorten, zu einer erhöhten Anzahl Sendeanlagen oder zu einer Verringerung der Versorgungsqualität. Es besteht die Gefahr unzweckmässiger planerischer Eingriffe, die lediglich als Deckmantel für eine Verschärfung des umweltrechtlichen Immissionsschutzes erhalten müssen.

E. 9 Grundsätzliche Kompetenz

Luzerner Gemeinden können auch Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen erlassen, sofern insbesondere die Schranken des Bundesumwelt- und -fernmelderechts beachtet werden. - In Kriens handelt es sich um eine ortsplanerische Massnahme in der Form der Negativplanung. Da nicht

ein totales Antennenverbot beschlossen wurde, steht auch § 143 Abs. 2 PBG der kommunalen Antennenvorschrift grundsätzlich nicht entgegen.

E. 9.1 Entscheid Emmen und Urteil Littau

Der Gehalt und die Zielsetzung des Inhalts von Art. 33 Abs. 4 BZR sind bereits in einem anderen Zusammenhang beurteilt worden. Der Regierungsrat hat die Ungültigerklärung der Gemeindeinitiative "Jetzt längts au z'Emme" bestätigt. Das Verwaltungsgericht hat eine Planungszone, die der Gemeinderat Littau gemäss der Gemeindeinitiative "Jetzt längt's au z'Littau" verfügt hatte, als bundesrechtswidrig beurteilt.

E. 9.2 Orts- und Landschaftsbild

Der Bau von Mobilfunkantennen kann in Gebieten bedeutender Orts- und Landschaftsbilder gestützt auf § 143 Abs. 2 PBG ausgeschlossen werden. - Schon wegen der grossflächigen und indifferenzierten Ausdehnung kann ausgeschlossen werden, dass Art. 33 Abs. 4 BZR mit dem Orts- und Landschaftsbildschutz gerechtfertigt werden könnte. Zudem hängt die äussere Erscheinung der Antennen nicht direkt von einer bestimmten Abgabeleistung ab. Schliesslich fehlt auch der Bezug zu Schutzobjekten im Bereich des Natur- und Heimatschutzes. Im BLN-Gebiet der Gemeinde Kriens liegt bloss eine bestehende grössere Antennenanlage, zu der ein Abstand von 800 m eingehalten werden müsste. Gemäss ISOS-Inventar kommt dem Ortsbild Kriens nur lokale Bedeutung zu. Lediglich dem von Art. 33 Abs. 4 BZR nicht betroffenen Wallfahrtsort Hergiswald kommt nationale Bedeutung zu.

E. 9.3 Fehlende planerische Grundlage

Eine Negativplanung als planerisches Mittel setzt die Erarbeitung im umfassenden Rahmen gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme voraus. Vorliegend hat kein Planungsprozess stattgefunden, aus dem die Regelung gemäss Art. 33 Abs. 4 BZR als Bestvariante hervorgegangen wäre. Es fehlt eine Abstimmung auf die Netzplanung der Mobilfunkanbieter. Auf funktechnische Rahmenbedingungen wurde nicht Rücksicht genommen. Die beschlossene Bestimmung beinhaltet keine nachvollziehbare, begründete und sachgerechte Regelung.

E. 9.4 Ideelle Immissionen

Durch die Leistungsbeschränkung (500 Watt) wird eher Bedarf für zusätzliche Antennenanlagen entstehen. Die getroffene Regelung ist kaum geeignet, ideelle Immissionen zu verhindern oder zu vermindern, zumal die Leistungsfähigkeit einer solchen Anlage äusserlich nicht ohne weiteres erkennbar ist.

E. 9.5 Leistungsstärke und Minimalabstände

Die Begrenzung der Leistungsstärke und die einzuhaltenden Minimalabstände deuten auf eine umweltrechtliche Motivation hin. Das wird durch die Entstehungsgeschichte und die Absichten des Initiativkomitees bestätigt.

E. 9.6 Mobilfunkversorgung und Wettbewerb

Art. 33 Abs. 4 BZR beeinflusst das Konkurrenzverhältnis der Mobilfunkanbieter. Die Leistungsbeschränkung der Sendeanlagen bewirkt für Anbieter mit einer grösseren Anzahl Kunden eine Verschlechterung der Versorgungsqualität.