

OW_GERICHTE VVGE 2003/04 Nr. 29 vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_2003_04 Nr. 29](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_2003_04_Nr._29)

FR: OW_GERICHTE VVGE 2003/04 Nr. 29 du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 2003/04 Nr. 29 del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 2003/04 Nr. 29, S. 89: Art. 63 und Art. 86 KV; Art. 53i Abstimmungsgesetz Der Gemeinderat ist befugt, die materielle Rechtmässigkeit einer Initiative zu überprüfen und keine Abstimmung anzuordnen, wenn sich die Initiative als inhaltli

Erwägungen

E. 2

Die Beschwerdeführer machen geltend, es müsse immer damit gerechnet werden, dass eine Regelung im Nachhinein durch höhere Instanzen als rechtswidrig erkannt und aufgehoben werde. Diese nachträgliche Normenkontrolle genüge in der Regel, um die Rechtsordnung einigermaßen frei von rechtswidrigen Regelungen zu halten. Eine von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eingereichte Initiative dürfe nur als ungültig erklärt werden, wenn sie zweifellos gegen höherrangiges Recht verstosse. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der Einwohnergemeinderat berechtigt war, ein als rechtswidrig erkanntes Initiativbegehren für ungültig zu erklären. Gemäss Art. 86 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV, GDB 101) ist jeder Aktivbürger berechtigt, dem Gemeinderat in der Form der allgemeinen Anregung oder der ausgearbeiteten Vorlage jederzeit Anträge über Gegenstände einzureichen, die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen. Die Kantonsverfassung enthält hinsichtlich des kommunalen Initiativrechts weder eine Zuständigkeitsbestimmung noch eine Verpflichtung des Gemeinderates, ein Initiativbegehren auf seine Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Jedoch findet sich in der Abstimmungsgesetzgebung eine diesbezügliche Bestimmung (vgl. demgegenüber Notker Dillier, Aktuelle Fragen des Initiativrechts nach kantonalem Verfassungsrecht, VVGE 1991/92, 280, der noch die frühere Rechtslage beschreibt). Art. 53i des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17. Februar 1974 (GDB 122.1; Fassung gemäss Nachtrag vom 22. April 1999, in Kraft seit 1. Juni 1999) schreibt vor, dass der Gemeinderat über die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines kommunalen Volksbegehrens entscheidet. Dabei kann nichts Anderes gelten als nach Art. 63 KV, wonach kantonale Volksbegehren nichts enthalten dürfen, was dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht; auch kommunale Initiativen haben somit das übergeordnete Recht zu respektieren (Luzian Odermatt, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996, 715; vgl. auch Art. 6 Abs. 1 der Verordnung zum Baugesetz vom 7. Juli 1994 [BauV; GDB 710.11]). Auch in Lehre und Rechtsprechung wird übereinstimmend davon ausgegangen, dass der Gemeinderat befugt ist, neben dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen für das Zustandekommen der Initiative (welche Prüfung in Obwalden gemäss Art. 53i Abs. 1 Abstimmungsgesetz der Gemeindekanzlei obliegt) auch deren materielle Rechtmässigkeit zu überprüfen und keine Abstimmung anzuordnen, wenn sich die Initiative als inhaltlich rechtswidrig erweist (BGE 105 Ia 12 f.;

Dillier, a.a.O., 280; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2134). Nach dem Grundsatz "in dubio pro populo" (vgl. BGE 130 I 136) soll jedoch bei Zweifeln über die inhaltliche Zulässigkeit einer Initiative dieselbe den Stimmbürgern zum Entscheid vorgelegt werden. Der Gemeinderat wird deshalb nur in offensichtlichen Fällen auf die Rechtswidrigkeit einer Initiative erkennen (Dillier, a.a.O., 271). Ist im vorliegenden Fall der Einwohnergemeinderat zu Recht zum Schluss gelangt, dass die fragliche Initiative eindeutig gegen übergeordnetes Recht verstösst, so kann sein Vorgehen nicht beanstandet werden. Denn es macht keinen Sinn, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über Normen abstimmen zu lassen, denen die zuständigen Behörden im Nachhinein die Anwendung versagen müssten. Zu prüfen ist deshalb, ob die Vorinstanzen zu Recht annahmen, dass die Initiative tatsächlich gegen Bundesrecht verstösst.

E. 3

Ein Initiativbegehren kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn es den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort als das höherrangige Recht gibt. Eine Kollision liegt auch vor, wenn das übergeordnete Recht zwar selbst keine positive Regelung trifft, jedoch die Regelung durch kantonales oder kommunales Recht verbietet (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2120). Die Frage, ob ein Initiativbegehren gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und des Initiativbegehrens andererseits beantwortet werden. Dabei ist nach den üblichen Auslegungsregeln zu verfahren. Bei der Initiative ist somit massgeblich, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Der Text ist aus sich selbst heraus und nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten zu interpretieren (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2124). Die Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Die Erläuterungen der Initianten sind ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Begehrens. Dies gilt vor allem dann, wenn die Initianten eine Begründung auf dem Unterschriftenbogen selbst anbringen (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2125; Odermatt, a.a.O., 715; Dillier, a.a.O., 271).

E. 4

Das Initiativbegehren strebt einen neuen Art. 30a "Mobilfunkantennen" mit folgendem Wortlaut an: "Innerhalb der Bauzonen und ausserhalb der Bauzonen, in einem Abstand von 200 m zu den Bauzonen und zu Wohnbauten, dürfen keine Mobilfunkantennen errichtet werden, wenn die flächendeckende Versorgung mit Fernmeldediensten technisch anderweitig sichergestellt werden kann." Die Reglementsergänzung soll nach Annahme durch die Einwohnergemeinde und mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft treten; alle zur Zeit des Inkrafttretens noch nicht rechtskräftig bewilligten Gesuche zum Bau von Mobilfunkantennen sollen nach den Vorschriften des neuen Rechts beurteilt werden. Auf dem Unterschriftenbogen erklären sich die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Gemeinde mit der Vorlage zur Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes und mit dem Sinn und Zweck der Vorlage "gemäss Begründung" einverstanden. Der Begründung der Vorlage ist unter anderem Folgendes zu entnehmen: Die in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710) festgelegten Grenzwerte böten nur einen ungenügenden Schutz. Zudem werde durch den Bau von Mobilfunkantennen in Bauzonen und in der Nähe von Bauzonen und Wohnbauten das

Ortsbild erheblich beeinträchtigt. Dementsprechend sei zu erwarten, dass durch den Bau von Mobilfunkantennen in Bauzonen oder in unmittelbarer Nähe derselben und von Wohnbauten die dortigen Gebäude einen erheblichen Wertverlust erfahren würden. Für die Mobilfunkanbieter sei es in X ohne weiteres möglich, die für die Erstellung eines flächendeckenden Netzes benötigten Antennen ausserhalb der Bauzonen und mit den in der Vorlage geforderten Abständen von jeweils mindestens 200 m zu den angrenzenden Bauzonen und zu Wohnbauten zu erstellen. Eine Ausnahme sei nur möglich, wenn der Mobilfunkanbieter, der den Bau einer Antenne plane, nachweise, dass es technisch nicht möglich sei, die in der Konzession geforderte Netzabdeckung für das Gemeindegebiet zu erreichen. Wörtlich führen die Initianten aus: "Nur wenn dieser Nachweis erbracht wird, kann der Bau einer Mobilfunkantenne ausnahmsweise in einer Bauzone oder ausserhalb der Bauzonen mit geringeren Abständen zu angrenzenden Bauzonen oder zu Wohnbauten bewilligt werden." Die Unterzeichner der Vorlage verlangen deshalb, dass künftig nur noch Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzone erstellt werden dürfen. Der Sinn des Initiativbegehrens liegt somit gemäss Wortlaut und Begründung der Initiative darin, Mobilfunkantennen grundsätzlich nur noch ausserhalb der Bauzonen und in einem Abstand von 200 m zu den Bauzonen und zu Wohnbauten zuzulassen. Ausnahmsweise kann von dieser Regel abgewichen werden, wenn die flächendeckende Versorgung mit Fernmeldediensten technisch anderweitig nicht sichergestellt werden kann. Die Mobilfunkanbieter haben den entsprechenden Nachweis zu erbringen.

E. 5

a) Die Vorinstanzen vertreten die Auffassung, dass der vorgeschlagene Art. 30a BZR (kommunales Bau- und Zonenreglement) gegen Art. 24 Abs. 1 RPG (BG über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz] vom 22. Juni 1979; SR 700) verstosse. Die Beschwerdeführer halten dem entgegen, es treffe nicht zu, dass bei Annahme der Initiative nicht geprüft werden könne, ob die Mobilfunkantennen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen seien. Kämen die rechtsanwendenden Behörden zum Schluss, dass die Antennen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen seien, hätten sie zu prüfen, ob die übrigen ausserhalb der Bauzone geltenden Bestimmungen eingehalten seien. Kämen sie dagegen zum Ergebnis, Mobilfunkantennen dürften ausserhalb der Bauzonen aus planungsrechtlicher Sicht nicht erstellt werden, bedeute dies nicht, dass sie deswegen innerhalb der Bauzonen zulässig seien. Innerhalb der Bauzonen könnten die Gemeinden kraft ihrer Autonomie weitgehend selbst bestimmen. Verschiedenenorts würden bereits Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzonen erstellt. Auch deshalb könne nicht gesagt werden, eine Platzierung ausserhalb der Bauzonen sei unzulässig. Die bestehende raumplanungsrechtliche Ordnung werde daher durch die Initiative nicht unterlaufen. b) Voraussetzung einer Baubewilligung ist gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Abweichend von Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG können Bewilligungen zur Errichtung von Bauten und Anlagen oder zur Änderung ihres Zwecks gemäss Art. 24 RPG nur erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b). Der Zweck von Art. 24 RPG besteht darin, das vom Siedlungsgebiet abzugrenzende Kulturland von zonenwidrigen Bauten möglichst frei zu halten und für Ausnahmen eine einheitliche Regelung zu schaffen (BGE 114 Ib 344, 349 f., Erw. 3b; BGE 1A.140/2003/bie vom 18. März 2004 i.S. A. und weitere gegen O.C. SA). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten als "Bauten und Anlagen" jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in

bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (BGE 114 Ib 314; VVGE 2001/02, Nr. 35, Erw. 1a). Mobilfunkanlagen sind Infrastruktureinrichtungen, die der Versorgung der Bevölkerung mit Fernmeldediensten dienen. Vergleichbar mit Strassen und anderen Versorgungsanlagen gehören Infrastrukturanlagen grundsätzlich in die Bauzonen. Ein generelles Verbot der Errichtung von Mobilfunkantennen in Bauzonen würde daher Art. 24 RPG verletzen, da damit Siedlungsanlagen aus den Bauzonen hinaus auf die grüne Wiese gedrängt würden (Hans-Rudolf Trüeb, Der Bau von Fernmeldeanlagen, Schweizerische Baurechtstagung, Freiburg 2001, 123; URP 2000, 269 ff.; BGE 118 Ib 500). c) Das zu beurteilende Initiativbegehren bedeutet eine Umkehrung der raumplanungsrechtlichen Ordnung im Sinne von Art. 22 und Art. 24 RPG. Als Infrastrukturanlagen entsprechen Mobilfunkantennen nach dem Gesagten gerade nicht dem Zweck einer Nichtbauzone (Peter Heer, Die raumplanungsrechtliche Erfassung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet, Zürich 1996, 27). Sie dürfen im Nichtbaugebiet nur bewilligt werden, wenn sie auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sind. Die Standortgebundenheit ist somit Bedingung für eine Bewilligung nach Art. 24 Abs. 1 RPG. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Baute oder Anlage positiv standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Sie ist negativ standortgebunden, wenn sie sich innerhalb der Bauzone nicht sinnvoll verwirklichen lässt (Heer, a.a.O., 35; Markus Joos, Kommentar Raumplanungsgesetz, Zürich 2002, 210 ff.). Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann also eine Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone errichtet werden. Die Initiative strebt genau das Gegenteil an. Sie will Mobilfunkantennen nur noch ausserhalb der Bauzone und dort erst noch in einem Abstand von 200 m zur nächsten Bauzone und zu Wohnbauten zulassen. Eine Ausnahme wird nur für den Fall vorgesehen, dass die flächendeckende Versorgung mit Fernmeldediensten technisch nicht anderweitig sichergestellt werden kann. Damit wird die Bewilligungsfähigkeit von Mobilfunkantennen letztlich von Kriterien abhängig gemacht, welche dem Raumplanungsrecht fremd sind. Die gemäss Art. 24 RPG bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen ausnahmsweise zugelassene Errichtung von Infrastrukturanlagen im Nichtbaugebiet würde nach dem Willen der Initianten zum Regelfall. Die Initiative kollidiert deshalb mit dem übergeordneten Raumplanungsrecht des Bundes, weil sie den gleichen Normbereich betrifft und für das gleiche Problem eine andere Antwort als das höherrangige Recht gibt. Sie widerspricht aber auch dem Sinn und Geist des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10). Dieses bezweckt, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden. Das Gesetz soll insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten und einen störungsfreien, die Persönlichkeits- und Immaterialgüterrechte achtenden Fernmeldeverkehr sicherstellen (Art. 1 FMG). Die Erreichung dieser Zwecke würde in Frage gestellt, wenn die Regelung in der Initiative gültig wäre und auch in anderen Gemeinden Schule machen würde. Würde es als zulässig erachtet, dass die Gemeinden Mobilfunkantennen grundsätzlich in ihren Bauzonen und darüber hinaus im Umkreis von 200 m zur Bauzone und zu Wohnbauten verbieten, so könnten solche Anlagen - da sie ja die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllen müssten - nur noch in seltenen Fällen gebaut

werden. Der Nachweis, die Mobilfunkantenne aus technischen Gründen innerhalb der Bauzone erstellen zu müssen, wäre gerade dann nicht zu erbringen, wenn die Errichtung der Anlage ausserhalb der Bauzone nur aus raumplanerischen Gründen nicht zulässig wäre. Die Errichtung von Mobilfunkantennen würde durch die Initiative folglich erheblich erschwert und verzögert, in vielen Fällen sogar verunmöglicht. Dieses Ergebnis dürfte zwar den Intentionen der Beschwerdeführer entsprechen, würde jedoch diametral den Zwecken des Fernmeldegesetzes zuwiderlaufen (vgl. auch URP 2000, 273). d) Zusammenfassend ergibt sich, dass das Initiativbegehren Sinn und Zweck des übergeordneten Raumplanungs- und Fernmelderechts des Bundes widerspricht und schon aus diesem Grund als materiell rechtswidrig zu betrachten ist.

E. 6

a) Die Beschwerdeführer erachten sodann den Schutz durch die NISV als ungenügend. Sie betrachten die Grenzwerte der NISV als gesetzes- und verfassungswidrig, weil sie die konkreten und nachgewiesenen Auswirkungen der Strahlungen nicht hinreichend berücksichtigten. Mobilfunkantennen müssten von den Menschen soweit wie möglich ferngehalten werden. Es gebe keine Rechtsnorm, welche es der Gemeinde verbiete, gefährliche Bauten und Anlagen nur dann zuzulassen, wenn sie einen angemessenen Abstand von bewohnten Häusern einhielten. Die NISV regle die Frage der nichtionisierenden Strahlung nicht abschliessend. Wenn ein Abstand von 200 m von Wohnbauten vorgeschrieben werde, bedeute dies keine Ausserkraftsetzung der Grenzwerte. Der Initiativtext lege bloss in örtlicher Hinsicht fest, wo Mobilfunkantennen bloss unter erschwerten Bedingungen errichtet werden dürften. b) Die nichtionisierende Strahlung (Elektrosmog) zählt zu den schädlichen oder lästigen Einwirkungen, vor denen Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume zu schützen sind (Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 USG [Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983; SR 814.01]). Zu diesem Zweck ist die Emission nichtionisierender Strahlen zu begrenzen (Art. 11 USG). Die Emissionsbegrenzung kann unter anderem durch die Festlegung von Grenzwerten in einer Verordnung erfolgen (Art. 12 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 USG). Der Bundesrat hat ausserdem zur Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Verordnung Immissionsgrenzwerte festzulegen (Art. 13 USG). Die NISV enthält die Ausführungsvorschriften zu diesen Gesetzesbestimmungen. Das Bundesgericht hat sich schon wiederholt mit den Vorschriften der NISV auseinandergesetzt. Es weist darauf hin, dass das Konzept der NISV vom heutigen, noch lückenhaften Erkenntnisstand über die Wirkungen nichtionisierender Strahlung auf die Gesundheit des Menschen ausgeht. Zurzeit erschienen lediglich die thermischen Wirkungen intensiver nichtionisierender Strahlung wissenschaftlich erhärtet. Demgegenüber lägen über die nicht-thermischen (biologischen) Wirkungen nichtionisierender Strahlung keine gefestigten wissenschaftlichen Erkenntnisse, wohl aber gewisse Erfahrungen in Einzelfällen, vor. Die Regelung des Schutzes vor nichtionisierenden Strahlen knüpfe an diesen uneinheitlichen Kenntnisstand an. Der Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten thermischen Wirkungen werde durch Immissionsgrenzwerte (Anhang 2 NISV) bewerkstelligt, die überall eingehalten sein müssten, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV). Der Verordnungsgeber habe aber erkannt, dass mit der blossen Übernahme der Grenzwerte der internationalen Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (ICNIRP) im Blick auf mögliche nicht-thermische Wirkungen der Schutz vor nichtionisierender Strahlung lückenhaft wäre. Er habe daher zusätzlich vorsorgliche Emissionsbegrenzungen angeordnet (Art. 4 NISV), die das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst

vermutet würden und noch nicht absehbar seien, möglichst gering halten sollten. Für verschiedene Kategorien von Anlagen bestimme sich die vorsorgliche Emissionsbegrenzung aufgrund besonderer Anlagegrenzwerte (Art. 4 Abs. 1 NISV), bei den übrigen Anlagen seien die Emissionen soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei (Art. 4 Abs. 2 NISV; BGE 126 II 402 f.; 128 II 384 f.). Das Bundesgericht geht weiter davon aus, dass Art. 4 NISV die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regle und die rechtsanwendenden Behörden nicht im Einzelfall gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG eine noch weitergehende Begrenzung verlangen könnten; der Erlass von Anlagegrenzwerten sei gerade in der Absicht erfolgt, damit im Interesse der Rechtssicherheit festzulegen, was zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung erforderlich sei (BGE 126 II 403; Keller, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, März 2002, N. 14 zu Art. 65 USG). In neueren Entscheiden hat das Bundesgericht festgehalten, dass die in der NISV festgelegten Grenzwerte nach wie vor massgebend seien, und zwar auch für Personen, die sich als besonders elektrosensibel bezeichneten (BGE 1A.86/2003/bie vom 15. Dezember 2003 i.S. A. und weitere gegen O.C. SA, S. 7 und BGE 1A.114/2001/sta vom 14. März 2002 i.S. X. und weitere gegen S. AG, S. 5). Das Bundesgericht hat auch entschieden, dass dem Bundesrat beim gegenwärtigen Stand der Forschung kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden könne, wenn er an den geltenden Grenzwerten der NISV festhalte. Es bleibe Aufgabe des BUWAL, die Forschung zu allfälligen Gesundheitseffekten nichtionisierender Strahlung zu verfolgen und die geltenden Grenzwerte periodisch zu überprüfen (BGE 1A.140/2003/bie vom 18. März 2004 i.S. A. und weitere gegen O.C. SA, S. 8 f.; BGE 128 II 385). c) Der Auffassung des Bundesgerichts ist zu folgen. Die von den Beschwerdeführern dem Verwaltungsgericht eingereichten Akten stellen keine neuen Erkenntnisse dar, die dem BUWAL und dem Bundesgericht nicht bekannt gewesen wären. Das Bundesgericht hat wiederholt erkannt, dass die NISV sich als gesetz- und verfassungsmässig erweise (BGE 126 II 404 ff.; BGE 1A.114/2001/sta vom 14. März 2002 i.S. X. und weitere gegen S. AG). Auch im vorliegenden Fall vermögen die Beschwerdeführer nicht aufzuzeigen, inwiefern diese Meinung des Bundesgerichts unzutreffend wäre. Sie legen auch nicht im Einzelnen dar, in welchen Punkten das Verordnungsrecht dem Gesetzes- und Verfassungsrecht widerspreche. Da Art. 4 NISV die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regelt und die rechtsanwendenden Behörden nicht im Einzelfall gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG eine noch weitergehende Begrenzung verlangen können, ist eine weitergehende generelle Begrenzung, wie sie den Initianten vorschwebt, umso weniger zulässig. Das Initiativbegehren will zwar keine neuen Grenzwerte einführen. Insofern sieht es nicht eine direkt von der NISV abweichende Regelung vor. Es will jedoch das gleiche Ziel, nämlich die Fernhaltung nichtionisierender Strahlung von den Menschen, mit anderen Mitteln erreichen. Da die Einwirkung der Strahlen immer distanzabhängig ist, gibt es - soweit ersichtlich - zwei Möglichkeiten, die Auswirkungen der Strahlung zu begrenzen: Einerseits können die Anlagen so erstellt und betrieben werden, dass die Emissionen möglichst gering sind. Diesen Weg beschreitet die NISV in Art. 4 und Anhang 1, indem die Anlagen im massgebenden Betriebszustand an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert einhalten müssen. Andererseits besteht die Möglichkeit, Anlagen von Orten mit empfindlicher Nutzung soweit fernzuhalten, dass die Strahlung keine massgebenden Auswirkungen mehr haben kann. Diesen Weg versucht die Initiative zu beschreiten. Auch hier streben somit die Initianten an, den gleichen Zweck, der mit der NISV verfolgt wird, mit anderen Mitteln zu erreichen. Da es sich bei der NISV entgegen der Darstellung der

Beschwerdeführer um eine abschliessende Regelung handelt, unterläuft die Initiative Sinn und Zweck der NISV. Die Initiative kollidiert mit der übergeordneten NISV, weil sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort als das höherrangige Recht gibt. Sie erweist sich auch aus diesem Grund als materiell rechtswidrig.

E. 7

Da die Initiative sowohl dem RPG und dem FMG als auch der NISV diametral zuwiderläuft, ist auch nicht ersichtlich, wie sie bundesrechtskonform ausgelegt werden könnte (vgl. dazu Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2126; Odermatt, a.a.O., 715; Dillier, a.a.O., 271). Auch eine Teilungültigerklärung der Initiative fällt nicht in Betracht. Eine solche würde voraussetzen, dass die ungültig erklärten Teile der Initiative nicht zentrale Anliegen des Begehrens ausmachen, der Rest in sich sinnvoll vollziehbar wäre und angenommen werden könnte, eine für das Zustandekommen der Initiative ausreichende Zahl von Initianten hätte dem Begehren auch in der gültig erklärten Fassung zugestimmt (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2139 ff., N. 2144). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Die Verdrängung von Mobilfunkanlagen in Nichtbauzonen mit Standorten, die einen genügenden Abstand zu den Bauzonen und Wohnbauten einhalten, bildet gerade das zentrale Anliegen des Begehrens, welches mit dem Bundesrecht nicht im Einklang steht. Es gibt keinen Teil der Initiative, der von diesem Anliegen losgelöst werden könnte und als solcher noch einen Sinn ergäbe.

E. 8

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist. Der Beschluss des Regierungsrates vom 16. April 2003 ist zu bestätigen. de|fr|it Schlagworte bauzone initiative ausserhalb strahlung bundesgericht baute und anlage wirkung beschwerdeführer gemeinderat standort innerhalb gesetz wille gemeinde vorsorgliche emissionsbegrenzung Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund RPG: Art.22 Art.24 FMG: Art.1 USG: Art.1 Art.7 Art.11 Art.12 Art.13 Art.65 NISV: Art.4 Art.13 Weitere Urteile BGer 1A.114/2001 1A.86/2003 1A.140/2003 Leitentscheide BGE 126-II-399 S.404 128-II-378 S.384 126-II-399 S.403 118-IB-497 S.500 126-II-399 S.402 105-IA-11 S.12 114-IB-312 S.314 128-II-378 S.385 114-IB-344 130-I-134 S.136 VVGE 2003/04 Nr. 29 2001/02 Nr. 35

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