



Fall-Nr.:	18-365
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	26.11.2019
Entscheiddatum:	12.11.2019

BDE 2019 Nr. 70

Art. 12 Abs. 2 Bst. b PBG. Die Kantone und Gemeinden sind grundsätzlich berechtigt, zum Schutz vor ideellen Immissionen Vorschriften über Standorte von Mobilfunkanlagen zu erlassen. Unter ideellen Immissionen von Mobilfunkantennen wird verstanden, dass bestimmte Nutzungen oder Anlagen in der Bevölkerung unangenehme psychische Eindrücke erwecken und dazu führen, dass die Umgebung als unsicher, unästhetisch oder sonst unerfreulich empfunden wird. Ausgeschlossen sind kantonale oder kommunale Regelungen zum Immissionsschutz, inklusiv das Vorsorgeprinzip; diesbezüglich können Gemeinden keine Auflagen oder Bedingungen verfügen, die über das Bundesrecht hinausgehen. Eine zulässige planerische Massnahme ist u.a. ein Kaskadenmodell, das Mobilfunkanlagen in erster Linie in den Arbeitszonen, in zweiter Linie in den übrigen (gemischten) Bauzonen und erst in dritter Priorität in den Wohnzonen zulässt. Im Kanton St.Gallen ist die Kaskade aber in Anwendung der allgemeinen Auslegungsregeln von Gesetzes wegen auf die reinen Wohnzonen beschränkt. Auf Grund dieser ausdrücklichen Einschränkung können Mischzonen, Kernzonen und die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht in die Kaskade einbezogen werden. Das Gleiche gilt für die Weilerzone, weil diese nicht ausschliesslich dem Wohnen dient und somit ebenfalls nicht unter Art. 12 Abs. 2 Bst. b PBG fällt.

BDE 2019 Nr. 70 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



18-365

Entscheid Nr. 70/2019 vom 12. November 2019

Rekurrentinnen

A.____, B.____ und C.____,
alle vertreten durch Dr. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt,
Mühlebachstrasse 32, 8024 Zürich

gegen

Vorinstanz/Rekursgegnerin

Politische Gemeinde Z.____ (Beschluss vom 21. Dezember 2017)
vertreten durch lic.iur. Christoph Spahr, Rechtsanwalt,
Hauptstrasse 31, 9320 Arbon

Betreff

Planungszone (Mobilfunkanlagen)



Sachverhalt

A.

D.____, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Baugrundstück liegt nach dem geltenden Zonenplan der Gemeinde Z.____ in der Wohn- und Gewerbezone WG2 mitten im Dorf Z.____. Das Grundstück ist mit dem Gewerbebau der E.____ überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 12. April 2017 bzw. 1. Mai 2017 ersuchte C.____, um Bewilligung des Neubaus einer Mobilfunkanlage mit zwei neuen OMNI-Antennen auf dem Firmengebäude der E.____.

b) Innert der Auflagefrist vom 16. Mai 2017 bis 29. Mai 2017 gingen fünf Einsprachen ein, worunter eine aus einer "F.____Gruppe" mit fünf Anwohnern und eine andere aus einer Sammeleinsprache mit 196 Anwohnern besteht.

c) Mit Gemeinderatsbeschluss vom 18. Mai 2017 startete die Gemeinde Z.____ ihre Ortsplanungsrevision.

d) Am 2. Juli 2017 reichte das "Initiativkomitee der Einsprecher-Gemeinschaft Z.____" dem Gemeinderat Z.____ eine "Gemeinde-Initiative Mobilfunkantennen" ein mit dem Antrag:

Mobilfunkantennen dürfen nicht in einem Wohngebiet bewilligt werden und müssen mindestens 250 m Abstand von einem Wohngebiet haben.

Wir ersuchen den Gemeinderat, ein Moratorium bezüglich der Bewilligung von Mobilfunkantennen zu erlassen, bis die Initiative abgeschlossen ist.

e) Der Gemeinderat kam am 10. August 2017 zum Schluss, dass die Initiative unzulässig sei, beschloss aber im Hinblick auf die Ortsplanungsrevision eine Planungszone für Wohnzonen, wobei die Ausdehnung auf Kern-, Wohn- und Gewerbe- sowie Weilerzonen getestet und gegebenenfalls auf dem Rechtsmittelweg überprüft werden sollte um festzustellen, ob Art. 12 Abs. 2 Bst. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) tatsächlich nur für Wohnzonen gelte.

f) Mit Verfügung vom 22. August 2017 erklärte der Gemeinderat das Initiativbegehren sowohl in seiner Zielsetzung eines Bauverbots für Mobilfunkantennen im Wohngebiet sowie dessen angrenzenden Umgebung als auch das entsprechende Moratorium als bundesrechtswidrig und unzulässig.

C.

a) Mit Beschluss vom 25. August 2017 erliess der Gemeinderat eine Planungszone mit folgendem Zweck bzw. mit folgender Wirkung:



Der Gemeinderat

1. wird im Rahmen der Ortsplanungsrevision die Einführung eines Modells in Anlehnung an das Kaskadenmodell auf Grundlage von Art. 12 Abs. 2 Bst. b PBG prüfen;
2. erlässt gestützt auf Art. 105 ff. des Baugesetzes (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) die Planungszone "Z.____ Mobilfunkanlagen" über den in der Planbeilage festgelegten Geltungsbereich. Dieser umfasst alle Bauzonen mit Ausnahme der Gewerbe-Industriezonen nach Art. 13 BauG;
3. bestimmt: Die Planungszone gilt – unter dem Vorbehalt von Art. 107 Abs. 2 BauG – ab sofort für die Dauer von drei Jahren, längstens aber bis zur Anpassung des Zonenplans und der Schutzverordnung;
4. bestimmt: Innerhalb der Planungszone dürfen keine bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen erstellt werden, welche die vorgesehene Nutzungs- und Schutzplanung erschweren könnten. Unzulässig sind insbesondere Mobilfunksendeanlagen;
5. beauftragt die Ratskanzlei mit der Durchführung des notwendigen Planverfahrens. Die von der Planungszone betroffenen Grundeigentümerinnen und die nationalen Mobilfunkantennenanbieter werden über diesen Beschluss auszugsweise mit eingeschriebenem Brief informiert.

b) Gegen diesen Beschluss erhoben während der öffentlichen Auflagefrist vom 31. August bis 30. September 2017 A.____, B.____ und C.____, alle vertreten durch Rechtsvertreter Dr. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt, Zürich, am 14. September 2017 Einsprache.

c) Der Gemeinderat wies die Einsprache der Mobilfunkbetreiberinnen am 21. Dezember 2017 (Versand 3. Januar 2018) ab und auferlegte den Einsprecherinnen gemeinsam eine Entscheidegebühr von Fr. 500.–.

D.

a) Die Einsprecherinnen erhoben am 17. Januar 2018 Rekurs beim Baudepartement. Dabei werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderates der Gemeinde Z.____ vom 21. Dezember 2017 sei aufzuheben;
2. Die Planungszone Mobilfunkanlagen sei aufzuheben;



alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen inkl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, mit einer Planungszone über sämtliche Wohn-, Wohn-Gewerbe-, Weilerzonen und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen werde im gesamten Gemeindegebiet nicht nur der Bau neuer Mobilfunkanlagen verhindert, untersagt werde auch die Erweiterung bestehender Mobilfunkanlagen, weil in der Politischen Gemeinde Z. ___ kaum bzw. im Ortsteil Z. ___ gar keine Flächen in der Gewerbe-Industriezone eingezont seien und es sich bei den übrigen Zonen um Nichtbauzonen handle. Somit könne auf dem Gemeindegebiet Z. ___ die Mobilfunkabdeckung nicht mehr sichergestellt werden, weshalb sich die Planungszone als unverhältnismässig erweise.

b) Mit Vernehmlassung vom 19. Februar 2018 beantragt die Vorinstanz, vertreten durch lic.iur. Christoph Spahr, Rechtsanwalt, Arbon, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird bestritten, dass mit der Planungszone ein absolutes Bauverbot über das gesamte Gemeindegebiet bezweckt werde. Die Rekurrentinnen hätten nicht dargelegt, weshalb ein Antennenstandort in den Gewerbe-Industriezonen nicht möglich sein sollte. Ziel der Ortsplanungsrevision sei unter anderem, das Kaskadenmodell für Mobilfunkantennenstandorte einzuführen, wofür die vorliegende Planungszone unerlässlich sei. Würde man während der Planungsphase Mobilfunkantennen in den Bauzonen vorübergehend nicht verbieten, würde das Planungsziel der Standortplanung für Mobilfunkanlagen unterlaufen. Z. ___ werde bereits heute flächendeckend mit Mobilfunk versorgt und für eine Unterdeckung bestünde kein Beweis.

c) Mit Vernehmlassung vom 30. April 2018 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (abgekürzt AREG) aus, dass die verfügte Planungszone im Spannungsfeld mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes (SR 784.10; abgekürzt FMG) stehe, die unter anderem eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten. Ein weitgehendes Verbot von Mobilfunkantennen im überbauten Gebiet sei mit der Bundesgesetzgebung nicht vereinbar. Eine Planungszone sei jedoch zeitlich beschränkt und es sei sinnvoll, mit Einzelprojekten vorerst zuzuwarten, bis Klarheit herrsche, wie eine allfällige Standortplanung aussehe. Alsdann sei die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinde, weshalb der Kanton deren Ermessungsspielraum bei der Orts- und Regionalplanung wahre. Dies gelte insbesondere für den Erlass und die Verfügung von Planungszonen. Die vorliegende Absicht der Vorinstanz sei nachvollziehbar, weshalb für das AREG kein Grund bestehe, in das Planungsermessen der Gemeinde einzugreifen.

E.



Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigungen sind gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Sinngemäss nach Art. 174 PBG werden auf Planungszonen wie auf Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 Abs. 1 bzw. Art. 108 Abs. 1 BauG bereits öffentlich aufgelegt bzw. bekannt gemacht worden sind, das bisherige Recht, mithin das Baugesetz und das kommunale Baureglement, weiterhin angewendet.

3.

Die Politische Gemeinde Z.____ besteht aus den drei Dörfern Z.____, Y.____ und X.____.

Der grösste Ort Z.____ verfügt über keine Grundstücke in der Gewerbe-Industriezone GI, der zweitgrösste Ort Y.____ über lediglich ein Grundstück am östlichen Dorfrand. In X.____ gibt es am nördlichen Siedlungsrand eine GI-Zone, die aus rund 14 Parzellen besteht. Sodann ist im W.____ ausserhalb des Siedlungsgebiets mitten in der Landwirtschaftszone ein Grundstück der GI-Zone zugeschieden.

3.1 Nach Art. 175 Abs. 1 PBG hat die politische Gemeinde den Zonenplan und das Baureglement innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn bzw. bis Ende September 2027 an das neue Recht anzupassen. Dabei sind nicht nur das neue PBG, sondern auch die geänderten planerischen Voraussetzungen des am 1. Mai 2014 revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), die entsprechend geänderte Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) und der überarbeitete kantonale Richtplan, Teil Siedlung, zu beachten.

3.2 Müssen Nutzungspläne angepasst werden, kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Auf



kantonalen Ebene findet sich die entsprechende Regelung in Art. 105 BauG bzw. neu in Art. 42 in Verbindung mit Art. 43 Bst. a PBG. Demnach kann die politische Gemeinde ein bestimmtes Gebiet als Planungszone bezeichnen, wenn der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen angezeigt ist. Die Planungsbehörde legt dabei die Wirkung bzw. den Zweck der Planungszone fest (Art. 106 Abs. 2 BauG bzw. Art. 42 Abs. 2 PBG). Die Planungszone gilt während längstens drei Jahren, sie kann aber um zwei Jahre verlängert werden (Art. 107 BauG bzw. Art. 42 Abs. 3 PBG). Rechtskräftige Bewilligungen bleiben von der Planungszone unberührt. Die Baubehörde sistiert hängige Baugesuche für die Geltungsdauer der Planungszone, wenn das Bauvorhaben dem Zweck der Planungszone widerspricht. Ist ein Baugesuch hängig, wird die Planungszone innert drei Monaten seit der Bekanntmachung des Baugesuchs bezeichnet. Später bezeichnete Planungszone entfalten keine Wirkung für das Baugesuch (Art. 106 Abs. 1 BauG bzw. Art. 45 PBG).

3.3 Die Vorinstanz hat die vorliegende Planungszone zur künftigen aktiven Standortplanung für Mobilfunksendeanlagen erlassen. Dafür will sie das so genannte Kaskadenmodell anwenden, wonach prioritär ein Standort in einer Arbeitszone zu wählen ist. Erst wenn dies unmöglich ist, sollen bei Bedarf Standorte in den gemischten Zonen und als letztes in den reinen Wohnzonen möglich sein. Ihrer Meinung nach kann dieses Modell nur zur Anwendung gelangen, wenn vorübergehend in allen Zonen mit Wohnnutzungen ein Bauverbot für Mobilfunkantennen gelte, ansonsten das Planungsziel massiv beeinträchtigt werde.

3.3.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Kantone und Gemeinden grundsätzlich berechtigt, zum Schutz vor ideellen Immissionen Vorschriften über Standorte von Mobilfunkanlagen zu erlassen (BGE 138 II 173 Erw. 7.4.3, S. 188 mit Hinweisen). Unter ideellen Immissionen von Mobilfunkantennen wird dabei verstanden, dass bestimmte Nutzungen oder Anlagen in der Bevölkerung oder Teilen davon unangenehme psychische Eindrücke erwecken und dazu führen, dass die Umgebung als unsicher, unästhetisch oder sonst unerfreulich empfunden wird. Die Begrenzung von Mobilfunkantennen in Wohngebieten erscheint daher grundsätzlich als geeignetes Mittel, Charakter und Attraktivität der Wohnzonen zu wahren. Nicht zu rechtfertigen vermögen solche subjektiven Ängste und Gefühle des Unbehagens hingegen weitgehende Einschränkungen oder gar ein Verbot von im allgemeinen Interesse liegenden Infrastrukturanlagen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 Erw. 2.5.2). Völlig ausgeschlossen sind kantonale oder kommunale Regelungen zum Immissionsschutz; diesbezüglich können Gemeinden keine Auflagen oder Bedingungen verfügen, die über das Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) und die darauf gestützten Verordnungen, insbesondere die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV), hinausgehen. Das Gleiche gilt für das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 1 Abs. 2 USG, wie das Bundesgericht wiederholt bestätigt hat. Demnach wird



die gesetzliche Vorsorge mit den Anlagegrenzwerten der NISV abschliessend sichergestellt (Art. 3 Abs. 6 NISV). Diese Werte liegen deutlich tiefer als die Immissionsgrenzwerte und sind auf Grund technischer, betrieblicher und wirtschaftlicher Kriterien festgelegt worden; sie begrenzen die Strahlung einer einzelnen Anlage und müssen dort eingehalten werden, wo sich Menschen während längerer Zeit aufhalten. Damit sorgen sie dafür, dass die Elektromogbelastung an Orten mit empfindlicher Nutzung grundsätzlich niedrig ist, womit auch das Risiko für vermutete Gesundheitsauswirkungen vermindert wird. Die unbestrittenermassen verbleibenden Unsicherheiten über allfällige negative Auswirkungen von Mobilfunkstrahlen sind kein Grund, den weiteren Ausbau der Mobilfunknetze zu verbieten und sind somit hinzunehmen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_348/2017 vom 21. Februar 2018 Erw. 4.2 f. mit Hinweis).

3.3.2 Auch wenn die Steuerung der Festlegung von Antennenstandorten mit raumplanerischen Mitteln grundsätzlich zulässig ist, darf die politische Gemeinde dies nur mit planerisch zweckmässigen Massnahmen tun (BGE 133 II 321 Erw. 4.3.5). Eine zulässige planerische Massnahme kann die Negativplanung sein, die in einem bestimmten schutzwürdigen Gebiet oder auf gewissen Schutzobjekten die Erstellung von Mobilfunkantennen untersagt. Denkbar sind auch positive Planungsmassnahmen, mit welchen besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausgewiesen werden, 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, weil alle Mobilfunksendeantennen, die in einem engen räumlichen Zusammenhang stehen, als eine Anlage gelten und gemeinsam den Anlagegrenzwert einhalten müssen (BGE 133 II 321 Erw. 4.3.4). Erlaubt ist sodann ein Kaskadenmodell, das Mobilfunkanlagen in erster Linie in den Arbeitszonen, in zweiter Linie in den übrigen (gemischten) Bauzonen und erst in dritter Priorität in den Wohnzonen zulässt. Selbst im Interesse des Ortsbildschutzes erlassene Ästhetikvorschriften können auf Mobilfunkanlagen angewendet werden (BGE 141 II 245 Erw. 7.1).

3.3.3 Unabhängig vom kantonalen Recht ergibt sich aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, dass Infrastrukturanlagen zur Erschliessung oder Versorgung des Siedlungsgebiets grundsätzlich innerhalb und nicht ausserhalb der Bauzonen errichtet werden müssen. Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone sind nicht zonenkonform und erfordern daher eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG. Innerhalb der Bauzonen gelten sie als zonenkonform, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken (Urteil des Bundesgerichtes 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 Erw. 2.2 f.).



3.3.4 Voraussetzung für raumplanungsrechtliche Planungsmassnahmen ist in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage im kommunalen oder kantonalen Recht. Bau- oder planungsrechtliche Vorschriften verfolgen öffentliche Interessen und müssen nebst den raumrelevanten Interessen im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen insbesondere den in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen hinreichend Rechnung tragen. Dabei handelt es sich um das Interesse an einer zuverlässigen und erschwinglichen Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise, an qualitativ hochstehenden Fernmeldediensten und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Fernmeldediensteanbietern. Die Erfüllung des entsprechenden Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber darf nicht vereitelt oder über Gebühr erschwert werden (BGE 141 II 245 Erw. 7.1).

3.4 Art. 12 Abs. 2 PBG bestimmt, dass die politische Gemeinde die Errichtung von nicht auf den Standort angewiesenen Antennenanlagen ausschliessen kann. Die Bestimmung in Art. 12 PBG gilt für Wohnzonen (W). In den nachfolgenden Artikeln 13 ff. PBG die anderen Zonenarten betreffend findet sich keine vergleichbare Regelung, wonach Antennenanlagen auch dort ausgeschlossen werden könnten. Die Vorinstanz will nun auf dem Rechtsmittelweg überprüft haben, ob nicht standortgebundene Antennenanlagen auch in anderen Zonen als in den reinen Wohnzonen verboten werden können.

3.4.1 Besteht bezüglich des rechtsverbindlichen Sinns eines Satzes bzw. über dessen Tragweite Unklarheit, ist die Norm auszulegen. Auslegung eines Gesetzestexts ist aber nur nötig, wo der Gesetzeswortlaut unklar ist oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, N 175).

3.4.2 Wie oben ausgeführt ist die von der Vorinstanz angestrebte absteigende Kaskade für die Bewilligung von Mobilfunkantennen, angefangen bei Arbeits-, Kern- und Wohn-Gewerbebezonen bis hin zur reinen Wohnzone, an sich zulässig. Der St.Gallische Gesetzgeber hat die Kaskade aber gemäss systematischer Auslegung und auf Grund des Umkehrschlusses beschränkt, indem die politischen Gemeinden Antennenanlagen, die nicht auf den Standort angewiesenen sind, einzig in Wohnzonen ausschliessen dürfen (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 186 mit Hinweisen). Auch der Botschaft und dem Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zu Art. 12 PBG lässt sich nichts anderes entnehmen: Demnach richtet sich ein solches Verbot am bundesgerichtlich entwickelten Kaskadenmodell aus, wonach die Gemeinden nur in überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten störende Infrastrukturbauten wie Mobilfunkantennen ausschliessen können und dies auch nur dann, wenn ein entsprechendes Verbot die Versorgung der Wohngebiete mit einer guten Mobilfunkabdeckung nicht verhindert. Die kommunale Ortsplanung ist zwar – wie das AREG zu Recht aufführt – Sache der politischen Gemeinden, weshalb der



Kanton deren Ermessensspielraum bei der Orts- und Regionalplanung wahr. Diese können ihr Ermessen aber nur innerhalb des Rahmen des übergeordneten kantonalen Rechts ausüben.

3.4.3 Eine Planungszone stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar (Urteil des Bundesgerichtes 1C_511/2018 vom 3. September 2019 Erw. 5.4 mit Hinweisen) und darf somit nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist (BGE 133 II 353 Erw. 4.2). Sodann versteht es sich von selbst, dass der vorsorgliche Schutz für Massnahmen, die mit dem übergeordneten Recht oder der übergeordneten Planung im Widerspruch stehen, nicht im öffentlichen Interesse liegen kann. Im Kanton St.Gallen ist die Kaskade in Anwendung der allgemeinen Auslegungsregeln von Gesetzes wegen auf die reinen Wohnzonen beschränkt. Eine solche ortsplanerische Einschränkung ist nach dem Gesagten – anders als eine umweltschutzrechtliche – zulässig. Auf Grund dieser ausdrücklichen Einschränkung können die verschiedenen Mischzonen sowie die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen somit nicht in die Kaskade einbezogen werden. Dazu kommt, dass die ebenfalls in die Planungszone aufgenommene Weilerzone eine Nichtbauzone ist (BGE 145 II 83 Erw. 4.1), nicht ausschliesslich dem Wohnen dient und somit ebenfalls nicht unter Art. 12 Abs. 2 PBG fällt.

4.

Die Rekurrentinnen rügen überdies, das temporäre Bauverbot beschlage praktisch die gesamte Bauzone und sei auch deshalb unverhältnismässig, zumal damit selbst die Erweiterung von bereits bestehenden Antennen verunmöglicht werde. Für die Vorinstanz ist das temporäre Bauverbot gleichwohl zulässig, weil zumindest in der Gewerbe-Industriezone nach wie vor neue Antennen errichtet und bereits bestehende erweitert werden dürfen. Zudem sei das Verbot zeitlich beschränkt.

4.1 Vorschriften, die einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennen im überbauten Gebiet gleichkommen, sind mit dem Bundesrecht nicht vereinbar (BGE 133 II 353 Erw. 4.2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2009/III/3). Die Vorinstanz hat das vorliegende Bauverbot mit Ausnahme einer Zonenart über das ganze Baugebiet gelegt. Über ein paar wenige Grundstücke in der Gewerbe-Industriezone, wo – sofern sich dort überhaupt ein entsprechender Grundeigentümer finden lässt, der seine Liegenschaft dafür zur Verfügung stellt – Mobilfunkantennen nach wie vor erstellt und erweitert werden können, verfügt die Politischen Gemeinde Z.____ nur gerade am nördlichen Dorfrand von Z.____. Diese befinden sich zudem alle im selben Gebiet nördlich des bevölkerungsschwächsten Dorfs. Im nächst grösseren Ort Y.____ sind Mobilfunkantennen nur gerade auf einem Grundstück am Dorfrand möglich, während im grössten Dorf Z.____ gar kein Grundstück der Gewerbe-Industriezone zugeteilt ist. Antennen für den Siedlungsraum müssen aber grundsätzlich in den entsprechenden



Gebieten errichtet werden können. Mithin würde das vorliegende temporäre Bauverbot die Mobilfunkbetreiber zwingen, ihre Antennen namentlich für die Orte Z.____ und Y.____ mit entsprechend höherer Strahlung weit weg von den Nutzern zu errichten. Dem steht entgegen, dass die Sendeleistung der Sendeanlagen mit zunehmender Distanz zwischen der Basisstation und den Nutzenden höher ausgelegt werden muss und deshalb mit der Grösse des Versorgungsgebiets einer Mobilfunkanlage auch die erforderliche Sendeleistung ansteigt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 Erw. 3.2.). Entsprechend stark strahlenden Anlagen sind wegen der deutlich tieferen Anlagegrenzwerte als der Immissionsgrenzwerte aber enge Grenzen gesetzt. Dazu kommt, dass solche peripheren Antennen insbesondere für die Wohnbevölkerung am Empfangsort zu einer erheblich höheren Strahlenbelastung führen, weil nicht bloss die Antennen, sondern vor allem auch die Mobilfunkgeräte selbst strahlen. Diese strahlen umso stärker, je weiter weg sich die entsprechende Mobilfunkantenne befindet, im Extremfall bis 100'000 Mal stärker als bei optimaler Netzabdeckung. So sind im Durchschnitt 90 bis 95 Prozent der Strahlenbelastung vom Handy selbst gemacht, während nur rund fünf bis zehn Prozent von der Mobilfunkantenne stammen. Um den Strahlungsbeitrag vom eigenen Handy zu minimieren, braucht es folglich dort Antennen, wo die Leute ihre Handys nutzen (vgl. dazu M. RÖÖSLI, Professor für Umweltepidemiologie und Leiter des Bereichs Umwelt und Gesundheit des Schweizerischen Tropen- und Public Health-Instituts und Mitglied der BERENIS, beratende Expertengruppe NIS, in den Wiler Nachrichten vom 1. März 2018 [www.wiler-nachrichten.ch/wil-region/detail/article/pro-mehr-mobilfunkantennen-gleich-weniger-strahlung-00135766/] sowie B. DYTTRICH, WOZ vom 22. Februar 2018 [www.woz.ch/1808/mobilfunk/mehr-antennen-gleich-weniger-strahlung]).

4.2 Da insbesondere für die Versorgung der grössten Ortschaft Z.____ im Ort selbst keine und in Y.____, der zweitgrössten Ortschaft, bloss eine Möglichkeit besteht, während der Zeit des vorübergehenden Bauverbots Mobilfunkantennen für die Wohnbevölkerung zu errichten oder auszubauen, verstösst die vorliegende Planungszone gegen öffentliches Interesse und erweist sich zudem als unverhältnismässig, denn wie gesagt bezweckt Art. 1 FMG, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden. Insbesondere die Konkurrenzfähigkeit ist bei einem fünfjährigen Baustopp stark gefährdet (Urteil des Bundesgerichtes IC_274/2009 vom 21. Mai 2010 Erw. 3.8). So ist es bei einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung sehr wahrscheinlich, dass dafür mit allfälligen Rechtsmittelverfahren mehr als drei Jahre benötigt wird. Fünf Jahre sind aber für den Mobilfunk, der einer rasanten Entwicklung unterliegt, eine sehr lange Zeit, zumal die Mobilfunkbetreiber eben daran sind, die neue 5G-Generation aufzuschalten. Mithin ändert an der Unverhältnismässigkeit des vorliegend gewählten Vorgehens auch nichts, dass die Planungszone zeitlich begrenzt ist.



5.

Nach dem Gesagten beschlägt die vorliegende Planungszone mit dem Einbezug der Wohngewerbe- und Kernzonen, der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sowie der Weilerzone weit mehr, als nötig ist, um die zulässige Zielsetzung der kommunalen Mobilfunkplanung gemäss Art. 12 Abs. 2 PBG zu erreichen. Dazu kommt, dass mit der Planungszone zumindest für die Ortschaften Z.____ und zum Teil auch für Y.____ für längere Zeit keine neue Mobilfunkantennen mehr errichtet oder ausgebaut werden können, was gegen Bundesrecht verstösst.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Planungszone unzulässig ist, weshalb sie aufzuheben ist. Der Rekurs erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidunggebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ zu überbinden. Auf deren Erhebung wird jedoch verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der von den Rekurrentinnen am 24. Januar 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist zurückzuerstatten.

8.

Die Rekurrentinnen und die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Die Rekurrentinnen obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigten, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen. Weil die zu entschädigenden Rekurrentinnen selber mehrwertsteuerpflichtig sind, können sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass



ihnen dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).

8.3 Die Vorinstanz hat dem Ausgang entsprechend aber auch grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (HIRT, a.a.O., S. 176). Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____, B.____ und C.____, wird gutgeheissen.

b) Der Beschluss vom 25. August 2017 betreffend Planungszone "Z.____ Mobilfunkanlagen" und der Einspracheentscheid vom 21. Dezember 2017 werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 24. Januar 2018 von der Badertscher Rechtsanwälte AG, Zürich, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren A.____, B.____ und C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die Rekurrentinnen insgesamt mit Fr. 2'750.–.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat