



## Beschluss des Gemeinderates vom 3. Mai 2005

### **Moratorium für die Bewilligung von Antennenanlagen mit nichtionisierender Strahlung**

---

#### A. Vorgeschichte

Im Gemeindegebiet Stäfa sind heute zwei GSM- oder UMTS-Antennen<sup>1</sup> in Betrieb: die UMTS-Antenne der Swisscom an der Tränkebachstrasse und die GSM-Antenne von Sunrise und Orange an der Industriestrasse 9.

Vier weitere Antennenanlagen waren geplant, wurden aus verschiedenen Gründen aber nicht realisiert:

- . Bahnhofareal Stäfa; Anlage der Sunrise/Orange. Der Gemeinderat verweigert die baurechtliche Bewilligung aufgrund ortsbildschützerischer Erwägungen.
- . Gerbi 24/26 in Ürikon; Anlage der Swisscom. Auch diese baurechtliche Bewilligung verweigerte der Gemeinderat aufgrund ortsbildschützerischer Erwägungen.
- . Seestrasse 88 auf dem Gebäude der Zürichsee Medien AG; Anlage der Swisscom. Der Gemeinderat erteilte die baurechtliche Bewilligung, widerrief sie jedoch, nachdem der Gebäudeeigentümer seine Zustimmung zum Antennenbau zurückgezogen hatte.
- . Laubisrütistrasse 50 auf dem Gebäude der Sensirion AG; Anlage der Swisscom. Der Gemeinderat erteilte die baurechtliche Bewilligung. Diese wurde vom Bundesgericht zurückgewiesen und ist damit nicht rechtskräftig geworden.

Am 22. Februar 2005 hat der Gemeinderat das Baugesuch der Swisscom Mobile AG, Rapperswil, für den Bau einer UMTS-Kommunikationsanlage auf dem Gebäude Industriestrasse 13 baurechtlich bewilligt. Die Antennenanlage soll mit 6 Antennen ausgerüstet werden und aus je 2 GSM-Antennen im Bereich um 900 MHz und 1800 MHz sowie 2

---

<sup>1</sup> **GSM:** Global System for Mobile Communication. Die heute im Einsatz stehende Mobilfunktechnologie. In der Schweiz sind drei Mobilfunknetze in Betrieb (Orange, sunrise, Swisscom).

**UMTS:** Universal Mobile Telecommunications System. Neueste Generation von Mobilfunknetzen, welche die mobile Übertragung grosser Datenmengen ermöglicht. In der Schweiz hat das erste Netz kürzlich den Betrieb aufgenommen, drei weitere sind konzessioniert und müssen per Anfang 2005 50% der Bevölkerung versorgen.

(Angaben: Forschungsstiftung Mobilkommunikation, September 2004)

UMTS-Antennen im Bereich um 2100 MHz bestehen. Die baurechtliche Bewilligung ist noch nicht rechtskräftig, sondern vor der ersten Rekursinstanz hängig.

Pendent sind heute zwei weitere Baugesuche für eine Antennenanlage:

- . Mobilfunkanlage der Swisscom Mobile AG auf dem Bahntrasse bei der Sternenhaldenstrasse. Hier sind die kantonalen Entscheide ausstehend: Gutachten zur Einhaltung der Grenzwerte nach der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) und die Bewilligung für einen Standort ausserhalb der Bauzonen.
- . Mobilfunkanlage der Orange SA auf dem Dach des bestehenden Gebäudes Obere Mattstrasse 28, Ürikon. Dieses Baugesuch ist am 28. April 2005 eingegangen.

Bereits bei der Behandlung der früheren Baugesuche für die in Betrieb stehenden Antennen und in noch grösserem Masse bei der Behandlung des am 22. Februar 2005 bewilligten Baugesuches hatte der Gemeinderat grosse Zweifel, ob die in der Verordnung des Bundesrates über den Schutz vor nichtionisierenden Strahlung (NISV) definierten Immissions- und Anlagengrenzwerte auch im Falle der UMTS-Antennen zu keinen gesundheitlichen Belastungen führen.

Die Bewilligung für UMTS-Antenne der Swisscom an der Industriestrasse 13 erteilte der Gemeinderat allein aufgrund einer rechtsstaatlichen Beurteilung, ohne Überzeugung, dass der Betrieb der UMTS-Anlage in gesundheitlicher Hinsicht unbedenklich sei. Inzwischen haben sich die Zweifel des Gemeinderates in einem Masse bestärkt, die eine grundsätzliche Beurteilung der Problematik notwendig gemacht hat.

## B. Ausgangslage

1. Der Gemeinderat ist für die Erteilung von baurechtlichen Bewilligungen für GSM- und UMTS-Antennen zuständig; die fachtechnische Beurteilung in Bezug auf die Immissionsgrenzwerte nach der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung ist jedoch Sache des kantonalen Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL). Werden die NISV-Grenzwerte und die übrigen baurechtlichen Anforderungen erfüllt, muss die baurechtliche Bewilligung erteilt werden. Das Bundesgericht hat überdies mehrfach festgehalten, dass die NISV vor allem in Bezug auf das Umweltschutzgesetz bundesrechtskonform ist und daher ohne Abweichung anwendbar ist. Daraus folgt, die Verweigerung einer baurechtlichen Bewilligung für eine Antennenanlage, welche die massgeblichen Grenzwerte einhält, wäre juristisch anfechtbar und würde mit grosser Wahrscheinlichkeit im Rechtsmittelverfahren aufgehoben.
2. Die Aufgabe des Gemeinderates als kommunale Exekutive besteht nicht nur in der Erteilung von baurechtlichen Bewilligungen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Ebenso sehr ist er der öffentlichen Gesundheit verpflichtet. Er hat die Aufgabe, die Gesundheit des Volkes zu fördern und zu schützen. Die Verpflichtung ba-

siert auf Artikel 1 Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes und § 1 des Gesundheitsgesetzes des Kantons Zürich. Beim Bau von Antennenanlagen kann davon ausgegangen werden, dass die bau- und immissionsrechtlichen Anforderungen so angelegt sind, um eine schädliche Belastung von Mensch und Umwelt zu vermeiden. Im Falle der UMTS-Antennen steht für den Gemeinderat jedoch nicht fest, dass gerade dieser entscheidende Faktor auch wirklich erfüllt ist. Angesichts dieses Konflikts gibt der Gemeinderat dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Umwelt den Vorrang.

3. Der Gemeinderat ist keine Fachbehörde für nichtionisierende Strahlung. Er muss seine Beurteilung auf Grundlagen von Fachleuten oder anderen Fachbehörden (wie dem AWEL) abstellen. Hinter die Beurteilung solcher Fachstellen setzt der Gemeinderat ein Fragezeichen, weil es sich bei UMTS um einen neuen technologischen Standard handelt, dem die zur Anwendung gelangenden rechtlichen Anforderungen möglicherweise noch nicht genügen. Die entscheidende Frage, ob nichtionisierende Strahlung für Mensch und Umwelt schädlich ist, kann der Gemeinderat fachlich nicht beurteilen. Seine Haltung in dieser Frage wird deshalb von den öffentlich zugänglichen Informationen zu diesem Thema geprägt, ohne Garantie, dass diese wissenschaftlich begründet und erwiesen sind.

### C. Erwägungen

1. Nach Auffassung des Gemeinderates ist die Versorgung der Schweiz mit Mobilfunk auf Basis der GSM-Technologie heute praktisch vollständig gewährleistet. Der Weiterausbau mit UMTS-Technologie ist für die Mobilfunkversorgung der Bevölkerung daher nicht zwingend. Zwar warnt ein Vertreter der Swisscom AG in einem Artikel in der Zürichsee-Zeitung vom 22. April 2005 vor Versorgungslücken in der Region Zürichsee, wenn der Widerstand gegen die Sendeanlagen anhält oder zunimmt. Dennoch muss der Aspekt möglicher Versorgungslücken aus kommunaler Sicht vorläufig als untergeordnet angesehen werden, wenigstens solange, bis gesundheitliche Auswirkungen von Mobilfunksendeanlagen ausgeschlossen werden können. Es geht für den Gemeinderat nicht darum, Sinn und Notwendigkeit der Mobilfunkversorgung generell in Frage zu stellen. Sie darf sich aber nur in einem für Mensch und Umwelt unschädlichen Rahmen bewegen. Wenn die Swisscom behauptet, dass bis heute keine Studie beweise, dass Mobilfunk schädlich ist für die Umwelt, mag dies, so absolut formuliert, zutreffen. Diese Aussage stellt aber nach Meinung des Gemeinderates eine Beweisumkehr dar: Nicht die Öffentlichkeit oder Betroffene stehen in der Pflicht nachzuweisen, dass die Mobilfunk-Technologie für Mensch und Umwelt unschädlich ist, sondern die Mobilfunkanbieter.
2. Die von Antennenanlagen ausgehende Strahlung führt in der breiten Bevölkerung zu Verunsicherung und Angst. Im Vordergrund steht dabei die für eine kommunale Behörde verständliche und ernst zu nehmende Befürchtung, mit derartigen Antennen eine in ihren Auswirkungen unbekannte Gefährdung der Gesundheit in Kauf nehmen zu müssen. Die Ursache dieser Ängste dürfte vor allem auch darin liegen, dass bis heute keine wissenschaftliche Garantie besteht, dass die von Antennenanlagen ausgehende Strahlung keine negativen gesundheitlichen Auswirkungen hat. Der Gemeinderat kann und will eine so weit gehende und begründete Verunsiche-

rung und Angst weiter Bevölkerungsteile im kommunalen Vollzug geltenden Rechts nicht ignorieren. Dabei geht es nach dem Verständnis des Gemeinderates nicht um den Anspruch auf Nullimmission, sondern um den Anspruch auf ungefährdete Gesundheit.

3. In medizinischen Kreisen gibt es zunehmend Bedenken gegen den weiteren Ausbau der Mobilfunkantennen (vgl Medienmitteilung der Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz AefU, unterstützt von der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH). Zahlreiche öffentlich publizierte Studien bestärken die Zweifel an der gesundheitlichen Unbedenklichkeit der Strahlung von Antennenanlagen. Sie zeigen auf, dass die 3. Mobilfunkgeneration (UMTS) die Gesundheit erheblich beeinträchtigen kann, wie einige Beispiele zeigen:

- . Eine von fünf Hausärzten in der deutschen Stadt Naila durchgeführte Untersuchung ergab, dass in der Gruppe von Personen, die näher als 400 Meter von einer Mobilfunk-Basisstation entfernt wohnen, das Risiko, an Krebs zu erkranken, 2,35 mal höher und das durchschnittliche Erkrankungsalter 8,5 Jahre tiefer ist.
- . Im Artikel "Welche Gesundheitsgefahren birgt die mobile Kommunikation?" von Dr. med. Gerd Oberfeld, Referent für Umweltmedizin der Österreichischen Ärztekammer und Umweltmediziner des Landes Salzburg, im Ärztemagazin 6/2005 wird festgehalten, dass zahlreiche Studien die schädlichen Auswirkungen hochfrequenter elektromagnetischer Wellen belegen. Die elektromagnetische Strahlung etwa von Mobilfunksendeanlagen sei wahrscheinlicher Risikofaktor für folgende Krankheiten: Krebs (insbesondere Gehirntumore, Leukämie), Herzrhythmusstörungen, Herzinfarkte, neurologische Effekte inklusive Schlafstörungen, Lernschwierigkeiten, Depressionen und Suizide, Fehlgeburten und Fehlbildungen.
- . Eine 2003 publizierte TNO-Studie aus Holland hat unter anderem ergeben, dass UMTS-Strahlung zu einer Verminderung des Wohlbefindens sowie zu einer Veränderung der kognitiven Fähigkeiten wie Aufmerksamkeit, Reaktionszeiten, Erinnerungsvermögen führen, mithin die menschliche Gesundheit signifikant beeinflussen. Die Studie ist wissenschaftlich noch nicht anerkannt. In einer bis September 2005 dauernden, von der Forschungsstiftung Mobilkommunikation bei der ETH Zürich in Auftrag gegebenen Replikation soll geklärt werden, ob die in der TNO-Studie gefundenen Erkenntnisse gesichert werden können oder nicht. Das Ergebnis der Replikation soll Ende 2005 veröffentlicht werden.
- . Gemäss einer Medienmitteilung des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 11. März 2005 hat der Bundesrat ein neues Nationales Forschungsprogramm lanciert. Mit einem Budget von insgesamt 5 Mio Franken soll das Thema "Nichtionisierende Strahlung - Umwelt und Gesundheit" während den kommenden vier Jahren wissenschaftlich untersucht werden. Hauptzielsetzung dieser Untersuchung ist die wissenschaftliche Klärung der Wirkung der nichtionisierenden Strahlung (NIS).

Aus diesen Studien und Untersuchungen ergibt sich für den Gemeinderat, dass die gesundheitliche Unbedenklichkeit der UMTS-Strahlung nicht feststeht. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass das Bundesgericht die Grenzwerte der

NISV für verbindlich erklärt hat, aber ausdrücklich unter dem Vorbehalt neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse über die negativen Auswirkungen der gepulsten nichtionisierenden Strahlung auf die Gesundheit des Menschen.

#### D. Zielkonflikte

Der Zielkonflikt zwischen der Rechtsstaatlichkeit, die eine Erteilung der Bewilligung für UMTS-Antennenanlagen gebietet, wenn die NIS-Grenzwerte eingehalten sind, und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, die ein Aussetzen der Realisierung von solchen Anlagen bis zur wissenschaftlichen Klärung der gesundheitlichen Auswirkungen erfordert würde, verschärft sich. Dieser Konflikt steht vor dem Hintergrund des Widerstreits zwischen dem Bedürfnis nach mobiler Kommunikation und dem Schutz der Gesundheit. Im Bereich der mobilen Kommunikation hat der Gemeinderat keine Handlungsmöglichkeit, für den Schutz der Gesundheit hingegen schon.

Weite Bevölkerungsteile erwarten zu Recht, dass alles zum Schutze ihrer Gesundheit unternommen wird und dass sie keinem vermeidbaren Risiko ausgesetzt werden. Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche, für die empfohlen wird, schnurlose oder mobile Telefone gar nicht und wenn, dann nur in Notfällen zu verwenden. Privatpersonen können zu ihrem Schutz selber nicht viel unternehmen, sondern sind auf andere angewiesen, zu denen auch öffentliche Organisationen wie die Gemeinden zu zählen sind. Der Gemeinderat will zum Schutz eines der höchsten Rechtsgüter, nämlich der Gesundheit, beitragen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, will er einer von ihm zu verantwortenden Handlung - der Erteilung einer baurechtlichen Bewilligung für eine Antennenanlage - nichts präjudizieren, was zukünftig vielleicht als gesundheitsschädigend beurteilt werden muss. Im Unterschied zu anderen Emissionsquellen wie Lärm (Strasse, Schiene, Schiessen, Südflüge) und Luftverschmutzungen (Strassen, Industrie), die zumeist örtlich oder vor allem zeitlich begrenzt stattfinden und über deren Auswirkungen gesicherte Erkenntnisse vorliegen, strahlen die Antennenanlagen ohne Unterbruch und mit noch nicht bekannter gesundheitlicher Auswirkung. Sie stellen eine besondere Belastung dar, was die Haltung des Gemeinderates zusätzlich rechtfertigt.

Es trifft zu, dass dieselbe Argumentation auch auf die GSM-Antennenanlagen anzuwenden ist und dass demzufolge der Bau solcher Anlagen ebenfalls schon hätte verhindert werden müssen. Doch für den Gemeinderat hat sich das Problem der Strahlenbelastung mit dem erst jetzt begonnenen Weiterausbau der Infrastruktur mit UMTS-Antennen in einer Art akzentuiert, die einen Marschhalt nahe legt. Auch besteht heute eine andere, öffentlich zugängliche Informationslage zur Gesundheitsfrage solcher Antennenanlage als noch vor wenigen Jahren.

Der Gemeinderat sieht keine andere vertretbare Möglichkeit als den Erlass eines Moratoriums. Ein solches wäre nach seiner Meinung schon von Seiten des Bundes angezeigt, nachdem dieser selbst zur Klärung der zentralen Frage ein neues Nationales Forschungsprogramm in Auftrag gegeben hat. Weil auf diesen aber kaum Einfluss zu nehmen ist, kann der Gemeinderat nur ein Moratorium für den eigenen Verantwortungsbereich festlegen.

## E. Moratorium

Das Moratorium besteht in der Nichtbehandlung oder Nichtbewilligung von weiteren Antennenanlagen mit nichtionisierender Strahlung auf dem Gemeindegebiet Stäfa. Der Gemeinderat ist sich des rechtsstaatlichen Aspekts dabei bewusst. Er weiss auch, dass er unter Umständen aufsichtsrechtlich gezwungen werden kann, eine nachgesuchte baurechtliche Bewilligung dennoch erteilen zu müssen. Gleichwohl kann, darf und will er die zahlreichen und ernst zu nehmenden Indizien nicht negieren, wonach von Antennenanlagen eine ernsthafte Gefährdung der menschlichen Gesundheit ausgehen kann. Die Gesundheit der Bevölkerung ist höchstes, schützenswertes Gut und erträgt keine signifikante Einschränkung.

Das Moratorium soll ab sofort und wenigstens bis zur Publikation der Erkenntnisse aus der Replikation der TNO-Studie gelten, also voraussichtlich für die Dauer eines Jahres. Nach deren Publikation wird über Verlängerung oder Beendigung des Moratoriums neu zu entscheiden sein.

Mit dem Moratorium wird im Übrigen die bisherige Praxis des Gemeinderates bekräftigt, dass Grundstücke und Liegenschaften der Politischen Gemeinde Stäfa im Siedlungsbereich nicht für den Betrieb von Antennenanlagen zur Verfügung gestellt werden.

### **Der Gemeinderat beschliesst:**

---

1. Für die Behandlung und Bewilligung von Antennenanlagen mit nichtionisierender Strahlung durch Stellen der Gemeinde Stäfa wird im Sinne der Erwägungen mit sofortiger Wirkung ein vorläufig bis Ende Mai 2006 befristetes Moratorium erlassen.

Für die Bewilligung von Antennenanlagen eingereichte Baugesuche werden während der Moratoriumsdauer nicht behandelt.

Das Moratorium ist auf pendente Baugesuche für eine Antennenanlage anwendbar.

2. Die bisherige Praxis wird bestätigt, dass Grundstücke und Liegenschaften der Politischen Gemeinde Stäfa im Siedlungsbereich für den Betrieb von Antennenanlagen nicht zur Verfügung gestellt werden.
3. Mitteilung an:
  - Orange Communications SA, World Trade Center, Av. Gratta-Paille 2, Case postale 455, 1000 Lausanne 30 Grey
  - sunrise Zürich, Thurgauerstrasse 60, 8050 Zürich
  - Swisscom Mobile AG, Schwarztorstrasse 61, 3007 Bern

- Tele2 Telecommunication Services AG, Hardturmstrasse 161, Postfach 49, 8037 Zürich
- Baudirektion Kanton Zürich
- Mitglieder des Gemeinderates
- Gemeindeschreiber
- Bausekretär

- - -

**Gemeinderat Stäfa**  
(GRB Nr 219 / 3.5.2005 / 5.03.0)