
5. Juli 2006

Nr. 130/06

Gemeindeinitiative:

"Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen"

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Die Initiative	4
3. Begründung des Initiativkomitees	4
4. Zustandekommen der Initiative	4
5. Zur Behandlung der Initiative	5
5.1 Allgemein	5
5.2 Zu beachtende Besonderheit bei sog. Ortsplanungs- initiativen	5
6. Handlungsspielraum einer Gemeinde mit Mobilfunkanlagen	6
6.1 Allgemein	6
6.2 Verordnung zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)	6
6.3 Raumplanung	7
6.4 Kantonales Recht	9
6.5 Schlussfolgerung	9
7. Auswirkungen der Initiative für Mobilfunkbetreiber und Mobil- funkteilnehmende	10
8. Zur Frage der Gültigkeit der Initiative	10
8.1 Zuständigkeit und gesetzliche Grundlage	10
8.2 Kantonale Vorprüfung	11
8.3 Beurteilung des Gemeinderates	11
8.4 Rückwirkung und Planungszone	11
9. Antrag des Gemeinderates	12

1. Zusammenfassung

Das Initiativbegehren "Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen" ist mit 2'202 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Mit einer neuen Vorschrift im Bau- und Zonenreglement (BZR) soll erreicht werden, dass Mobilfunkanlagen im Bereich von Wohnzonen zwar immer noch möglich sind, jedoch gewissen Einschränkungen unterworfen sind.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, die Gemeindeinitiative gültig zu erklären und auch gutzuheissen:

- Die Unterschriftenzahl der Initiative ist ausserordentlich hoch. Das ist Ausdruck der Besorgnis vieler Krienserinnen und Krienser über allfällige gesundheitliche Folgen des Elektrosmogs. Der Gemeinderat teilt diese Sorgen. Es ist jedoch festzustellen, dass einzig der Bund zuständig ist für Vorschriften betreffend der Mobilfunkstrahlung.
- Die Gemeinde ist jedoch zuständig für die Raumplanung. Auf dieser Grundlage darf sie Vorschriften auch für Mobilfunkanlagen erlassen. In der Praxis ist allerdings die Bandbreite dieser Kompetenz noch offen. Solche Regeln sind neu.
- Auch bei einer Annahme der Initiative kann das Mobilfunknetz weiter ausgebaut und den Mobilfunkteilnehmenden zur Verfügung gestellt werden.

Es liegt eine sogenannte Ortsplanungsinitiative vor, bei welcher Besonderheiten zu beachten sind. Mit der Annahme der Initiative ist nur der erste Schritt zur Ergänzung des BZR getan. Das Verfahren stellt sich wie folgt dar:

• Initiative	Beschluss des Einwohnerrates über - Gültigkeit der Initiative - Zustimmung zur Initiative (= 1. Lesung) mit Möglichkeit des fakultativen Referendums.
• Öffentliche Auflage	der Ergänzung des BZR. Einspracheverhandlung mit allfälligen Einsprechern.
• Ergänzung BZR	Beschluss des Einwohnerrates über - nicht gütlich erledigte Einsprachen, - die Ergänzung des BZR (= 2. Lesung). Möglichkeit des fakultativen Referendums.
• Genehmigung	Der Regierungsrat hat die Ergänzung des BZR zu genehmigen und über allfällige Beschwerden zu entscheiden.

Die Ergänzung des BZR tritt erst mit der Genehmigung des Regierungsrates in Rechtskraft. Deshalb erlässt der Gemeinderat eine Planungszone im Sinne der Gemeindeinitiative. Die Planungszone wird bereits mit der öffentlichen Auflage, die demnächst erfolgt, wirksam. Das bedeutet, dass neue Mobilfunkanlagen nur dann bewilligt werden können, wenn die gemäss Initiative vorgesehenen Vorschriften eingehalten sind.

2. Die Initiative

Die Initiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen“ ist mit 2'202 gültigen Unterschriften zustande gekommen. Es handelt sich um eine formulierte Gemeindeinitiative. Mit ihr wird verlangt, dass Art. 33 des Bau- und Zonenreglementes der Gemeinde Kriens mit folgendem neuen Absatz 4 ergänzt werden soll (Beilage 1):

In Wohnzonen sowie bis 500 Meter ab deren Zonengrenze sowie im Abstand von 800 m 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 wurden.

3. Begründung des Initiativkomitees

Das Komitee gegen Hochleistungsantennen (KGHA) bringt zur Begründung ihrer Initiative vor:

- *"Die Grundversorgung fürs Telefonieren und SMS schreiben ist in Kriens mit über 20 GSM-Antennen mehr als gewährleistet.*
- *In Kriens sind zwei neue UMTS-Hochleistungsantennen für Handy - TV geplant, welche mehrfach stärker strahlen als bisherige GSM-Antennen.*
- *UMTS-Strahlung birgt viel stärkere gesundheitliche Risiken als bisherige GSM-Systeme.*
- *Deshalb gehören diese Hochleistungsantennen nicht in Wohngebiete.*
- *Darum braucht es im Bau- und Zonenreglement unserer Gemeinde klare Abstandsvorschriften für Antennen über 500 Watt Leistung.*
- *Lebensqualität erhalten."*

4. Zustandekommen der Initiative

Mit Entscheid vom 28. September 2005 stellte der Gemeinderat Kriens fest, dass die ihm zur Vorprüfung eingereichte Unterschriftenliste „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Der Titel und der Text des Volksbegehrens wurden veröffentlicht, ebenso die am 13. Dezember 2005 ablaufende Sammlungsfrist.

Am 13. Dezember 2005 und somit fristgerecht reichte das Initiativkomitee gegen Hochleistungsantennen der Gemeindekanzlei Kriens 636 Unterschriftenlisten mit insgesamt 2'202 gültigen und 104 ungültigen Unterschriften ein. Damit wurde die vorgeschriebene Mindestzahl von 500 gültigen Unterschriften bei Weitem überschritten.

Mit Entscheid vom 21. Dezember 2005 stellte der Gemeinderat Kriens fest, dass die Gemeindeinitiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen“ zustande gekommen ist.

5. Zur Behandlung der Initiative

5.1 Allgemein

Für die Behandlung der Initiative ist der Einwohnerrat Kriens zuständig (§ 16 Abs. 1 Gemeindeordnung). Die Behandlung erfolgt in zwei Schritten:

- Vorab ist die Gültigkeit der Initiative zu prüfen. Ist die Initiative rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, ist sie ganz oder teilweise als ungültig zu erklären.
- Soweit die Initiative gültig ist, erfolgt die materielle Behandlung der Initiative. Hier gibt es folgende Möglichkeiten:
 - Annahme der Initiative. Ein solcher Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.
 - Ablehnung der Initiative, allenfalls mit Gegenentwurf. Ein solcher Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum.

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat Kriens den Entwurf für dessen Stellungnahme zur Initiative.

5.2 Zu beachtende Besonderheit bei sog. Ortsplanungsinitiativen

Die Initiative verlangt eine Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes, das Bestandteil der Ortsplanung ist (Ortsplanungsinitiative). Im Regelfall wird eine Änderung oder Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes oder des Zonenplanes auf Antrag des Gemeinderates vom Einwohnerrat beschlossen. Dabei ist das in den §§ 61 ff. des Planungs- und Baugesetzes festgelegte Ortsplanungsverfahren zu beachten (Vorprüfung, öffentliche Auflage mit Einsprachemöglichkeit, Beschlussfassung auf Gemeindeebene, Genehmigung des Regierungsrates).

Bei Ortsplanungsinitiativen stellt sich die Frage des Verhältnisses zwischen Initiativrecht und Ortsplanungsverfahren. Mit der Annahme einer formulierten Initiative darf insbesondere die Einsprachemöglichkeit nicht beschnitten werden. Gemäss einem Leitescheid des Regierungsrates aus dem Jahre 1993 ist wie folgt vorzugehen:

- Wird die Initiative "Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen" angenommen, so hat sie verpflichtende Wirkung als Vorlage für die Durchführung des Ortsplanungsverfahrens.
- Der Text der Initiative (neuer Absatz 4 von Art. 33 des Bau- und Zonenreglementes) wird öffentlich aufgelegt. Einspracheverhandlungen mit allfälligen Einsprechern, was

eventuell zu einer Änderung der Vorlage führen kann.

- Darauf ist die Vorlage erneut dem Einwohnerrat zu unterbreiten (= 2. Lesung). Der Einwohnerrat entscheidet zudem über allfällige nicht gütlich erledigte Einsprachen.
- Genehmigung des Regierungsrates.

Damit ergibt sich folgendes: Wird eine Ortsplanungsinitiative angenommen, so befinden der Einwohnerrat und gegebenenfalls die Stimmberechtigten zwei Mal über die Vorlage.

6. Handlungsspielraum einer Gemeinde mit Mobilfunkanlagen

6.1 Allgemein

Das Komitee gegen Hochleistungsantennen führt in seiner Eingabe vom 13. Dezember 2005 an den Gemeinderat Kriens aus: „Das kantonale Bau- und Planungsgesetz ermöglicht es den Gemeinden, Vorschriften zu erlassen, welche strenger sind als dessen Minimalvorschriften. Neben den technischen Normen des Bundes ist bei sämtlichen Bauten immer auch das kantonale und kommunale Baurecht einzuhalten.“

Die Gemeinden sind verpflichtet, Zonenpläne und das Bau- und Zonenreglement zu erlassen. Hiezu wird in § 34 Satz 2 Planungs- und Baugesetz ausgeführt: „Die Pläne und Vorschriften dürfen nicht weniger streng sein als die Minimalvorschriften dieses Gesetzes.“ Gemeint sind damit die Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes. Diese Bestimmung ermächtigt die Gemeinden nicht, bezüglich anderer Gesetze des Kantons oder des Bundes strengere Vorschriften aufzustellen.

6.2 Verordnung zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)

Am 23. Dezember 1999 hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung erlassen (NISV). Sie bezweckt den Schutz der Menschen vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung. Hier sind zwei Arten von Grenzwerten festgelegt. Die Immissionsgrenzwerte müssen überall dort eingehalten werden, wo sich Personen aufhalten können. Sie beziehen sich auf den Ort der Einwirkung (Immission). Die Anlagegrenzwerte begrenzen die Emission einer Anlage und sind eine Konkretisierung des im Umweltschutzgesetz verankerten Vorsorgeprinzips. Das Bundesgericht hat festgestellt, dass die Anlagegrenzwerte die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regeln. Dies haben auch das Verwaltungsgericht und der Regierungsrat des Kantons Luzern bestätigt. Da die Regelung der NISV abschliessend ist, bleibt kein Raum für Kantone und Gemeinden, davon abweichende Bestimmungen festzulegen.

Viele Fragen nach den gesundheitlichen Auswirkungen der Mobilfunkstrahlung bleiben jedoch unbeantwortet. Deshalb besteht trotz aller Vorsorgemassnahmen ein Restrisiko. Gemäss Äusserungen des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zeigt sich mehr als die Hälfte der Schweizer Bevölkerung besorgt über die gesundheitlichen Folgen des Elektromogs, der freilich nicht nur von Handys und Mobilfunkantennen verursacht wird. Der starke Widerstand der Bevölkerung äussert sich auch in zahlreichen Einsprachen gegen

Antennenprojekte. Das deutet darauf hin, dass die Problematik auch rechtlich noch in keiner Weise bewältigt ist.

Das Bundesgericht verlangt von den zuständigen Behörden des Bundes, dass sie den Stand von Wissenschaft und Forschung verfolgen und eine Revision der NISV-Grenzwerte prüfen, wenn neue Erkenntnisse vorliegen. Im Bereich der Forschung soll hier auf zwei Projekte hingewiesen werden. Längerfristig angelegt ist das nationale Forschungsprogramm "Nichtionisierende Strahlung – Umwelt und Gesundheit" des Bundes. Ergebnisse daraus sollen voraussichtlich Ende 2009 vorliegen.

Bereits abgeschlossen und seit kurzem publiziert ist die sog. "TNO-Anschlussstudie". In der holländischen TNO-Studie aus dem Jahre 2003 wurden zwei Versuchsgruppen (elektrosensible und nicht elektrosensible Personen) GSM- und UMTS-Strahlung ausgesetzt. Dabei wurde u.a. festgestellt, dass die Exposition mit UMTS-ähnlicher Strahlung zu einer Verminderung des Wohlbefindens in beiden Gruppen führte. Die Schweizer Anschlussstudie wollte klären, ob die gefundenen Effekte gesichert werden können oder nicht. Das Schweizer Forschungskonsortium hat keinen negativen Einfluss der Strahlung einer UMTS-Mobilfunkbasisstation auf das Wohlbefinden und kognitive Fähigkeiten nachweisen können. Die Forschenden konnten damit die Befunde der holländischen Studie, die gesundheitliche Folgen der Mobilfunkstrahlung festgestellt hatte, nicht bestätigen. Die Forscher haben aber auch darauf hingewiesen, dass die Resultate nur eine Aussage über den Zusammenhang zwischen einer kurzfristigen Exposition mit UMTS-Strahlung und der unmittelbaren Beeinträchtigung des Wohlbefindens oder der kognitiven Fähigkeiten zulassen. Es können keine Rückschlüsse auf andere kurzfristige Effekte oder einen Zusammenhang zwischen einer langfristigen, chronischen Bestrahlung durch UMTS-Basisstationen und einem allfälligen Gesundheitsrisiko gezogen werden. Zur abschliessenden Beurteilung dieser Frage müssen weitere, zur Zeit laufende oder anstehende Untersuchungen abgewartet werden.

6.3 Raumplanung

Beim Erlass des Fernmeldegesetzes ist der Koordination mit der Raumplanung zu wenig bzw. überhaupt keine Beachtung geschenkt worden. Das hat zur Folge, dass Behörden und Gerichte mit grossem Aufwand im Einzelfall nach Lösungen suchen müssen. Bis vor kurzer Zeit wurde argumentiert, dass Mobilfunkantennen als Infrastrukturanlagen zu bewilligen seien. Die Mobilfunkbetreiber hätten gestützt auf das Fernmeldegesetz und aufgrund des mit der Konzession verbundenen Versorgungsauftrages Anspruch darauf.

Schrittweise scheint nun die Erkenntnis zu wachsen, dass auch Mobilfunkanlagen Gegenstand des kantonalen oder kommunalen Planungs- und Baurechts sein können. Man befindet sich hier in einer Nahtstelle zwischen Umweltrecht und Raumplanung, wozu URS WALKER, stv. Chef Rechtsdienst BAFU, ausführt: „Es ist den Kantonen demnach verwehrt, mit dem Ziel, die Bevölkerung vor Strahlung zu schützen, schärfere oder mildere Vorschriften zu erlassen als diejenigen der NISV. Das hat nun aber nicht zur Folge, dass das ganze Raumplanungsrecht, soweit es dem Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen dient, zu unselbständigem Ausführungsrecht zum Umweltschutzgesetz würde. Soweit sich solche Vorschriften zur Verwirklichung eigener raumplanerischer Anliegen rechtfertigen, sind sie nach wie vor zulässig. Städtebauliche oder ortsplanerische Einschränkungen für den Bau beispielsweise von Mobilfunkantennen sind durchaus möglich und wohl auch nötig. So können etwa Antennenbauten, die mit dem Cha-

rakter einer Wohnzone unvereinbar wären oder die schützenswerte Bauten, Ortsbilder oder Gebäudegruppen beeinträchtigen, untersagt werden. Auch wenn Strahlungsquellen auf andere Weise die erwünschte räumliche Entwicklung einer Gemeinde verhindern würden, kann kommunales oder kantonales Raumplanungsrecht Einschränkungen festlegen. Auch wenn solche Vorschriften mittelbar auch den Schutz Betroffener vor der Strahlung gegenüber der NISV verstärken, sind sie zulässig“.

Eine gefestigte Praxis zu solchen raumplanerisch begründeten Einschränkungen von Antennen fehlt. Immerhin hat nun das Bundesgericht in einem Fall betreffend die Stadt Baden angedeutet, dass auch innerhalb der Bauzone ein gewisser Spielraum für bau- und planungsrechtliche Anordnungen von Kantonen und Gemeinden bezüglich Mobilfunkanlagen besteht. Gemäss Bundesgericht wird im konkreten Anwendungsfall zu prüfen sein, ob derartige, auf Art. 75 BV gestützte Planungsmassnahmen die bundesrechtlichen Schranken, die sich vor allem aus dem Bundesfernmelderecht und dem Umweltschutzrecht ergeben, respektieren.

Von Interesse sind die redaktionellen Anmerkungen von Prof. ARNOLD MARTI, einem Fachmann des Bau-, Planungs- und Umweltrechts, zu diesem Urteil "Baden" (Auszüge):

- Fragen könnte man sich, ob für *grössere Anlagen*, welche nicht nur der fernmelde-technischen Erschliessung eines Wohngebietes, sondern der ganzen Ortschaft dienen, nicht grundsätzlich ein Standort in einer *Industrie- oder Gewerbezone* vorbehalten werden sollte, wie dies offenbar in Deutschland der Fall ist.
- Von Mobilfunkanlagen gehen erfahrungsgemäss auch planerisch unerwünschte *negative wirtschaftliche* und *psychologische Auswirkungen* aus (Wertverminderung von Liegenschaften und Wohngebieten), weshalb es zumindest prüfenswert erscheint, ob nicht in *ausgesprochenen Wohnzonen* Mobilfunkanlagen wie in Deutschland nur zugelassen werden sollten, wenn dies für die fernmeldetechnische *Versorgung* des betreffenden Wohngebietes *unumgänglich* ist.
- Zu überlegen wäre auch, ob für Mobilfunkanlagen aus den erwähnten Gründen - natürlich gestützt auf eine genügende kantonale oder kommunale Rechtsgrundlage - in der Nutzungsordnung nicht eine (mit den funktechnischen Möglichkeiten abzustimmende) *Negativ- oder Positivplanung* eingeführt werden könnte (nutzungsplanerische Festlegung, wo solche Anlagen erricht werden können bzw. ausgeschlossen sein sollen), zumal es grundsätzlich zulässig ist, für Anlagen mit besonderen, nachteiligen Auswirkungen *spezielle Zonen* vorzusehen.
- Wenn auf diese Weise im Rahmen der *kantonalen* und *kommunalen Nutzungsordnung* das in der Bevölkerung stark verbreitete Anliegen aufgenommen werden könnte, den *Antennenwildwuchs* planerisch *einzudämmen* (ohne den Versorgungsauftrag hinsichtlich der weiterhin zunehmend nachgefragten Dienstleistungen in Frage zu stellen), könnte die Raumplanung auch in diesem Bereich endlich ihre *Konfliktlösungsaufgabe* wahrnehmen und zu „*präventivem Umweltschutz*“ beitragen (nicht zu verwechseln mit in diesem Rahmen unzulässiger umweltrechtlicher Vorsorge).

6.4 Kantonales Recht

Gemäss § 143 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes sind Antennen zulässig, ausser wenn das Interesse am Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, geschichtlicher Stätten oder Natur- und Kunstdenkmäler das Interesse an den mit den Anlagen empfangbaren Informationen überwiegt. Es ist offen, inwieweit diese Bestimmung den Handlungsspielraum der Gemeinden einschränkt. Ein flächendeckendes Verbot von Antennen wäre wohl unzulässig, nicht aber raumplanerisch begründete Einschränkungen.

Eine weitere kantonale Bestimmung zu Antennen findet sich in § 48 der Planungs- und Bauverordnung (PBV). Hier wird die Abstimmung der Standorte von Antennen verlangt; zudem sind bei ihrer Auswahl und Festlegung namentlich der Schutz der Orts- und Landschaftsbilder und der Natur- und Kulturobjekte zu beachten und die Auswirkungen auf die Bevölkerung, etwa durch Mehrfachnutzung der Standorte, so gering als möglich zu halten. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts hat diese PBV-Bestimmung eher programmatischen Charakter.

6.5 Schlussfolgerung

- Bund
Im Zusammenhang mit Mobilfunkantennenanlagen ist die grundrechtliche Basis der Informationsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung [BV]), wozu auch die Empfangsfreiheit der Mobilfunkkunden gehört, und der Medien- und Wirtschaftsfreiheit (Art. 17 und 27 BV) zu beachten. Auf der anderen Seite sind auch die raumplanerischen Anliegen und der Natur- und Heimatschutz auf Verfassungsebene verankert (Art. 75 und 78 BV). Im Rahmen der Gesetzgebung ist es unterlassen worden, das Verhältnis dieser verschiedenen Grundrechte zueinander näher auszugestalten.
- Kanton
Es ist nicht klar, welchen Spielraum die kantonalen Bestimmungen den Gemeinden belassen.
- Gemeinde
Den Gemeinden steht es nicht zu, bezüglich nichtionisierender Strahlung von Mobilfunkanlagen Vorschriften aufzustellen. Dieser Aspekt ist abschliessend durch Bundesrecht geregelt.
Die neuste Entwicklung zeigt auf, dass Gemeinden durchaus raumplanerische Vorschriften für Mobilfunkanlagen erlassen können, soweit dies nicht durch kantonales Recht eingeschränkt ist. Allerdings wird hier Neuland betreten. Es ist offen, wie weit Gemeinden gehen können.

7. Auswirkungen der Initiative für Mobilfunkbetreiber und Mobilfunkteilnehmende

Der Gemeinderat bat die kantonale Dienststelle Umwelt und Energie um die Beantwortung der folgenden Frage: „Mit welchen Auswirkungen ist für die Mobilfunkbetreiber einerseits und für die Mobilfunkteilnehmenden andererseits zu rechnen, wenn die von der Initiative geforderte Ergänzung des BZR rechtskräftig wird?“

Gemäss Antwort vom 2. März 2006 (Beilage 2) wäre es mit dieser Initiative weiterhin möglich, beliebig viele Antennen mit bis zu 500 Watt Leistung aufzustellen. Wenn sich genügend lokale Standortvermieter finden lassen, könnte damit eine Versorgung mit der erforderlichen Qualität weiterhin gewährleistet werden. Die Zahl der Antennen im Wohngebiet wäre dann jedoch möglicherweise bedeutend grösser als heute. In diesem Fall würde sich für die Mobilfunkteilnehmenden nichts ändern. Die Kosten für Netz-Aufbau und –Unterhalt könnten aber steigen und die durchschnittliche Belastung mit Strahlen würde nicht zwingend sinken.

8. Zur Frage der Gültigkeit der Initiative

8.1 Zuständigkeit und gesetzliche Grundlage

Über die Gültigkeit der Initiative hat der Einwohnerrat zu entscheiden. Gesetzliche Grundlage für diesen Entscheid ist § 145 des Stimmrechtsgesetzes, wo unter dem Titel „Ungültigkeit von Volksbegehren“ folgendes festgelegt ist:

¹ *Ein Volksbegehren ist ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist.*

² *Ein Volksbegehren ist namentlich rechtswidrig, wenn*

- a. das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist,*
- b. es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist,*
- c. es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt,*
- d. die Einheit der Form nicht gewahrt ist (§ 132),*
- e. die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133),*
- f. der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.*

Zu prüfen ist vorliegend wohl insbesondere, ob die Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst. Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren verlangt, höherrangiges Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben. Für Volksinitiativen auf Gemeindeebene bedeutet dies, dass ihre Gültigkeit Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsordnung, mit dem Bundesrecht, mit dem interkantonalen und dem kantonalen Recht voraussetzt.

8.2 Kantonale Vorprüfung

Da es sich vorliegend um eine Ortsplanungsinitiative handelt, ersuchte der Gemeinderat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement um die im Ortsplanungsverfahren ohnehin erforderliche Vorprüfung gemäss § 19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes. Dies beinhaltet eine Prüfung der vorgesehenen Vorschrift auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement nahm am 14. März 2006 Stellung (Beilage 3) und kommt zum Schluss, dass die in der Gemeindeinitiative verlangte Änderung des Bau- und Zonenreglementes dem übergeordneten Recht widerspricht und daher nicht rechtmässig ist. Daran ändere auch nichts, dass eine Mobilfunkversorgung mit der erforderlichen Qualität - wie die Dienststelle Umwelt und Energie mit Schreiben

vom 2. März 2006 mitteilt - grundsätzlich auch unter den in der Gemeindeinitiative formulierten Rahmenbedingungen möglich wäre.

Diese Antwort mag aus zwei Gründen nicht zu befriedigen. Einerseits wird nicht berücksichtigt, dass mit der Initiative nicht ein gänzlich Verbot von Mobilfunkantennen verlangt wird. Solche sollen nach wie vor überall zulässig sein, haben in gewissen Gebieten jedoch Einschränkungen zu beachten. Andererseits erfolgte die Vorprüfung nur unter dem Aspekt der nichtionisierenden Strahlung. Die raumplanerischen Gesichtspunkte werden nicht behandelt.

8.3 Beurteilung des Gemeinderates

Für den Gemeinderat ist klar, dass ein gänzlich Verbot von Mobilfunkanlagen in einer Gemeinde nicht zulässig wäre. Unzulässig wäre es auch, Grenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung zu verschärfen. Hier ist der Bund abschliessend zuständig.

Mit der Initiative wird weder das eine noch das andere verlangt. Im Ergebnis bedeutet die Initiative, dass Mobilfunkanlagen überall zulässig sind, wenn sie den Wert von 500 Watt Leistung pro Standort nicht überschreiten. Die Initianten erhoffen sich dadurch weniger Immissionen, was gemäss Bericht der Dienststelle Umwelt und Energie in Frage gestellt wird.

Für den Gemeinderat entscheidend ist die raumplanerische Wirkung der Initiative.

Die Interessen der Mobilfunkbetreiber wie auch der Mobilfunkteilnehmenden werden dadurch nicht unbotmässig eingeschränkt. Dies ergibt sich auch aus dem Bericht der Dienststelle Umwelt und Energie.

Aus diesen Gründen schlägt der Gemeinderat dem Einwohnerrat vor, die Initiative als gültig zu erklären.

8.4 Rückwirkung und Planungszone

Gemäss Initiative soll die vorgeschlagene Bestimmung für alle Mobilfunkanlagen gelten, die bis zum 15. Oktober 2005 noch nicht rechtskräftig bewilligt wurden. Unklar ist, ob diese rückwirkende Bestimmung der Initiative gültig ist oder nicht. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass gemäss § 195 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes Baubewilligungen zu erteilen sind, wenn das Bauvorhaben den massgebenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen entspricht. Massgebend sind dabei die geltenden, nicht jedoch künftig mögliche Vorschriften.

Um zu verhindern, dass Baugesuche bis zum Entscheid über die Initiative nach den bisherigen Bestimmungen zu beurteilen sind, erlässt der Gemeinderat eine Planungszone. Ihr Inhalt entspricht dem Initiativtext mit Ausnahme der Klausel betreffend die Rückwirkung. Diese ist auch nicht nötig, weil seit dem 15. Oktober 2005 keine Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage erteilt worden ist. Die Bestimmung der Planungszone wird bereits mit ihrer öffentlichen Auflage wirksam. Das bedeutet, dass neue Mobilfunkanlagen nur dann bewilligt werden können, wenn die gemäss Initiative vorgesehenen Vorschriften eingehalten sind. Mit der Planungszone wird sichergestellt, dass während

des politischen und rechtlichen Verfahrens für die Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes kein Präjudiz entsteht. Mit dieser vorsorglichen Massnahme wird den zuständigen Planungsorganen die nötige Entscheidungsfreiheit bewahrt.

Seit dem 15. Oktober 2005 ist keine Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage erteilt worden. Bei hängigen und neuen Baugesuchen ist die Wirkung der Planungszone zu beachten. Bei dieser Sachlage kann offen bleiben, ob der letzte Satz der Initiative (Rückwirkung bis 15. Oktober 2005) gültig ist oder nicht. Der Satz kann belassen werden.

9. Antrag des Gemeinderates

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Gemeinderat, die Gemeindeinitiative als gültig zu erklären. Für diesen Beschluss ist der Einwohnerrat abschliessend zuständig. Im weitem wird die Annahme der Initiative beantragt. Dieser zweite Beschluss des Einwohnerrates untersteht dem fakultativen Referendum. Wird der Beschluss rechtskräftig, folgt darauf – ohne weitere Lesung im Einwohnerrat – die öffentliche Auflage für die geforderte Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes.

Gemeinderat Kriens

Helene Meyer-Jenni
Gemeindepräsidentin

Robert Lang
Gemeindeschreiber

Beilagen:

1. Unterschriftenliste "Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen"
2. Stellungnahme der Dienststelle Umwelt und Energie (uwe) vom 02. März 2006
3. Vorprüfung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes vom 14. März 2006

Beschlussestext zu Bericht und Antrag

Nr. 130/06

Der Einwohnerrat der Gemeinde Kriens

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag Nr. 130/06 des Gemeinderates Kriens vom 5. Juli 2006

und

gestützt auf § 11 Ziff. 1, § 12 und § 16 der Gemeindeordnung vom 20. September 1990 sowie auf Antrag der Baukommission

betreffend

Gemeindeinitiative:

"Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen"

beschliesst:

1. In eigener Kompetenz:
Die Gemeindeinitiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen“ ist gültig.
2. Unter Vorbehalt des fakultativen Referendums:
Die Gemeindeinitiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen“ wird zum eigenen Beschluss erhoben.

Kriens, 14. September 2006

Einwohnerrat Kriens

Matthias Senn
Präsident

Robert Lang
Schreiber



Gemeindeinitiative: Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen

Jetzt längts!



- ⇒ Die geplanten UMTS -Antennen strahlen mehrfach stärker als GSM -Anlagen!
- ⇒ Über 20 Antennen in Wohnquartieren sind genug!

Gestützt auf § 38 des Gemeindegesetzes und § 14-16 der Gemeindeordnung beantragen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Gemeinde Kriens in Form des Entwurfs die Ergänzung des Bau- und Zonenreglements (Art. 33) mit folgendem Absatz 4 neu:

“In Wohnzonen sowie bis 500 Meter ab deren Zonengrenze sowie im Abstand von 800m zur nächsten Antenne, ist der Bau und Betrieb von Mobilfunk-Anlagen mit mehr als 500 Watt Leistung pro Standort untersagt. Darunter fallen alle Mobilfunk-anlagen, welche bis 15. Oktober 2005 noch nicht rechtskräftig bewilligt wurden.“

Name	Vorname	Geb. Datum Tag,Monat,Jahr	Adresse	Unterschrift	Kontrolle leer lassen
<p>Diese Initiative wurde am 13. Dezember 2005 mit 2'202 gültigen Unterschriften eingereicht.</p>					

Im Luzerner Kantonsblatt veröffentlicht am: 15. Oktober 2005

Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren fälscht (Art.282 Strafgesetzbuch) oder wer bei der Unterschriftssammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 Strafgesetzbuch) macht sich strafbar.

KGHA - Komitee gegen Hochleistungsantennen www.kgha.ch

Bruno Amrhein-Flück, Gehristrasse 2, Franz Amrhein-Mühlebach, Gehristrasse 2, Dieter Gillmann, Chutweg 4, Dr. med. Monique Altenbach, Gehristrasse 6, Heidi Bucher, Zeughausstrasse 2, alle Kriens und Peter Lüdi, Hubelstrasse 48, Obernau

Die unterzeichneten Stimmberechtigten ermächtigen das Initiativkomitee, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen.

Ablauf der Sammelfrist: 13. Dezember 2005

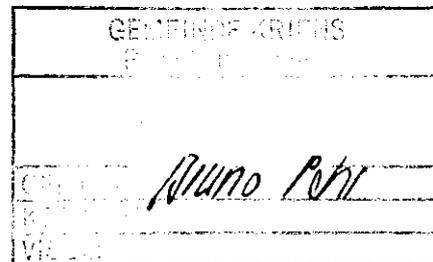
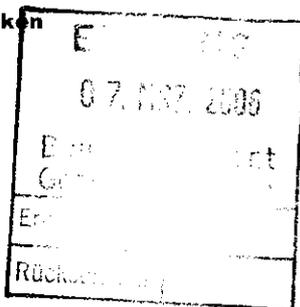
Diese Unterschriftenliste heraustrennen, ausfüllen und sofort oder bis spätestens 7. Dezember 2005 einsenden an: KGHA c/o Bruno Amrhein-Flück, Gehristrasse 2 6010 Kriens

Diese Unterschriftenliste enthält (in Worten) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Gemeinde Kriens. Kriens, den Der Stimmregisterführer:

Umwelt und Energie (uwe)

Abteilung Vorsorge und Risiken

Libellenrain 15
Postfach 3439
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 60
Telefax 041 228 64 22
uwe@lu.ch
www.umwelt-luzern.ch



Gemeinderat Kriens
Schachenstrasse 13
6010 Kriens

Luzern, 2. März 2006 e-work BG000094

Gemeinde Kriens; Vorprüfung, Gemeindeinitiative "Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen"

Sehr geehrte Gemeinderäte

Wir beziehen uns auf die von Ihnen erhaltenen Unterlagen und nehmen wie folgt Stellung:

1. Fragestellung

Mit welchen Auswirkungen ist für die Mobilfunkbetreiber einerseits und für die Mobilfunkteilnehmer andererseits zu rechnen, wenn die von der Initiative geforderte Ergänzung des BZR rechtskräftig wird ?

2. Vorbemerkungen

Der Wunsch der Handybenutzenden nach uneingeschränkter Mobilkommunikation steht im Konflikt mit dem Anliegen der Bevölkerung, die Belastung durch nichtionisierende Strahlen zu minimieren.

Die stetig steigende Nachfrage nach Mobilkommunikation und neue Dienstleistungen (Fernsehen via Handy, Breitbandübertragung: HSCSD und HSDPA), erfordert immer dichtere Netze der Betreiber. Dabei ist von untergeordneter Bedeutung, ob diese Funknetze von einem oder von drei Anbietern betrieben werden; es sind immer genau so viele Gesprächskanäle in Betrieb, wie gerade gebraucht werden und die gesendete Leistung wird den Erfordernissen automatisch angepasst.

Wie das UVEK (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) kürzlich mitteilte, soll in Zukunft zudem ein Internet-Breitbandanschluss neben dem analogen und dem digitalen Telefonanschluss zur Grundversorgung in der Schweiz gehören. Weil immer mehr Leute auf einen Festnetzanschluss verzichten, wird dies wohl auch über das Mobilfunknetz zu gewährleisten sein.

3. Antwort

Mit dieser Initiative wäre es weiterhin möglich, beliebig viele Antennen mit bis zu 500 Watt Leistung aufzustellen. Wenn sich genügend lokale Standortvermieter finden lassen, könnte unserer Ansicht nach damit eine Versorgung mit der erforderlichen Qualität weiterhin gewährleistet werden. Die Zahl der Antennen im Wohngebiet wäre dann jedoch möglicherweise bedeutend grösser als heute. In diesem Fall würde sich für den Mobilfunkteilnehmer nichts ändern. Die Kosten für Netz-Aufbau und -Unterhalt könnten aber steigen und die durchschnittliche Belastung mit Strahlen würde nicht zwingend sinken. Konkrete Aussagen dazu können aber nur die Mobilfunkanbieter selber liefern.

Offen bleibt die Frage, was in diesem Fall bezüglich Belastung durch nichtionisierende Strahlen von Vorteil ist: einige wenige, ev. sogar periphere Standorte mit hoher Leistung oder viele lokale Antennen mit kleinerer Leistung.

Wollte man das eigentliche Ziel der Initianten erreichen, nämlich eine Reduktion der Strahlenbelastung, müsste dies durch flächendeckend kleinere Feldstärken erfolgen. Dies würde jedoch die Indoor-Versorgung gefährden oder gar verunmöglichen. Telefonierende müssten sich - wie in den Anfängen des Mobilfunks - ins Freie begeben und die Zahl von Verbindungsabbrüchen würde steigen. Dies wäre zwar noch keine Konzessionsverletzung - die Comcom-Konzession verlangt lediglich eine Outdoor-Abdeckung - stünde aber klar gegen die Interessen der Mobilfunkanbieter und der meisten ihrer Kunden. Für den einzelnen Handybenutzer würde sich die Belastung je nach dem sogar erhöhen, weil sein Telefon mit grösserer Leistung senden müsste.

4. Schlussbemerkung

Wie bereits erwähnt können konkrete Aussagen dazu nur die Mobilfunkanbieter bzw. deren Netzplaner liefern, da es hier verschiedene Handlungsoptionen gibt. Die oben gemachten Aussagen entsprechen lediglich unserer eigenen Einschätzung.

Wir hoffen, dass Ihnen unsere Stellungnahme dient.

Freundliche Grüsse

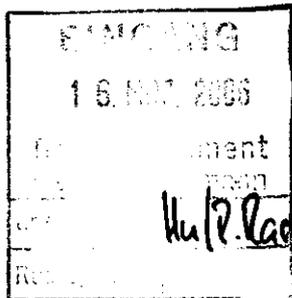


René Zosso
Fachleiter Luftreinhaltung
Tel. direkt 041 228 65 73
rene.zosso@lu.ch

Kopie an
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Rechtsdienst Roger Näpflin
rawi, Peter Deuber

Departementssekretariat

Bahnhofstrasse 15
Postfach 4168
6002 Luzern
Telefon 041- 228 51 55
Telefax 041- 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch



Gemeinderat Kriens
Schachenstrasse 6
6011 Kriens

Luzern, 14. März 2006

NP 06 18**Gemeindeinitiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen!“; Gesuch um Vorprüfung gemäss § 19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)**

Sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin
Sehr geehrte Herren Gemeinderäte

Mit Schreiben vom 1. Februar 2006 ersuchen Sie das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement um die Vorprüfung der mit der eingangs erwähnten Initiative verlangten Ergänzung des Bau- und Zonenreglements (BZR).

1. Die Gemeindeinitiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen!“ verlangt die Ergänzung von Art. 33 BZR mit folgendem vierten Absatz:
„In Wohnzonen sowie bis 500 Meter ab deren Zonengrenze sowie im Abstand von 800 m 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 wurden.“
2. Der Schutz der Menschen vor nichtionisierender Strahlung wird durch die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) geregelt. Das Bundesgericht hat die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der NISV in zahlreichen Urteilen bestätigt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung enthalten die Anlagegrenzwerte der NISV eine abschliessende Regelung der vorsorglichen Emissionsbegrenzung (u. a. BG-Urteil 1A.18/2004 vom 15. März 2005 E. 4 S. 3, BGE 126 II 399 E. 3c S. 403 f., Urteil des Verwaltungsgerichts V 05 233 vom 13. Februar 2006, E. 3). Es besteht also im Sinne der umweltrechtlichen Vorsorge (Art. 11 f. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz) kein Spielraum für entsprechende, weitergehende kantonal- oder kommunalrechtliche Bemühungen. Nur soweit besondere Interessen am Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, geschichtlicher Stätten oder Natur- und Kunstdenkmäler dies rechtfertigen, könnte – beschränkt auf das fragliche Areal – etwas anderes gelten (§ 143 Abs. 2 PBG).
3. Das Interesse am Schutz des Menschen vor Einwirkungen durch nichtionisierende Strahlung vermag – wie bereits erwähnt – für eine Beschränkung bezüglich Mobilfunkantennenanlagen auf planungsrechtlichem Weg nicht zu genügen, da in diesem Bereich eine abschliessende bundesrechtliche Ordnung besteht. Um nichts anderes geht es jedoch in der Ge-

meindeinitiative „Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen!“, indem die Antennenleistung einerseits und die Antennenstandorte andererseits beschränkt werden sollen. Infolgedessen ergibt sich, dass die in der Gemeindeinitiative verlangte Änderung des Bau- und Zonenreglements dem übergeordneten Recht widerspricht und daher nicht rechtmässig ist. Daran ändert auch nichts, dass eine Mobilfunkversorgung mit der erforderlichen Qualität – wie die Dienststelle Umwelt und Energie mit Schreiben vom 2. März 2006 mitteilt – grundsätzlich auch unter den in der Gemeindeinitiative formulierten Rahmenbedingungen möglich wäre.

Freundliche Grüsse



Max Pfister
Regierungsrat

Kopie an:

- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation, Peter Deuber
- Dienststelle Umwelt und Energie, René Zosso