

# **LU\_GERICHTE V 07 345\_1 vom 11. Februar 2008**

LU Gerichte, 2008-02-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_07\\_345\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_07_345_1)

FR: LU\_GERICHTE V 07 345\_1 du 11 février 2008

IT: LU\_GERICHTE V 07 345\_1 del 11 febbraio 2008

## **Regeste**

Gerichtliche Überprüfung einer Planungszone in der Gemeinde Littau, mit welcher auf dem Gebiet der Gemeinde Standorte von Mobilfunkantennen eingeschränkt werden. Insbesondere soll nach Massgabe der Planungszone der Bau und Betrieb einer Mobilfunkanlage untersagt werden, sofern eine solche eine Abgabeleistung von mehr als 500 Watt pro Standort aufweist und der Standort der Mobilfunkantenne in Kern- und Wohnzonen oder bis 500 m ab deren Zonengrenze oder im Abstand von 800 m zur nächsten Antenne liegt. Eine solche Planungszone ist umweltrechtlich motiviert und verletzt Bundesrecht, zumal sie die Grenzen eines kommunalen planerischen Handlungsspielraums überschreitet, insbesondere ohne eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erlassen worden und eine solche auch nicht im Gange ist. | Raumplanung

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Der angefochtene Entscheid stützt sich auf das Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735). Gemäss § 148 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) in Verbindung mit § 206 Abs. 1 PBG und § 84 Abs. 4 PBG unterliegt er daher unmittelbar der Anfechtbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde (grundlegend: Urteil V 02 216 und 217 vom 25.11.2003 Erw. 1a; ferner: Urteil V 07 135 vom 26.11.2007 Erw. 3c). b) Beide Beschwerden richten sich gegen den selben Entscheid. Da es um die gleichen Rechtsfragen geht, sind die beiden Verfahren im Interesse einer zweckmässigen Erledigung zu vereinigen (§ 42 VRG). c) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG). Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung eines Gesuchs mehr als die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen (zum Ganzen: LGVE 2000 II Nr. 19 Erw. 4a). Die Beschwerdeführerinnen betreiben Mobilfunkantennenanlagen. Sie sind an Antennenstandorten in der Gemeinde Littau interessiert (vgl. etwa: Urteil V 07 135 vom 26.11.2007) und im vorinstanzlichen Verfahren als Opponentinnen gegen die Planungszone unterlegen. Damit ist ihnen die Beschwerdebefugnis zuzugestehen.

### **E. 2**

a) Da das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, verfügt es grundsätzlich über uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis (§ 161a VRG). Es gelten daher die §§ 144 - 147 VRG (§ 156 Abs. 2 VRG). Demnach sind - soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt - die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im

Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend (§ 146 VRG). Trotz umfassender Kognition, die selbst die Ermessenskontrolle einschliesst (§ 156 Abs. 2 in Verbindung mit § 144 Abs. 1 VRG), auferlegt sich das Gericht bei seiner Beurteilung eine gewisse Zurückhaltung. Dies gilt zunächst insoweit, als örtliche Verhältnisse zu würdigen sind, welche die kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (vgl. BGE 126 I 222). Gleich verhält es sich auch in Bezug auf ausgesprochene Ermessensfragen, deren Beantwortung den vorrangig für den Vollzug des Baurechts verantwortlichen Behörden überlassen sein muss; insbesondere darf das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht an Stelle desjenigen der Vorinstanz setzen (vgl. dazu: BGE 120 Ia 275 Erw. 3b, 119 Ia 96 mit Hinweisen; vgl. ferner: BGE 126 I 222 Erw. 2c, 126 II 47, 125 II 39 Erw. 3d/bb; ferner auch: LGVE 2000 II Nr. 18 Erw. 3a und 1997 II Nr. 25 Erw. 3). Im Wesentlichen dieselben Grundsätze gelangen zur Anwendung, wenn es um die Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts geht, wo den anwendenden Gemeindebehörden ein beträchtlicher Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist (vgl. LGVE 2000 II Nr. 18 mit Hinweisen). b) Näher zu beleuchten ist sodann die Frage des gerichtlichen Beurteilungsspielraums mit Blick auf die Planungszone. Obwohl nur sichernde Massnahme im Planungsprozess (vgl. Ruch, in: Kommentar RPG, Zürich 1999, N 2 und 3 zu Art. 27 RPG; ferner: Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 330), deckt sie sich in ihren noch zu erläuternden Wirkungen - wenn auch zeitlich begrenzt - mit den eigentlichen Nutzungsplänen. Aufgrund des damit tangierten Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) hat daher eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu erfolgen (Ruch, a.a.O., N 43 zu Art. 27 RPG). Freilich hat das hier als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz waltende Verwaltungsgericht sein Prüfungsprogramm an der besonderen Zielsetzung des Instituts der Planungszone auszurichten: Sichernde Massnahmen dieser Art sind zulässig, wenn sie erforderlich sind, um einen bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen sicherzustellen. Dagegen dürfen sie einem Entscheid, der eine Streitsache definitiv abschliesst, nicht vorgreifen oder gar ein Hauptverfahren illusorisch werden lassen (dazu: LGVE 2002 II Nr. 40 Erw. 4b; vgl. ferner etwa auch: LGVE 1994 II Nr. 8). Dies hat zur Folge, dass die von Gesetzes wegen vorgezeichnete (umfassende) Kognition (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; § 161a VRG) der Sache nach soweit auszuschöpfen ist, wie es die besonderen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen bei Planungszone erlauben. Daher steht es der beschwerdebefugten Partei offen, die Rechts- und Verfassungsmässigkeit einer konkreten Planungszone zu bestreiten. Insbesondere darf sie beispielsweise in Frage stellen, ob die im Streit liegende Planungszone von einem überwiegenden öffentlichen Interesse getragen ist. Dazu gehört auch die Frage, ob damit rechtmässige Ziele verfolgt werden. Soweit eine kommunale Planungszone mit übergeordnetem Recht kollidiert, ist ihr der gerichtliche Schutz zu versagen. Strittig können ferner die Verhältnismässigkeit, der Nutzungscharakter des zu sichernden Aktes (Ruch, a.a.O., N 44 zu Art. 27 RPG) oder die Ernsthaftigkeit einer Planungsabsicht sein (vgl. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 14 zu Art. 27 RPG). Hingegen sprengt die Frage der Zweckmässigkeit einer angestrebten Planungsmassnahme in aller Regel den Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen eine Planungszone. Ganz allgemein ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass sich das Gericht bei der Überprüfung von Planungsfragen - nicht anders oder gar mehr noch als in Bausachen - aus den bereits dargelegten Gründen generell eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (zum Ganzen: Urteil V 02 124 vom 25.11.2003, auszugsweise veröffentlicht in URP 2004 S. 144 ff.). c) Im vorliegenden Verfahren gelten der Untersuchungsgrundsatz

und die Rechtsanwendung von Amtes wegen (§§ 37 und 53 VRG). Ergänzend sind die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG; vgl. LGVE 1982 II Nr. 36 Erw. 3), namentlich die Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG; vgl. BGE 118 Ib 136) sowie das Rügeprinzip zu beachten (vgl. zum Ganzen: LGVE 1992 II Nr. 47 Erw. 3).

### **E. 3**

a) Die Planungszone dient in Übereinstimmung mit Art. 27 RPG der Sicherstellung der Nutzungsplanung. Mit ihrer Bestimmung werden zugleich die provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften festgelegt, die innerhalb des von der Planungszone erfassten Gebietes gelten sollen (§ 81 Abs. 2 PBG). Innerhalb der Planungszone darf nichts mehr unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren oder eine planerische Festlegung negativ beeinflussen könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG; BGE 120 Ia 211 Erw. 3a mit weiteren Hinweisen; Urteil V 07 135 vom 26.11.2007 Erw. 3a mit weiteren Hinweisen). Künftigen Planfestsetzungen wird auf diese Weise eine negative Vorwirkung zuerkannt, indem Bauten oder Anlagen nur noch bewilligt werden, wenn entsprechende bauliche Massnahmen die ins Auge gefasste Neuordnung bzw. Einschränkung der Nutzung nicht beeinträchtigen. In diesem Sinne dient die auf Art. 27 RPG bzw. § 81 PBG gestützte Planungszone der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Auftrags der Raumplanung (Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 [BV; SR 101]). b) Die strittige Planungszone zielt auf Mobilfunkantennen ab. Ihr Bau und Betrieb soll untersagt werden, sofern die Anlage eine Abgabeleistung von mehr als 500 Watt pro Standort aufweist und dieser in Kern- und Wohnzonen oder bis 500 m ab deren Zonengrenze oder im Abstand von 800 m zur nächsten Antenne liegt. Der Planungszone liegt eine Gemeindeinitiative zugrunde. In mehreren weiteren Gemeinden sind gleichlautende Begehren eingereicht und teils bereits zur Abstimmung gebracht worden. Die Bedeutung der Streitsache reicht folglich über den vorliegenden Fall hinaus. Im Hinblick darauf und auf die in diesem Zusammenhang zu verzeichnende Rechtsunsicherheit besteht - nicht nur auf Seiten der Beschwerdeführerinnen - ein erhebliches Interesse an der Klärung der Rechtslage. Aus diesem Grund ist der beantragten Sistierung nicht stattzugeben.

### **E. 4**

Seit ehemals sieht sich die Mobilfunktelefonie hierzulande starkem Widerstand ausgesetzt, soweit es um die Planung und den Bau entsprechender Anlagen geht - dies in augenfälligem Kontrast zum Zuspruch, den die Nutzung dieser Technologie über praktisch alle Altersstufen und gesellschaftlichen Schichten hinweg erfährt. Zahllose Gerichtsverfahren zeugen von dieser Opposition: Dabei standen in einer ersten Phase vorab Aspekte des Umweltrechts im Blickfeld, insbesondere die Rechtmässigkeit der vom Bundesrat erlassenen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierenden Strahlen vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710) und der darin verankerten Grenzwerte. In jüngerer Zeit verlagerte sich das Feld der Auseinandersetzung in Richtung Standortplanung mit den damit verbundenen planungsrechtlichen Fragen. Die Ergebnisse der bisher ergangenen Rechtsprechung seien wie folgt in Erinnerung gerufen: a) Der Immissionsschutz findet sich bundesrechtlich im Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und den darauf gestützten Verordnungen geregelt. Insbesondere die bereits erwähnte NISV normiert auch die Immissionen von Mobilfunksendeanlagen (vgl. Ziff. 6 Anh. 1 NISV). Die Rechtmässigkeit dieser Verordnung ist in unzähligen Urteilen bestätigt worden. Ihre Regelung gilt als abschliessend, und zwar nicht nur hinsichtlich des Schutzes

vor schädlicher und lästiger Strahlung, sondern auch im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes (vgl. BGE 126 II 403 Erw. 3c; vgl. zum Ganzen auch LGVE 2005 II Nr. 7 Erw. 6e, 2001 II Nr. 7 und BGE 129 II 436). Für das kommunale und kantonale Recht bleibt deshalb kein Raum (so auch Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Diss. Zürich 2006, S. 10 und 91 f.; Marti, Anmerkungen zu Urteil 1A.280/2004 vom 27.10.2005, in: ZBl 107/2006 S. 213; ferner: Urteil V 05 154 vom 8.5.2007 Erw. 3c). So gesehen können weder die Kantone noch die Gemeinden Regelungen zum Immissionsschutz erlassen oder Nebenbestimmungen verfügen, die über die Anforderungen der NISV hinausgehen (zum Ganzen: BGE 133 II 66 Erw. 5.2 und 327 Erw. 4.3.4). b) Dennoch verfügen die Gemeinden über gewisse Möglichkeiten, die Standortplanung von Mobilfunkanlagen zu beeinflussen. So sind sie 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 (so schon Urteil 1A.280/2004 vom 27.10.2005, Erw. 3.7.3, veröffentlicht in: ZBl 107/2006 S. 207 ff.). Ausgeschlossen sind mithin aufgrund der erörterten abschliessenden Regelung durch das Bundesumweltrecht Vorschriften bau- oder planungsrechtlicher Art, die auf den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung abzielen. Davon abgesehen dürfen die kommunalen Vorschriften nicht die in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen verletzen, d.h. sie müssen den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen (vgl. Art. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30.4.1997 [FMG; SR 784.10]). Werden die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung eingehalten, so sind ortsplanerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, wie z.B. der Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, grundsätzlich möglich (vgl. dazu: Wittwer, a.a.O., S. 97 f.; Marti, a.a.O., S. 213). Mobilfunkantennen können bewirken, dass Liegenschaften und Wohnungen schwerer verkäuflich oder vermietbar werden und Druck auf den Kaufpreis oder den Mietzins entsteht. Umweltrechtskonforme Mobilfunkanlagen können unerwünschte Auswirkungen dieser Art auslösen, obwohl von ihnen zurzeit keine erwiesene gesundheitliche Gefährdung ausgeht. Solche Auswirkungen psychologischer Art werden auch als ideelle Immissionen bezeichnet, die grundsätzlich neben dem zivilrechtlichen Schutz (Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10.12.1907 [ZGB; SR 210]) durch planungs- und baurechtliche Vorschriften eingeschränkt werden können (vgl. BGE 133 II 328 Erw. 4.3.4 mit Hinweisen auf Wittwer, a.a.O. S. 97 f. und Marti, a.a.O. S. 213). Als planungsrechtliches Mittel fällt dabei die Negativplanung in Betracht, mithin Zonenvorschriften, die Mobilfunkanlagen in bestimmten Zonen grundsätzlich ausschliessen. Denkbar sind aber auch positive Planungen, die besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausweisen, sofern es sich um Standorte handelt, die sich besonders gut eignen und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen. Der Konzentration von Sendestandorten innerhalb des Siedlungsgebiets werden allerdings durch die Anlagegrenzwerte der NISV enge Grenzen gesetzt (vgl. Ziff. 62 Abs. 1 Anh. 1 NISV, wonach alle Mobilfunksendeantennen, die in einem engen räumlichen Zusammenhang stehen, als eine Anlage gelten und gemeinsam den Anlagegrenzwert einhalten müssen). Diskutiert wird zudem auch eine Verpflichtung zur Standortevaluation innerhalb der Bauzonen (vgl. die Tagungsbeiträge von Aemisegger [S. 19 f.] und Wittwer [S. 11 ff.], Standortplanung von Mobilfunkantennenanlagen, Winterthur 2008). Voraussetzung ist aber

in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage im kommunalen oder kantonalen Recht (zum Ganzen: BGE 133 II 67 Erw. 5.3 f., mit Hinweisen). Zudem dürfen sich solche Anordnungen für Mobilfunkanlagen in der Regel nicht auf einzelne kleinere Teile des Gemeindegebiets beschränken. Vielmehr müssen sie grundsätzlich in einem umfassenden Rahmen gestützt auf eine Gesamtschau aller erheblichen Probleme erarbeitet werden. Vorbehalten bleiben isolierte Schutzmassnahmen zu Gunsten bestimmter Schutzobjekte (BGE 133 II 329 Erw. 4.3.4). c) Aus dem Bereich der kantonalen Judikatur ist im letzteren Zusammenhang etwa das Beispiel der Gemeinde Reiden zu nennen, deren planerische Bemühungen auf den Schutz der dortigen Kommende abzielten. Der Regierungsrat hat diese Negativplanung als Genehmigungs- und Beschwerdeinstanz im Kern geschützt, teilweise sogar ausgedehnt, in gewissen Bereichen aber als überschüssig und daher als unverhältnismässig gewertet, was vom Verwaltungsgericht bestätigt worden ist (vgl. Urteil V 05 154 vom 8.5.2007). Des Weiteren hat das Verwaltungsgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil den gestützt auf eine Planungszone ergangenen Bauabschlag in Anlehnung an einen vergleichbaren Fall, den das Bundesgericht beurteilt hatte (BGE 133 II 353), als rechtswidrig taxiert. Die fraglichen Vorschriften bezogen sich nicht ausdrücklich auf Mobilfunkanlagen, sondern erfassten in allgemeiner Weise Dachaufbauten, die eine bestimmte Höhe nicht überschreiten durften. Wäre die Vorschrift auf Mobilfunkantennen anwendbar, was erklärermassen der Absicht der Initianten entsprach, hätte dies im überbauten Gebiet einem weitgehenden Verbot solcher Antennen entsprochen. Derlei liesse sich mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes nicht vereinbaren, die unter anderem eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten soll (vgl. Urteil V 07 58 vom 3.12.2007). Zu erwähnen gilt es endlich den Entscheid des Regierungsrates vom 25. September 2007 (Prot.-Nr. 1189), mit dem er die Ungültigerklärung einer Initiative durch den Einwohnerrat Emmen schützte, die vom Wortlaut her mit derjenigen in Littau übereinstimmte. Dabei erwog er in allgemeiner Hinsicht, dass eine Initiative nur dann ungültig erklärt werden dürfe, wenn sie offensichtlich rechtswidrig sei; im planungsrechtlichen Kontext sei dies nur dann der Fall, wenn sich vorhersehen lasse, dass die Nutzungsvorschriften entweder überhaupt nicht oder in wesentlichen Teilen nicht genehmigt werden könnten, sodass die Initiative ihrer Substanz entleert würde. Im Einzelnen bescheinigte der Regierungsrat der Initiative mit der von ihr angepeilten Leistungsbeschränkung und Abstandsregelung eine umweltrechtliche, namentlich strahlungsvermindernde Wirkung; dies werde von den Initianten selbst eingeräumt, sei gemäss Rechtsprechung aber unzulässig. Eine haltbare planerische, insbesondere orts- oder landschaftsbildschützerische Absicht lasse sich dem Begehren nicht entnehmen. Auf die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ist das Bundesgericht mit Entscheid vom 16. Januar 2008 mangels Bezahlung des Kostenvorschusses nicht eingetreten (BG-Urteil 1C\_392/2007).

## **E. 5**

a) Das Initiativbegehren, dessen Umsetzung mit der strittigen Planungszone gewährleistet werden soll, zielt nicht auf ein generelles Verbot von Mobilfunkantennenanlagen ab. Indes will es deren Bau insofern einschränken, als innerhalb von Kern- und Wohnzonen bzw. bis 500 m ab deren Grenzen sowie im Abstand von 800 m zur nächsten Antenne nur Anlagen mit 500 Watt oder weniger zugelassen werden sollen. Leistungsschwächere Anlagen (< 500 Watt) sollen mithin in sämtlichen Zonen (unter Vorbehalt der zu beachtenden Voraussetzungen des übrigen Rechts) grundsätzlich zugelassen werden. Bereits diese

Anknüpfung an der Leistungsstärke sowie die Vorgabe eines zusätzlichen Minimalabstandes lassen erkennen, dass die Stossrichtung der Initiative und der darauf ausgerichteten Planungszone umweltrechtlich motiviert ist. Letztlich geht es darum, die von der Sendeleistung abhängige Strahlungsintensität der Antennen zu reduzieren. Diese Einsicht scheint sich mittlerweile auch in der Gemeinde Littau selbst durchzusetzen, wie sich aus dem Bericht und Antrag zu Händen des Einwohnerrates vom 7. November 2007 entnehmen lässt. Aus den Verlautbarungen, die aus dem Umfeld der Initianten zu hören sind, kann nichts anderes geschlossen werden. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang etwa auf die Internetseite der "Luzerner Interessengemeinschaft für weniger Elektrosmog", in der sich 15 Bürgerinitiativen aus dem Kanton Luzern zusammen neu formiert haben: Hier spricht schon der Name für sich, desgleichen die dort verbreiteten Erläuterungen zur identischen Initiative, die in Kriens bereits zur Abstimmung gelangt ist. Anzuführen ist sodann die in der lokalen Presse wiedergegebene Stellungnahme eines Littauer Initianten (Wochenzeitung "Die Region" vom 17.1.2008), die auf Studien verweist, welche die negativen Wirkungen von zu hoher Strahlenbelastung nachweisen, und Unverständnis für die Bereitschaft des Gemeinderates äussert, die Bevölkerung einer unnötig hohen Strahlenbelastung auszusetzen. Aber auch ohne diese Fingerzeige kann die vorsorgerechtliche Ausrichtung der Initiative bzw. der im Hinblick darauf erlassenen Planungszone nicht zweifelhaft sein. Die Einführung einer Leistungsbegrenzung von 500 Watt und einer Minimalabstandsvorgabe kann gar nicht anders verstanden werden, dies umso weniger, als auch das äussere Erscheinungsbild einer Mobilfunkantennenanlage nicht durch deren Leistungsstärke geprägt wird. In die gleiche Richtung weist der zusätzliche Schutzgürtel von 500 m ab Zonengrenze. Damit werden die Antennen mit der fraglichen Leistungsstärke nicht nur aus den primär interessierenden Wohn- und Kernzonen verbannt, sondern in einer Weise darüber hinaus verdrängt, dass ihre Wirkung und die damit einhergehende Strahlung in Bezug auf die fraglichen Zonen deutlich reduziert wird. b) Es ist nicht erkennbar, dass mit der strittigen planerischen Massnahme orts- oder landschaftsbildschützerische Ziele verfolgt würden. Dagegen spricht schon ihre grossflächige, undifferenzierte Ausdehnung. Auch dem angefochtenen Entscheid lässt sich nichts entnehmen, das auch nur andeutungsweise in diese Richtung wiese. Stattdessen wird die vom Bundesgericht ausdrücklich vorbehaltene Negativplanung angeführt, indem Mobilfunkantennenanlagen ab einer gewissen Leistungsstärke in bestimmten Zonen grundsätzlich ausgeschlossen werden sollen. Ziel sei es, in den avisierten Zonen die unerwünschten nachteiligen wirtschaftlichen und psychologischen Auswirkungen von Anlagen der fraglichen Art zu vermeiden. Diese Ausführungen vermögen nicht zu verschleiern, dass mit der strittigen Planungszone eine Stossrichtung verfolgt wird, die mit der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung in diesem Bereich kollidiert (vgl. Erw. 4a hievore). Dass dafür das Instrument der Nutzungsplanung gewählt wird, ändert nichts. Ebenso bliebe belanglos, dass die Massnahme geeignet sein könnte, das von der Vorinstanz genannte Ziel zu erreichen, nämlich in den avisierten Zonen die unerwünschten nachteiligen wirtschaftlichen und psychologischen Auswirkungen von Anlagen der fraglichen Art zu vermeiden oder zu vermindern. Immerhin seien auch in dieser Hinsicht Zweifel angebracht: Denn zum einen führte die hier in Frage stehende Negativplanung zwangsläufig zu einem Bedarf an zusätzlichen Antennen. Zum andern würden auch die von der Planungszone noch zugelassenen leistungsschwächeren Antennen - wie bereits vermerkt - nicht wesentlich anders in Erscheinung treten. Darum und weil es zusätzlicher Antennenanlagen bedarf, liegt die Annahme nahe, dass das ohnehin nicht von rationalen

Kriterien abhängige Mass der ideellen Immissionen kaum vermindert würde. Soweit die mit den strittigen Massnahmen verfolgte Abwehrwirkung in dieser Hinsicht tatsächlich entfaltet würde, gründete diese ausschliesslich in den bereits diskutierten Begrenzungen hinsichtlich Leistung und Distanz. Anders gewendet findet sich der Grund genau in jenen Beschränkungen, die unbestreitbar vorsorgerechtlich motiviert sind und der kommunalen oder kantonalen Regelung entzogen sind. c) Der Vorinstanz kann auch insoweit nicht gefolgt werden, als sie angibt, mit der strittigen Massnahme den kommunalen planerischen Handlungsspielraum im Hinblick auf das gesetzlich vorgeschriebene Ortsplanungsverfahren zu wahren. Ein solches Planungsverfahren, das dann auch den Rahmen böte für die gebotene und vom Bundesgericht betonte "Gesamtschau aller erheblichen Probleme" (vgl. BGE 133 II 329 Erw. 4.3.4), ist nach der Ungültigerklärung der Initiative durch die kommunale Legislative in weite Ferne gerückt (vgl. zum Verfahren bei Initiativen auf Änderung der Nutzungsplanung: LGVE 1993 III Nr. 10). Vom Initiativbegehren losgelöste planerische Bemühungen, die gleichsam ersatzweise erfolgen könnten, und zu deren Umsetzung die strittige Planungszone dienstbar gemacht werden könnte, sind nicht erkennbar und werden auch von der Vorinstanz nicht erwähnt. Davon abgesehen ginge es nicht an, sich den gewünschten planerischen Spielraum mit einer zwar einstweiligen, aber doch auf eine nicht unwesentliche Zeitdauer angelegten Massnahme zu wahren, die so ausgestaltet ist, dass sie in ihrer Grundkonzeption höherrangigem Recht zuwider läuft. d) Am Rande sei noch Folgendes erwogen: Die Beschwerdeführerin 2 legt im vorliegenden Verfahren die Kopie eines Nutzungsplanes (1 : 10'000) der Gemeinde Littau auf. Darin hat sie den von der Planungszone erfassten Bereich manuell schraffiert (bf. Bel. 5). Die Richtigkeit der Markierung wird nicht bestritten und scheint auf Anhieb auch nicht zweifelhaft. Demnach erstreckt sich die Wirkung der Planungszone, nicht zuletzt wegen des zusätzlichen Schutzgürtels von 500 m, gemessen ab Zonengrenze, praktisch über das gesamte Baugebiet der Gemeinde. Lediglich im Bereich der Industriezone "Littauerboden" bleibt eine vergleichsweise kleine Fläche ausgespart. Damit liegt in der Tat nicht nur eine kleinflächige Planung vor, wie sie das Bundesgericht in BGE 133 II 329 Erw. 4.3.4 ausdrücklich verworfen hat. Ansätze für eine der Planung wesensgemäss inne wohnende Gesamtschau sind indes nirgends erkennbar. Zudem ist gerade aufgrund der weiträumigen Ausdehnung doch ernsthaft daran zu zweifeln, ob der Zielsetzung des Fernmeldegesetzes - dem Interesse an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern - noch Nachachtung verschafft wird. Folge der strittigen Einschränkungen wäre zudem - wie schon gesagt - Bedarf an zusätzlichen Standorten, mithin ein Mehr an Antennenanlagen. In praktischer Konsequenz bedeutete dies eine nicht zu unterschätzende Erschwerung für die Betreiber. Denn die Schwierigkeiten und Widerstände, auf die sie bei der Evaluation ihrer Standorte stossen, können als gerichtsnotorisch gelten. Endlich sei vermerkt, dass auch die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung insofern bestehen könnte, als sich die Leistungsbegrenzung von 500 Watt nicht für alle Anbieter im gleichen Masse auswirkt. Denn gerade die stärker nachgefragten Betreiber sehen sich dadurch gezwungen, ihren Netzausbau zu intensivieren. Dass sie dabei rasch an ihre Grenzen stossen und darum Qualitätseinbussen, mithin Wettbewerbsnachteile hinzunehmen haben, scheint naheliegend.

## **E. 6**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die strittige Planungszone primär an einer vorsorgerechtlichen Zielsetzung ausrichtet. Damit verstösst sie gegen Bundesrecht, und es kann von einer schutzwürdigen Planungsabsicht nicht die Rede sein. Die

Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind demnach gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.