Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 318/2011

Urteil vom 8. November 2011
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Viktor Rüegg,

gegen

Gemeinde Kriens, vertreten durch den Gemeinderat, Schachenstrasse 6, Postfach 1247, 6011 Kriens,
Regierungsrat des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, vertreten durch
das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, Postfach 3768, 6002 Luzern.

Gegenstand
Stimmrecht; Abstimmungsbeschwerde,

Beschwerde gegen das Urteil vom 22. Juni 2011
des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Die Stimmberechtigten der Gemeinde Kriens nahmen am 11. März 2007 die Initiative Ḱeine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonenän. Als die Initiative im Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Kriens (BZR) verankert werden sollte, verweigerte der Regierungsrat des Kantons Luzern am 18. März 2008 die Genehmigung, weil die Änderung übergeordnetem Recht widerspreche.

B.
Daraufhin lancierte das Initiativkomitee Ẍ._____ëine weitere Initiative mit dem Titel V̈ernünftige Antennenstandorte in Kriens; Jetzt längst erscht rächt.̈ Mit der Gemeindeinitiative wird verlangt, Art. 33 BZR mit folgendem neuen Abs. 4 zu ergänzen:
S̈tandorte für den Bau und Betrieb von Mobilfunkanlagen werden durch Positiv- und Negativplanung geregelt: Die zulässigen Standorte von Mobilfunkanlagen werden im Zonenplan durch einen referendumsfähigen Beschluss des Einwohnerrates festgelegt. Dabei sind Antennenstandorte ausgeschlossen, welche sich in Wohnzonen gemäss Art. 6 und 7 BZR sowie bis 150 m ab deren Zonengrenze befinden, soweit solche Mobilfunkantennen bis zum 14.04.2008 nicht rechtskräftig bewilligt worden sind.¨
Der Gemeinderat stellte das formelle Zustandekommen der Initiative fest, beantragte jedoch deren Ungültigerklärung wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht. Am 18. Dezember 2008 erklärte der Einwohnerrat Kriens die Initiative für ungültig.

C.
Gegen diesen Beschluss reichte das Initiativkomitee X._____ am 12. Januar 2009 Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Luzern ein. Das Verfahren wurde sistiert, um Verhandlungen über mögliche Antennenstandorte in der Gemeinde Kriens, unter Einbezug der Mobilfunkbetreiber, zu ermöglichen. Nachdem diese gescheitert waren, wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerde am 15. Juni 2010 ab.

D.
Gegen diesen Entscheid erhob X._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. Dieses wies die Beschwerde am 22. Juni 2011 ab.

E.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat X._____ am 25. Juli 2011 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Es beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, die Gemeindeinitiative sei als gültig zu erklären und den Stimmberechtigten der Gemeinde Kriens zur Abstimmung zu unterbreiten. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.
Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern verweist auf die Ausführungen der vorinstanzlichen Entscheide und verzichtet auf eine Stellungnahme. Der Gemeinderat Kriens verweist auf seine Stellungnahmen in den vorinstanzlichen Verfahren und äussert sich zur Ortsplanungsrevision 2012 der Gemeinde.

Erwägungen:

1.
Da alle Sachurteilsvoraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten i.S.v. Art. 82 lit. c BGG (Stimmrechtsbeschwerde) vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.1 Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht, von kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden (Art. 95 BGG). Die Verletzung von Grundrechten sowie die Anwendung von kantonalem Recht prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

1.2 Das Bundesgericht ist an den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.
Die Gemeinden und Kantone sind im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten grundsätzlich befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken beachten, die sich insbesondere aus dem Bundesumwelt- und -fernmelderecht ergeben (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 327 ff.; 64 E. 5.3 S. 67; vgl. auch BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 360). Der Schutz gegen nichtionisierende Strahlung ist bundesrechtlich abschliessend im USG und in der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) geregelt, weshalb insoweit kein Raum für kommunales und kantonales Recht besteht (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 327; 64 E. 5.2 S. 66). Bau- oder planungsrechtliche Vorschriften dürfen die in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen nicht verletzen, d.h. sie müssen den Interessen an einer qualitativ hochstehenden Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen (vgl. Art. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG; SR 784.10]). In BGE 133 II 353 in E. 4.2 S. 359 hielt das Bundesgericht fest, dass ein weitgehendes Verbot von Mobilfunkantennen im

überbauten Gebiet mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes unvereinbar wäre.
Werden die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung eingehalten, so sind namentlich ortsplanerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, wie z.B. der Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, grundsätzlich möglich. Als planungsrechtliches Mittel nannte das Bundesgericht einerseits die Negativplanung, wonach Mobilfunkanlagen in bestimmten Gebieten grundsätzlich unzulässig sind. Denkbar seien aber auch positive Planungsmassnahmen, mit welchen besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausgewiesen werden, sofern es sich um Standorte handle, die sich besonders gut eigneten und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichten (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 328; 64 E. 5.3 S. 67). Als zulässig erscheine es ferner, baupolizeilich eine Standortevaluation und eine Interessenabwägung für die Erstellung von Mobilfunkanlagen vorzuschreiben (BGE 133 II 353 E. 4.2 360).
Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage im kommunalen oder kantonalen Recht erforderlich (BGE 133 II 64 E. 5.4 S. 67). Planerische Anordnungen für Mobilfunkanlagen müssen in der Regel in einem umfassenden Rahmen gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erarbeitet werden (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 328/329). Sie müssen - wie alle Planungsmassnahmen - auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen und verhältnismässig sein (vgl. Urteil 1C 472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3 zur Unverhältnismässigkeit einer das gesamte Bauzonengebiet umfassenden Planungszone für die Erstellung von Mobilfunkantennen. Zum Ganzen vgl. HEINZ AEMISEGGER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Standortgebundenheit und Standortplanung von Mobilfunkantennen, Dossier zu Raum & Umwelt März Nr. 2/08; BENJAMIN WITTWER, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl., insbes. S. 92 f., 97 f. und S. 107 ff.; Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte S. 30 ff., hrsg. vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), Schweizerischer Städteverband (SSV) und vom Schweizerischer
Gemeindeverband Bern, 2010, www.umwelt-schweiz.ch/ud-1013-d; im Folgenden: LEITFADEN).

3.
Die vorliegend streitige Initiative sieht eine Kombination von Positiv- und Negativplanung vor: Der Bau von Mobilfunkanlagen soll nur noch an gewissen, kommunal bestimmten Standorten zulässig sein (Positivplanung), die ausserhalb der Wohnzonen und einer Pufferzone von 150 m ab deren Zonengrenze liegen müssen (Negativplanung).

3.1 Der Regierungsrat erachtete diese Kombination als zu unflexibel und schematisch, um den bundesrechtlichen Anforderungen, insbesondere an eine auch in Zukunft qualitativ hochstehende Versorgung mit Mobilfunk, gerecht zu werden. Die vorgeschlagene Planung stütze sich auch nicht auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme und Interessen. Die faktische Verbannung des Mobilfunkbaus in die Nichtbauzone bzw. an die Ränder der Bauzone und die Übertragung der Mobilfunkplanung an den Einwohnerrat sei rechtlich nicht möglich.

3.2 Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass aufgrund der Pufferzone von 150 m ab der Grenze der Wohnzonen Mobilfunkantennen nur noch auf kleinen Flächen in der Bauzone und ansonsten ausschliesslich in der Nichtbauzone zulässig wären. Die bereits vorhandenen und in den Bauzonen gelegenen Mobilfunkantennen könnten aufgrund der zwingend einzuhaltenden Anlagegrenzwerte nicht beliebig weiter ausgebaut werden. Eine grundsätzliche Verlagerung des Mobilfunkbaus in die Nichtbauzonen sei gemäss Art. 24 lit. a RPG nicht zulässig. Unter diesen Umständen sei die Möglichkeit einer zweckmässigen und den funktechnischen Rahmenbedingungen angepassten Planung nicht mehr gegeben.

4.
Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die Initiative lasse im Rahmen der Negativplanung genügend Spielraum, um neue Standorte auch innerhalb der Bauzone zuzulassen. Neue Standorte seien insbesondere in Wohn-/Arbeitszonen gemäss Art. 8 und 9 BZR, reinen Arbeitszonen (Art. 11 BZR), Zonen für öffentliche Zwecke oder für Sport- und Freizeitanlagen (Art. 13 und 14 BZR) möglich und durch Positivplanung festzulegen. Hierbei handle es sich insgesamt um Flächen, die mehr als drei Viertel des Gemeindegebiets umfassten.

4.1 Der Beschwerdeführer übersieht jedoch bei seiner Kritik die von der Initiative geforderte Pufferzone von

150 m. Diese führt dazu, dass auch alle Nicht-Wohnzonen in dieser Entfernung von reinen Wohngebieten als Standorte ausgeschlossen sind. Das Verwaltungsgericht stützte sich auf eine von der Gemeinde Kriens erstellte Karte, in welcher die Ausdehnung der Pufferzone dargestellt wird . Daraus ergibt sich, dass neue Mobilfunkstandorte nur noch am äussersten östlichen und westlichen Rand der Bauzone zulässig wären. Der Beschwerdeführer hat die Richtigkeit dieser Karte nicht bestritten. Er legt auch nicht dar, inwiefern die wenigen verbleibenden Teile des Baugebiets für die Mobilfunkversorgung der Gemeinde besonders geeignet wären und allen Mobilfunkbetreibern Platz bieten würden (vgl. unten, E. 5.2).

4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, in der 2012 anstehenden Totalrevision der Ortsplanung von Kriens sollten Teile der heutigen Wohnzonen sowie Teile der Landwirtschaftszone neu als gemischte Ẅohn- und Arbeitszoneüm- bzw. eingezont werden; in diesen Gebieten seien weitere Antennenstandorte möglich. Das Verwaltungsgericht habe die hierzu beantragte Edition eines Planungsberichts der Gemeinde Kriens nicht durchgeführt und damit das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt.
Die Gemeinde Kriens legt in ihrer Vernehmlassung dar, dass lediglich geplant sei, Arbeitszonen in Wohn- und Arbeitszonen umzuzonen; dagegen sei nicht vorgesehen, Teile der heutigen Wohn- oder Landwirtschaftszone neu als gemischte Wohn- und Arbeitszonen um- oder einzuzonen.
Wie es sich damit verhält, kann letztlich offenbleiben. Der Beschwerdeführer legt nämlich nicht dar, dass die (angeblichen) Um- oder Einzonungen unter Berücksichtigung der 150-m-Puffer-Regel den Gestaltungsspielraum für Mobilfunkstandorte wesentlich erweitern würden. Das Verwaltungsgericht durfte daher ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs auf die beantragte Edition verzichten.

4.3 Der Beschwerdeführer ist überdies der Auffassung, dass der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde von Ortsplanungsrevisionen die Möglichkeit habe, aus mobilfunktechnischen Gründen eine reine Ẅohnzonezur Ẅohn- und Arbeitszoneümfunktionieren zu lassen, falls hierfür tatsächlich Bedarf bestehe. Eine Umzonung von reinen Wohngebieten in gemischte Wohn- und Arbeitszonen, ausschliesslich zur Ermöglichung von Mobilfunkstandorten, wäre jedoch raumplanungsrechtlich unhaltbar. Eine solche Massnahme würde auch dem Ziel der Initiative, die Wohnqualität, den Wert und den Charakter der Wohnquartiere in Kriens zu erhalten, diametral entgegenlaufen.

5.
Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, bereits mit den heute bestehenden 22 Anlagen sei die Versorgung von Kriens genügend gewährleistet. Diese Standorte könnten auch nach Annahme der Initiative weiter ausgebaut werden. Da sich 10 dieser Standorte innerhalb reiner Wohnzonen befänden, sei die Mobilfunkversorgung nicht gefährdet, wenn neue Standorte auf andere Zonen beschränkt würden. Der Beschwerdeführer wirft den kantonalen Instanzen in diesem Zusammenhang vor, sich auf spekulative Annahmen zu stützen und keine Abklärungen zum konkreten Bedarf an neuen Antennenstandorten vorgenommen zu haben.

5.1 Bestehende Anlagen innerhalb des Siedlungsgebiets können nur begrenzt ausgebaut werden, weil die Anlagegrenzwerte der NISV zwingend eingehalten werden müssen. Aus demselben Grund können bestehende Standorte in aller Regel auch nicht von weiteren Mobilfunkbetreibern mitbenutzt werden. Hierfür kann auf die zutreffenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts (E. 5a S. 8 des angefochtenen Entscheids) verwiesen werden.
Zwar trifft der Einwand des Beschwerdeführers zu, dass Ziff. 62 Anh. 1 NISV auch die Errichtung von Mobilfunkanlagen an neuen Standorten einschränkt, wenn sich diese in engem räumlichen Zusammenhang zu bestehenden Standorten befinden. Genau aus diesem Grund aber muss ein ausreichend grosser Teil der Bauzone für neue Anlagen zur Verfügung stehen, da die NISV zu einer Streuung von Sendestandorten innerhalb des Siedlungsgebiets zwingt.

5.2 Es mag sein, dass die bestehenden Standorte den aktuellen Bedürfnissen von Kriens genügen. Die Ortsplanung (mit einem Zeithorizont von 10 Jahren) muss aber auch die künftigen Bedürfnisse des Mobilfunks berücksichtigen. Sie muss genügend Spielraum für weitere Entwicklungen der Funktechnik und der Nachfrage nach Mobilfunkleistungen belassen und es den Mobilfunkbetreibern ermöglichen, ihre Gesamtnetzplanung an die veränderten Verhältnisse anzupassen (WITTWER, a.a.O., S. 116; LEITFADEN, a.a.O., S. 32). Eine Nega-

tivplanung, die innerhalb der Bauzonen im Wesentlichen nur den Ausbau bestehender Anlagen zulässt, genügt diesen Anforderungen nicht.

5.3 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers war das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet, weitere Abklärungen zur Anzahl der bereits heute projektierten UMTS-Anlagen, zur Ausbaufähigkeit der einzelnen bestehenden Anlagen, zu den technologischen Rahmenbedingungen der geplanten vierten Mobilfunkgeneration usw. zu treffen und eine Expertise zu den Anforderungen an Anzahl und Lage der Antennenstandorte für eine qualitativ hochstehende Versorgung mit Mobilfunk in der Gemeinde Kriens heute und in Zukunft einzuholen: Die Mobilfunktechnologie und die Nachfrage nach solchen Diensten sind einem raschen Wandel unterworfen, der im einzelnen nicht vorhergesehen werden kann. Insofern kann heute keine zuverlässige Prognose darüber getroffen werden, welche Anzahl von Standorten in der weiteren Zukunft benötigt wird. Dem Verwaltungsgericht kann daher weder eine Verletzung des rechtlichen Gehörs noch der Offizialmaxime vorgeworfen werden.

6.
Der Beschwerdeführer verweist weiter auf die besondere Topographie von Kriens als Talschlauch: Diese ermögliche es, das ganze Gebiet von den nahen Hügeln des Sonnen- und des Schattenbergs abzudecken. In seiner neueren Rechtsprechung habe das Bundesgericht die Anforderungen an die Standortgebundenheit von Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone gelockert; diese seien insbesondere zulässig, wo kein neues unüberbautes Land ausserhalb der Bauzone beansprucht werde, beispielsweise bei der Anbringung auf Hochspannungsmasten, Beleuchtungskandelabern oder an landwirtschaftlichen Gebäuden und Anlagen (BGE 133 II 409 E. 4.2 S. 417 f.; 321 E. 4.3.3 S. 326 f.).
Der Beschwerdeführer verkennt jedoch, dass auch in solchen Fällen verlangt wird, dass sich der Standort ausserhalb der Bauzone im Vergleich zu einem Standort innerhalb der Bauzone im Rahmen einer konkreten Interessenabwägung als wesentlich geeigneter erweist (vgl. neben den bereits zitierten Urteilen die Urteile 1C 345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.5; 1C 14/2008 vom 25. Februar 2009 E. 4.2-4.4; 1C 478/2008 vom 28. August 2008 E. 4). Es ist daher nicht zulässig, Mobilfunkanlagen, die im Wesentlichen der Versorgung des Siedlungsgebiets dienen, generell und ohne eine konkrete Standortevaluation und Interessenabwägung im Einzelfall, auf Gebiete ausserhalb der Bauzone zu verweisen. Dies würde dem grundlegenden raumplanerischen Prinzip der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet widersprechen.
Die nach Art. 24 RPG gebotene Standortevaluation und Interessenabwägung im Einzelfall wird durch die streitige Initiative verunmöglicht, die praktisch das gesamte Baugebiet als Standort für Mobilfunkantennen ausschliesst. Damit müsste für die Mobilfunkversorgung von Kriens auf das Nichtbaugebiet ausgewichen werden, ohne dass geprüft werden könnte, ob nicht im Einzelfall bessere Standorte innerhalb der Bauzone vorhanden wären.

7.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Verwaltungsgericht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs oder anderer Verfahrensgrundsätze vorgeworfen werden kann. Auch seine rechtliche Würdigung der Initiative ist nicht zu beanstanden:
Die sehr weitreichende Negativplanung, die Mobilfunkantennen in der Bauzone fast vollständig ausschliesst, ist bereits für sich allein zu restriktiv, weil sie nicht genügend Spielraum für die künftige Entwicklung der Mobilfunknetze und der Standortplanung belässt. Erst recht gilt dies, wenn die Negativplanung, wie vorliegend geschehen, mit einer Positivplanung gekoppelt ist, die auch in den verbleibenden (sehr kleinen) Teilen der Bauzonen vorab eine Standortfestlegung im Zonenplan gebietet. Die generelle Auslagerung von Mobilfunkstandorten in das Nichtbaugebiet ist raumplanungswidrig. Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob die Initiative mit Bundesumweltrecht vereinbar ist (die 150-m-Pufferzone legt eine immissionsschutzrechtliche Zwecksetzung nahe), auf einer hinreichenden Interessenabwägung beruht und verhältnismässig ist.
Der Beschwerdeführer behauptet zwar, die Initiative könne noch im Ortsplanungsverfahren oder allenfalls im Genehmigungsverfahren durch den Regierungsrat bundesrechtskonform umgesetzt werden, legt aber nicht (genügend) dar, auf welche Weise dies geschehen könnte.
Ist die Initiative somit bundesrechtswidrig, durfte sie von den kantonalen Instanzen für ungültig erklärt werden, ohne die politischen Rechte des Beschwerdeführers zu verletzen.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwer-

deführer die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Kriens, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. November 2011
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber