

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00439 vom 15. Juli 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-07-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00439](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00439)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00439 du 15 juillet 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00439 del 15 luglio 2021

## Regeste

Baubewilligung | Mobilfunkanlagen. Ablehnung Sistierungsantrag (E. 1.2). Im baurechtlichen Verfahren wird nicht geprüft, ob eine bestimmte Baute oder Anlage am vorgesehenen Ort bzw. zum vorgesehenen Zweck brauchbar, sinnvoll und wirtschaftlich tragbar ist oder einem Bedürfnis entspricht. Diese Abklärungen hat die Bauherrschaft selbst vorzunehmen, weshalb sich die Prüfung durch die Baubewilligungsbehörde auf die Einhaltung der relevanten planungs-, bau- und umweltrechtlichen Vorschriften zu beschränken hat. Die Standortdatenblätter und damit auch die beabsichtigte WERP-Leistung sind Teil der Baubewilligung. Demgemäss darf die private Beschwerdegegnerin die Mobilfunkantenne nur in diesem Umfang betreiben, ob dies sinnvoll ist oder nicht spielt für die Erteilung der Baubewilligung keine Rolle (E. 3.2). Funktionsweise der Qualitätssicherungssysteme (E. 5.2). Das Bundesgericht geht vom Funktionieren der Qualitätssicherungssysteme aus (E. 5.4). Auch in Bezug auf adaptive Antennen vermögen die QS-Systeme nicht als untauglich erscheinen. Kann mit dem QS-System sichergestellt werden, dass sich die ERP und die Hauptsenderichtung im Rahmen der bewilligten Einstellungen bewegen, kann gestützt auf die vorgenommene "Worst-Case"-Beurteilung auch davon ausgegangen werden, dass die Grenzwerte eingehalten sind. Anders als die Beschwerdeführenden meinen, ist es im Übrigen, wie auch bei den konventionellen Antennen, nicht erforderlich, dass die momentane Sendeleistung der adaptiven Antennen permanent an die Steuerzentrale übermittelt wird bzw. dass ein "ununterbrochener Datenfluss" besteht. Vielmehr genügt es, wenn sichergestellt ist, dass die höchstmögliche Sendeleistung erfasst und kontrolliert wird (E. 5.5). Es ist davon auszugehen, dass das Verordnungsrecht dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Kenntnisstand über die von Mobilfunkantennen ausgehende Gesundheitsgefährdung ausreichend Rechnung trägt. Mit Blick auf das dem Bundesrat zustehende Ermessen ist die entsprechende verordnungsrechtliche Regelung der Grenzwerte nicht zu beanstanden (E. 6.2). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 2

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 04 liegt in der Zone für öffentliche Bauten gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Küsnacht (BZO). Darauf befinden sich diverse Sportplätze (u. a. Kunsteisbahn, Eishalle, Fussballplätze). Nach den Plänen der privaten Beschwerdegegnerin soll im östlichen, peripheren Bereich des Baugrundstücks eine freistehende, 23 m hohe Mobilfunkantennenanlage erstellt werden. Die einzelnen Antennenmodule sollen mit einer kumulierten Sendeleistung von 6'450 W ERP auf den Frequenzbändern 700–900, 1400–2600 und 3600 MHz und in den Azimuten von 40° und

300° senden.

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführenden rügen, die deklarierte Sendeleistung der privaten Beschwerdegegnerin sei nicht plausibel. 1000 W ERP würden nicht ausreichen, um ein 5G-Netz zu betreiben. 1000 W ERP seien technischer Unsinn.

### **E. 3.2**

Im baurechtlichen Verfahren wird nicht geprüft, ob eine bestimmte Baute oder Anlage am vorgesehenen Ort bzw. zum vorgesehenen Zweck brauchbar, sinnvoll und wirtschaftlich tragbar ist oder einem Bedürfnis entspricht. Diese Abklärungen hat die Bauherrschaft selbst vorzunehmen, weshalb sich die Prüfung durch die Baubewilligungsbehörde auf die Einhaltung der relevanten planungs-, bau- und umweltrechtlichen Vorschriften zu beschränken hat (§ 320 PBG; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 338 f.). Bei der Baubewilligung handelt es sich um eine mitwirkungsbedürftige Verfügung, weshalb die Baubehörde nicht berechtigt ist, über etwas anderes zu entscheiden, als ihr mit dem Baugesuch unterbreitet worden ist (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz S. 424). § 326 PBG untersagt die Ausführung bewilligungspflichtiger, jedoch nicht bewilligter Vorhaben. Daraus leitet sich die Pflicht des Bauherrn ab, sich an eine erteilte Bewilligung zu halten. Er muss, wenn er Abweichungen von der Baubewilligung beabsichtigt, im dafür vorgeschriebenen Verfahren eine erneute beziehungsweise geänderte Bewilligung einholen (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 486 f.). Die Standortdatenblätter und damit auch die beabsichtigte W ERP -Leistung sind Teil der Baubewilligung. Demgemäss darf die private Beschwerdegegnerin die Mobilfunkantenne nur in diesem Umfang betreiben, ob dies sinnvoll ist oder nicht spielt für die Erteilung der Baubewilligung keine Rolle.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, die Testmessungen der französischen Aufsichtsbehörden würden beweisen, dass im 5G-Modus die Strahlungsgrenzwerte der Baugenehmigung nicht eingehalten werden könnten.

### **E. 4.2**

Art. 12 Verordnung zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV) bestimmt, dass zur Einhaltung des Anlagegrenzwerts Kontrollen durchzuführen sind, wobei das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die geeigneten Mess- und Berechnungsmethoden empfiehlt. Gemäss Praxis sowie der Vollzugsempfehlung zur NISV (Vollzugsempfehlung für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, BUWAL, Bern 2002, S. 20) sind solche Abnahmemessungen dann vorzunehmen, wenn der errechnete Anlagegrenzwert an einem OMEN zu 80 % erreicht wird. Die Vollzugsbehörde ist darüber hinaus berechtigt und bei begründetem Verdacht verpflichtet, Abnahme- und Kontrollmessungen auch unterhalb dieser Schwelle anzuordnen (Benjamin Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. A., Zürich/Basel/Genf 2008, S. 61 f., mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Die Abnahmemessungen gewährleisten die Einhaltung der Grenzwerte; sodann ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die private Beschwerdegegnerin lediglich mit derjenigen W ERP -Stärke senden darf, welche ihr in der Baubewilligung bewilligt wurde. Dass, wie die Beschwerdeführenden ausführen, eine höhere Leistung für den Betrieb eines 5G-Netzes notwendig wäre, vermag daran nichts zu ändern.

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, das Qualitätssicherungssystem der privaten Beschwerdegegnerin würde sich als ungenügend erweisen. Es könne problemlos umgangen und die gewünschte Sendeleistung könne, ohne dass dies bemerkt würde, erhöht werden.

### **E. 5.2**

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben Anwohner von Mobilfunkanlagen ein schutzwürdiges Interesse, dass die Einhaltung der Grenzwerte der NISV durch objektive und überprüfbare bauliche Vorkehrungen gewährleistet wird. Das Bundesgericht schloss aber andere Möglichkeiten der Kontrolle nicht aus (Urteil 1C\_172/2007 vom 17. März 2008 E. 2.2 mit Hinweisen auf BGE 128 II 378 E. 4 S. 379 ff. und Urteil 1A.160/2004 vom 10. März 2005 E. 3.3). Als alternative Kontrollmöglichkeit empfahl das BAFU in einem Rundschreiben vom 16. Januar 2006 die Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems (QS-System) auf den Steuerzentralen der Netzbetreiberinnen (vgl. Rundschreiben Qualitätssicherung zur Einhaltung der Grenzwerte der NISV bei Basisstationen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse vom 16. Januar 2006; nachstehend: Rundschreiben BAFU). Gemäss diesem Rundschreiben bezieht das QS-System nicht nur fernsteuerbare Parameter, sondern sämtliche Bauteile und Einstellungen ein, die nichtionisierende Emissionen beeinflussen (Rundschreiben BAFU, S. 2 Ziff. 2). Die Netzbetreiber haben dazu in den Steuerzentralen eine Datenbank (QS-Datenbank) zu implementieren, in der für jede Sendeanlage sämtliche Hardware-Komponenten und Geräteeinstellungen erfasst werden, welche die abgestrahlte Leistung (ERP) oder die Senderichtungen beeinflussen. Für ferngesteuerte oder manuelle Veränderungen der Einstellungen sind Prozesse zu definieren, die sicherstellen, dass die geänderten Einstellungen erfasst und unverzüglich in die QS-Datenbank übernommen werden. Das QS-System hat einmal pro Arbeitstag automatisch die effektiv eingestellten Sendeleistungen und -richtungen sämtlicher Antennen des betreffenden Netzes mit den bewilligten Werten bzw. Winkelbereichen zu vergleichen. Die dabei festgestellten Überschreitungen eines bewilligten Wertes sind, sofern dies durch Fernsteuerung möglich ist, innerhalb von 24 Stunden und andernfalls innerhalb einer Arbeitswoche zu beheben. Das QS-System hat bei festgestellten Überschreitungen automatisch Fehlerprotokolle zu erzeugen, die den Vollzugsbehörden alle zwei Monate unaufgefordert zuzustellen sind. Die Netzbetreiber haben den Behörden uneingeschränkte Einsicht in die QS-Datenbank zu gewähren (Rundschreiben BAFU, S. 2 f. Ziff. 3). Der Stand der Implementierung und das ordnungsgemässe Funktionieren des QS-Systems soll periodisch (erstmal Ende 2006), kontrolliert werden (Rundschreiben BAFU, S. 4 Ziff. 6; vgl. zu den QS-Systemen auch: BGr, 6. September 2006, 1A.57/2006, E. 5.1; 7. April 2009, 1C\_282/2008, E. 3.2).

### **E. 5.3**

Bei der Überprüfung der privaten Beschwerdegegnerin im Jahr 2011 konnten keine fehlerhaften Einträge in der Datenbank des BAKOM gefunden werden (ASEB/Ecosens AG, Stichprobenkontrolle von Mobilfunksendeanlagen und Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme der Mobilfunkbetreiber Orange, Sunrise, Swisscom und SBB, 2010/2011, 18. Januar 2012; nachstehend: Bericht zur Stichprobenkontrolle 2010/2011, Ziffer 6.3.4). Zur QS-Datenbank wurde festgehalten: Die Bewilligungsdaten sind im QS-System der privaten Beschwerdegegnerin fehlerfrei enthalten. Auch sind alle Betriebsdaten bewilligungskonform. Die Datenbank ist sehr gut gepflegt, und Mutationen werden sorgfältig dokumentiert (Bericht zur Stichprobenkontrolle 2010/2011, Ziffer 6.3.2).

#### **E. 5.4**

Mit Entscheid vom 3. September 2019 hielt das Bundesgericht fest, das BAFU werde aufgefordert, im Rahmen seiner Aufgaben, den Vollzug der NISV zu überwachen und die Vollzugsmassnahmen der Kantone zu koordinieren, erneut eine schweizweite Kontrolle des ordnungsgemässen Funktionierens der QS-Systeme durchführen zu lassen oder zu koordinieren. Dies dränge sich auch deshalb auf, weil sich die letzte dieser Kontrollen in den Jahren 2010/2011 auf die computergesteuerten Parameter und die Angaben in den Datenbanken beschränkte und damals der Datenfluss bzw. die Datenübertragung von der realen Anlage in die QS-Datenbank nicht vor Ort überprüft wurde. Zur Prüfung dieser Datenübertragung sollen daher die nächsten Stichprobenkontrollen mit Kontrollen vor Ort an den Anlagen ergänzt werden, wie dies die Ecosens AG im Bericht zur Stichprobenkontrolle 2010/2011 empfehle. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer schafften die im Kanton Schwyz bei Mobilfunkantennen festgestellten Abweichungen von bewilligten Einstellungen jedoch keine genügende Grundlage, um auf das generelle Versagen der QS-Systeme zu schliessen, weil das Ausmass der Abweichungen sowie deren Auswirkungen auf die Belastung durch nichtionisierende Strahlung an OMEN nicht bekannt seien und auch entsprechende Feststellungen bezüglich anderer Kantone fehlten (1C\_97/2018, E. 8.3). Somit ging das Bundesgericht noch immer vom Funktionieren der QS-Systeme aus.

#### **E. 5.5**

Die Ausführungen der Beschwerdeführenden vermögen an dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung nichts zu ändern. Auch in Bezug auf adaptive Antennen vermögen die QS-Systeme nicht als untauglich erscheinen. Kann mit dem QS-System sichergestellt werden, dass sich die ERP und die Hauptsenderichtung im Rahmen der bewilligten Einstellungen bewegen, kann gestützt auf die vorgenommene "Worst-Case"-Beurteilung auch davon ausgegangen werden, dass die Grenzwerte eingehalten sind. Anders als die Beschwerdeführenden meinen, ist es im Übrigen, wie auch bei den konventionellen Antennen, nicht erforderlich, dass die momentane Sendeleistung der adaptiven Antennen permanent an die Steuerzentrale übermittelt wird bzw. dass ein "ununterbrochener Datenfluss" besteht. Vielmehr genügt es, wenn sichergestellt ist, dass die höchstmögliche Sendeleistung erfasst und kontrolliert wird. Dies ist gemäss den Angaben des BAFU bei den QS-Systemen der Fall (vgl. auch BAFU, Fragen und Antworten zum Qualitätssicherungssystem bei Mobilfunkanlagen, Ziff. 2, abrufbar unter: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), Rubriken "Themen", "Elektrosmog", "Fachinformationen", "Massnahmen Elektrosmog", "Mobilfunk: Qualitätssicherung", zuletzt besucht am 2. Juli 2021). Wenn adaptive Antennen gleichbehandelt werden wie konventionelle Antennen, ist ihr Betrieb in den bestehenden QS-Systemen der Mobilfunkbetreiberinnen und der Datenbank des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) korrekt dargestellt (VGr, 3. Juni 2021, VB.2021.00048, E. 7.1.2). Die QS-Systeme erweisen sich daher als tauglich.

#### **E. 6.1**

Abschliessend rügen die Beschwerdeführenden, auch unterhalb der Anlagengrenzwerte bestünde klar die Möglichkeit von Gesundheitsschäden. So ergebe sich aus dem Bericht "Mobilfunk und Strahlung" vom 18. November 2019 auf S. 67, dass die Veränderung von Hirnströmen ausreichend begründet sei und dass Studien in Bezug auf Hirntumore, Krebsförderung (im Tierversuch), verminderte Spermienqualität, Durchblutungsstörungen im Gehirn, Schädigung des Erbguts, programmierter Zelltod sowie oxydativer Zellstress

begrenzt begründet seien.

## **E. 6.2**

Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass die festgelegten Grenzwerte gemäss bisherigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform sind (vgl. BGr, 1. Februar 2019, 1C\_681/2017, E. 4.3; 1C\_348/2017, 21. Februar 2018, E. 4.3 ff.; 1C\_323/2017, 15. Januar 2018, E. 2.5; 27. Oktober 2017, 1C\_576/2016, E. 3.5.2; BGE 126 II 399 E. 4). Im erwähnten Bericht "Mobilfunk und Strahlung" vom 18. November 2019, herausgegeben von der Arbeitsgruppe "Mobilfunk und Strahlung" im Auftrag des UVEK, hielt die Arbeitsgruppe fest, dass bei den heute verwendeten Mobilfunkfrequenzen unterhalb der Immissionsgrenzwerte der NISV bisher Gesundheitsauswirkungen nicht konsistent nachgewiesen wurden, während gleichzeitig aus Wissenschaft und Praxis unterschiedlich gut abgestützte Beobachtungen für Effekte unterhalb der Immissionsgrenzwerte vorliegen (S. 8). Gesundheitsauswirkungen liessen sich wissenschaftlich nie mit absoluter Sicherheit ausschliessen. Die Arbeitsgruppe hat deshalb auch beschrieben, für welche potenziellen Effekte weitere Forschung angezeigt sei (S. 9). In erster Linie ist es Sache der zuständigen Fachbehörden, die entsprechende internationale Forschung sowie die technische Entwicklung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen. Der Bund verfolgt zusammen mit der beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS) permanent die wissenschaftliche Entwicklung und lässt die neusten Erkenntnisse laufend in seine Beurteilung einfließen (vgl. auch die Informationspflichten des BAFU gemäss Art. 19b NISV). Es ist daher davon auszugehen, dass das Verordnungsrecht dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Kenntnisstand über die von Mobilfunkantennen ausgehende Gesundheitsgefährdung ausreichend Rechnung trägt. Mit Blick auf das dem Bundesrat zustehende Ermessen ist die entsprechende verordnungsrechtliche Regelung der Grenzwerte nicht zu beanstanden. Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

## **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin 2 hat im Streit zwischen zwei privaten Parteien praxisgemäss keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Plüss, § 17 N. 93 ff.).

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