



Fall-Nr.:	19-9158
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	05.05.2020
Entscheiddatum:	21.04.2020

BDE 2020 Nr. 32

Art. 1 Abs. 2 USG, Art. 11 Abs. 2 USG. Der Schutz vor nichtionisierender Strahlung ist durch das Bundesrecht im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes abschliessend geregelt. Die Kantone und Gemeinden können in diesem Zusammenhang keine darüber hinaus gehenden Bedingungen anordnen. Soweit die gesetzlichen Vorschriften (insbesondere die Strahlengrenzwerte) eingehalten sind, kann die Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage nicht mit der Begründung verweigert werden, das allgemeine Vorsorgeprinzip sei verletzt (Erw. 2).

BDE 2020 Nr. 32 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-9158

Entscheid Nr. 32/2020 vom 21. April 2020

Rekurrentin

A. ___ AG

vertreten durch lic.iur. Lorenzo Marazzotta, Rechtsanwalt,
Mühlebachstrasse 32, 8024 Zürich

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat X. ___ (Entscheid vom 7. November 2019)

Rekursgegner und
Rekursgegnerinnen

B. ___ und 421 Mitbeteiligte (gemäss Liste im Anhang)
vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, Unterer
Graben 1, 9001 St.Gallen

Betreff

Baugesuch (Neubau Mobilfunkanlage)



Sachverhalt

A.

C.____, Y.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.____, an der G.____strasse in Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 23. Juni 1993 in der Gewerbe- Industriezone. Es ist mit einer grösseren Gewerbebaute (Vers.-Nr. 002) überbaut.

[...]

Auszug Zonenplan
(Quelle: Geoportals SG)

B.

a) Mit Baugesuch vom 5. Juni 2018 beantragte die A.____ AG, Z.____, bei der Politischen Gemeinde X.____ die Baubewilligung für den Neubau einer Mobilfunkantennenanlage auf dem Flachdach der bestehenden Gewerbebaute auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 22. November bis 5. Dezember 2018 erhoben unter anderem B.____, Y.____, und 421 Mitbeteiligte, gemeinsam vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, St.Gallen, "Sammeleinsprache" gegen das Bauvorhaben.

c) Eine im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens initiierte Überprüfung des von der A.____ AG eingereichten Standortdatenblatts vom 31. August 2018 durch das kantonale Amt für Umwelt (AFU) ergab Unstimmigkeiten. Die A.____ AG reichte dem AFU in der Folge ein überarbeitetes Standortdatenblatt, ebenfalls datierend vom 31. August 2018, ein. Dessen Beurteilung durch das AFU ergab, dass die ausgewiesenen Berechnungen korrekt und vollständig ausgeführt seien. Sowohl der Immissionsgrenzwert als auch der Anlagegrenzwert sei an allen massgebenden Orten eingehalten. Die Bauverwaltung X.____ informierte am 28. Januar 2019 Rechtsanwalt Werner Rechsteiner über die Anpassung des Standortdatenblatts und über die Prüfung durch das AFU. Das angepasste Standortdatenblatt wurde vom 31. Januar bis 13. Februar 2019 öffentlich aufgelegt. Mit Eingabe vom 11. Februar 2019 ergänzte Rechtsanwalt Werner Rechsteiner die Sammeleinsprache.

d) Mit Beschluss vom 6. Juni 2019 verweigerte der Gemeinderat X.____ die Baubewilligung. Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ AG Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-5099). Im Rekursverfahren zeigte sich, dass nicht über privatrechtliche Einsprachen gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) entschieden worden war. Infolgedessen widerrief der Gemeinderat X.____ am 7. November 2019 seinen Beschluss vom 6. Juni 2019. Das Rekursverfahren Nr. 19-5099 wurde deshalb am 17. Dezember 2019 als gegenstandslos geworden von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.



e) Ebenfalls am 7. November 2019 verweigerte der Gemeinderat X.____ erneut die Baubewilligung und hiess sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die gestützt auf Art. 684 ZGB erhobenen privatrechtlichen Einsprachen gut. Für die übrigen privatrechtlichen Einsprachen setzte er den Einsprechern eine Frist zur Einleitung des Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg. Zur Begründung stützte sich der Gemeinderat X.____ im Wesentlichen auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip und auf die seines Erachtens bestehende Möglichkeit, für das Bauvorhaben einen anderen Standort zu wählen. Zudem ging der Gemeinderat X.____ von übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB aus.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ AG, vertreten durch lic.iur. Lorenzo Marazzotta, Rechtsanwalt, Zürich, mit Schreiben vom 26. November 2019 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderats vom 7. November 2019 betreffend Neubau Mobilfunkanlage, G.____strasse, Y.____, Grundstück Nr. 001, sei aufzuheben;
2. Die Rekursgegnerin sei anzuweisen, das Baugesuch betreffend Neubau Mobilfunkanlage, G.____strasse, Y.____, Grundstück Nr. 001, zu bewilligen;
3. Die Vernehmlassung sei der Rekurrentin zur Stellungnahme bzw. Kenntnisnahme zuzustellen;

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Anlagegrenzwert sei eingehalten und die Auffassung der Vorinstanz, es sei zu prüfen, ob es Ansätze für die weitere Reduktion der Emissionen gebe, widerspreche der Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Die von der Vorinstanz gestützt auf das Vorsorgeprinzip in Betracht gezogene Verschärfung sei bundesrechtswidrig. Die Vorinstanz stelle in Wirklichkeit den gewählten Antennenstandort in Frage. Damit überschreite die Vorinstanz ihre Kompetenzen, denn Bedürfnisnachweise, Standortkoordination und Prüfung von Alternativstandorten innerhalb der Bauzone könnten nur dann verlangt werden, wenn das anwendbare kommunale und kantonale Recht dies vorsähe, was nicht der Fall sei.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 24. Januar 2020 beantragt die Vorinstanz den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, während der Anlagegrenzwert die Schwelle zur Schädlichkeit oder Lästigkeit festlege, erfasse das Vor-



sorgeprinzip Einwirkungen unterhalb der Schädlich- oder Lästigkeitschwelle, soweit sie allein oder zusammen mit anderen Einwirkungen ein Schädlichkeits- oder Lästigkeitspotenzial aufwiesen. Das Vorsorgeprinzip solle bereits aufgrund der ihm zugrundeliegenden Idee der Prävention das Schadenspotenzial auch dort reduzieren, wo Schwellengrenzen zwar nicht erreicht würden, die Emissionen aber trotzdem nicht bedenkenlos seien. Das Vorsorgeprinzip ermögliche es, im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob mit zusätzlichen Massnahmen eine weitere Reduktion der Emissionen erreicht werden könne.

b) Mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2020 beantragen die Rekursgegner und Rekursgegnerinnen (nachfolgend: Rekursgegner), durch ihren Rechtsvertreter, die kostenfällige Abweisung des Rekurses. Sie bestreiten, dass die im Standortdatenblatt aufgeführten Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) regelkonform identifiziert bzw. richtig berechnet worden seien und verweisen dazu auch auf ihre Ausführungen im Einspracheverfahren. Weiter könne eine Antennenanlage auch dann dem Vorsorgeprinzip widersprechen, wenn die NISV-Grenzwerte eingehalten würden. Die Erstellung einer neuen Mobilfunkanlage sei von vornherein nur dann zulässig, wenn die Anlage für eine ausreichende Versorgung erforderlich sei.

c) Mit Amtsbericht vom 28. Februar 2020 hält das AFU mit Verweis auf seine im Baubewilligungsverfahren eingereichte Stellungnahme vom 18. Januar 2019 fest, dass sowohl der Immissionsgrenzwert als auch der Anlagegrenzwert an allen massgebenden Orten eingehalten seien.

d) Die Rekursgegner nehmen zum Amtsbericht des AFU mit Schreiben vom 31. März 2020 Stellung und lassen festhalten, dass nicht die Berechnung gemäss Standortdatenblatt an sich als unzutreffend bezeichnet worden sei. Entscheidend sei, dass die der Berechnung zugrundeliegenden Parameter sowie die Lokalisierung der relevanten Messpunkte unzutreffend bzw. fehlerbehaftet seien, wozu das AFU keine Stellungnahme abgegeben habe.

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 Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Die Rekurrentin macht geltend, die Vorinstanz habe die Verweigerung der Baubewilligung zu Unrecht auf das Vorsorgeprinzip gestützt.

2.1 Das eidgenössische Umweltschutzgesetz schützt den Menschen und seine natürliche Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz; SR 814.01; abgekürzt USG). Zu diesem Zweck sind im Sinn der Vorsorge Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Hinsichtlich zu erwartender Einwirkungen von Mobilfunkantennenanlagen und zum Schutz der Menschen vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung wurde die eidgenössische Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) erlassen. Der Bundesrat hat in dieser Verordnung im Rahmen des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG die Anlagegrenzwerte so tief angesetzt, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist, wobei er bezüglich möglicher Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge vorsah. Die in der NISV vorgeschriebenen Anlagegrenzwerte sind deshalb keine Gefährdungswerte, sondern vorsorgliche Emissionsbegrenzungen (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_576/2016 vom 27. Oktober 2017 Erw. 3.5.1 sowie 1C_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 3.1 und 4). Der Schutz vor nichtionisierender Strahlung ist durch das Bundesrecht im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes somit abschliessend geregelt. Die Kantone und Gemeinden können demgemäss in diesem Zusammenhang keine darüber hinaus gehenden Bedingungen anordnen. Soweit die gesetzlichen Vorschriften (insbesondere die Strahlengrenzwerte) eingehalten sind, kann die Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage nicht mit der Begründung verweigert werden, das allgemeine, im Bereich des Immissionsschutzes durch Art. 11 USG konkretisierte Vorsorgeprinzip sei verletzt. Ohne entsprechende planungsrechtliche Vorschriften des Kantons oder der Gemeinden ist auch nicht zu prüfen, ob bessere Alternativstandorte vorhanden sind und es ist für den Bau einer Mobilfunkantenne – innerhalb der Bauzone – grundsätzlich kein Bedürfnisnachweis erforderlich. Der Erlass der Anlagegrenzwerte erfolgte gerade in der Absicht, im Interesse der Rechtssicherheit festzulegen, was zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung erforderlich ist (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2019/22 vom 16. August 2019 Erw. 3.3, 3.5 und 4.1; VerwGE B 2014/55 vom 27. Oktober 2015 Erw. 3.4.1 und 4.1; VerwGE B 2014/130 vom 27. November 2015 Erw. 2.3; je mit Hinweisen; vgl. auch BDE 2019 Nr. 70 vom 12. November 2019 Erw. 3.1.1).

2.2 Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Beschluss zum Ergebnis, das fragliche Baugesuch sei "im Sinne des Vorsorgeprinzips [...] als materiell rechtswidrig zu bezeichnen", weshalb sie die Baubewilligung verweigerte. Gestützt auf die dargestellte Rechtslage erweist



sich diese Auffassung als unzutreffend und die Vorinstanz hätte die Baubewilligung für die geplante Mobilfunkantennenanlage nicht gestützt auf das Vorsorgeprinzip verweigern dürfen.

2.3 Daran bzw. an der dargestellten Rechtslage ändern die Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Beschluss nichts. So ist namentlich der "Nutzungsgrad der Anlage" für die Bewilligungsfähigkeit der Mobilfunkanlage nicht relevant, soweit die Einhaltung umweltschutzrechtlicher Vorgaben in Frage steht. Zudem darf mangels entsprechender Vorgaben im kantonalen und kommunalen Recht und entgegen der vorinstanzlichen Ansicht auch keine Beurteilung der Standortwahl erfolgen; diese obliegt der Rekurrentin als Baugesuchstellerin. Unter dem Aspekt des Vorsorgeprinzips ist sodann nicht entscheidrelevant, ob sich in der Nähe noch weitere Mobilfunkanlagen befinden; solche sind allenfalls für die Überprüfung der Einhaltung der Grenzwerte wesentlich. Ebenfalls nicht zu folgen ist der vorinstanzlichen Argumentation, wonach der Anlagegrenzwert die Schwelle zur Schädlichkeit oder Lästigkeit festlege, wohingegen das Vorsorgeprinzip Einwirkungen unterhalb der Schädlich- oder Lästigkeitsschwelle erfasse, soweit sie allein oder zusammen mit anderen Einwirkungen ein Schädlichkeits- oder Lästigkeitspotenzial aufwiesen (vgl. Vernehmlassung vom 24. Januar 2020 Ziff. 1.1). Abzustellen ist wie gezeigt einzig auf die bundesrechtlich vorgegebenen Grenzwerte. Es trifft somit gerade nicht zu, dass das Vorsorgeprinzip es ermöglichen soll, im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob mit zusätzlichen Massnahmen eine weitere Reduktion der Emissionen erreicht werden könne (so aber Vernehmlassung vom 24. Januar 2020 Ziff. 1.2). Unbehelflich ist schliesslich der Verweis der Vorinstanz auf den Lärmschutz bzw. Art. 7 Abs. 1 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV). Es liegt unbestrittenermassen kein Anwendungsfall der LSV vor. Zudem fällt angesichts der klaren Rechtsprechung zum Vorsorgeprinzip beim Schutz vor nichtionisierender Strahlung die von der Vorinstanz thematisierte analoge Anwendung von Grundsätzen aus dem Lärmschutzrecht ausser Betracht.

2.4 Ebenfalls nicht zu folgen ist den Einwänden der Rekursgegner. So kann es für die Bewilligungsfähigkeit der fraglichen Mobilfunkantennenanlage insbesondere keine Rolle spielen, ob damit (auch) eine bisherige gemeinsame Nutzung einer bestehenden Anlage der D.____ AG, W.____, aufgehoben werden soll. Dies würde zum einen zu einer unzulässigen (indirekten) Beurteilung der Standortwahl führen. Zum anderen würde eine derartige Verpflichtung zur weiteren Mitnutzung einer bestehenden Anlage einer konkurrierenden Mobilfunkanbieterin den wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten behindern, was der Fernmeldegesetzgebung widerspräche (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. c des eidgenössischen Fernmeldegesetzes [SR 784.10]). Die Rekursgegner machen weiter geltend, die geplante Mobilfunkantennenanlage sei nur zulässig, wenn sie für eine ausreichende Versorgung erforderlich sei. Sie gehen somit sinngemäss davon aus, das in Frage stehende Gebiet sei bereits heute (ohne die



geplante Anlage) mit den bestehenden Mobilfunkantennenanlagen genügend versorgt. Diesbezüglich gilt, dass die Frage des Interesses am Netzausbau insofern nicht weiter geklärt werden muss, als für den Bau einer Mobilfunkantenne innerhalb der Bauzone von Seiten des Bundesrechts kein Bedürfnisnachweis erforderlich ist und auch vom kantonalen oder kommunalen Recht kein solcher verlangt wird (VerwGE B 2019/22 vom 16. August 2019 Erw. 3.5 mit Hinweis; vgl. bereits oben, Ziff. 2.1).

2.5 Aus den vorstehenden Gründen war es der Vorinstanz somit untersagt, allein gestützt auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip die Baubewilligung zu verweigern. Auch hat sie zu Unrecht die Wahl des Standorts hinterfragt und sinngemäss die Prüfung eines Alternativstandorts verlangt. All dies gilt jedenfalls insoweit, als die Vorinstanz von der Einhaltung der einschlägigen Grenzwerte ausging. Letzteres liess sie zwar offen (vgl. angefochtener Beschluss Erw. 4: "Auch wenn die Grenzwerte im vorliegenden Fall eingehalten wären, was der Prüfbericht des kantonalen Amtes für Umwelt bestätigt, jedoch von den Einsprechern bezweifelt wird, ist zu prüfen, ob [...]"), jedoch begründete sie die Bauverweigerung nicht mit einer Überschreitung von Grenzwerten. Der Rekurs erweist sich somit zumindest mit Blick auf die Begründung der Bewilligungsverweigerung (angebliche Verletzung des Vorsorgeprinzips) als begründet.

3.

Die Rekurrentin wendet weiter ein, für die Beurteilung der Einsprachen nach Art. 684 ZGB sei die Vorinstanz aufgrund deren zivilrechtlicher Natur nicht zuständig. Im Übrigen bestreitet die Rekurrentin das Vorliegen einer übermässigen Einwirkung im Sinn von Art. 684 ZGB.

Demgegenüber kommt die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss zum Ergebnis, von Mobilfunkanlagen ausgehende ideelle Immissionen könnten dann übermässig sein, wenn für eine Anlage ein beschränkt tauglicher Standort gewählt werde; in einem solchen Fall rechtfertige es sich nicht, durch den Bau der Anlage das Wohlbefinden eines grossen Teils der Bewohnerinnen und Bewohner des Dorfes Y.____ zu beeinträchtigen. Derartige ideelle Immissionen müssten als übermässig beurteilt werden. Gestützt auf diese Überlegungen hiess die Vorinstanz die auf Art. 684 ZGB gestützten privatrechtlichen Einsprachen gut.

3.1 Gemäss Art. 154 Abs. 1 PBG kann während der Auflagefrist privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB erhoben und geltend gemacht werden, dass das Bauvorhaben übermässige Einwirkungen auf fremdes Eigentum bewirke. Über derartige Einsprachen wird im öffentlich-rechtlichen Verfahren entschieden (Art. 154 Abs. 2 PBG). In formeller Hinsicht gilt somit, dass die Vorinstanz zu Recht über die privatrechtlichen Einsprachen entschied, soweit sich diese auf Art. 684 ZGB stützten. Die gegenteilige Auffassung der Rekurrentin ist unzutreffend.



3.2 Gemäss Art. 684 Abs. 1 ZGB ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums, wie namentlich beim Betrieb eines Gewerbes auf seinem Grundstück, sich aller übermässigen Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Neben den in Art. 684 Abs. 2 ZGB beispielhaft als verboten aufgezählten materiellen Immissionen (Lärm, Strahlung usw.) und den negativen Immissionen (Lichtentzug usw.) untersagt die Rechtsprechung auch ideelle oder immaterielle Immissionen. Darunter sind Zustände oder Handlungen auf dem Ausgangsgrundstück zu verstehen, die das seelische Empfinden der Nachbarn verletzen bzw. unangenehme psychische Eindrücke (wie zum Beispiel Ekel, Abscheu oder Angst) erwecken. Bei der Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger (d.h. übermässiger) Immission ist die Intensität der Einwirkungen massgebend. Diese beurteilt sich nach objektiven Kriterien. Die beurteilende Instanz hat eine sachlich begründete Abwägung der Interessen vorzunehmen, wobei sie den Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen in der gleichen Situation zugrunde zu legen hat. Bei dem nach Recht und Billigkeit zu treffenden Entscheid sind nicht bloss Lage und Beschaffenheit der Grundstücke sowie der Ortsgebrauch zu berücksichtigen; es ist die individuell konkrete Interessenlage umfassend zu würdigen: Alle in der einzelnen Streitsache ins Gewicht fallenden Umstände sind auf ihre Erheblichkeit hin zu prüfen, wobei stets zu beachten bleibt, dass Art. 684 ZGB als nachbarrechtliche Norm in erster Linie der Herstellung eines nachbarlichen Interessenausgleichs dienen soll. Verboten sind nicht nur schadenverursachende, sondern auch bloss lästige (übermässige) Einwirkungen. Wenn das nach Lage, Beschaffenheit und Ortsgebrauch gerechtfertigte und zu dulden Mass von Einschränkungen zu ermitteln ist (Art. 684 Abs. 2 ZGB), können beim privatrechtlichen Immissionsschutz öffentlich-rechtliche Vorschriften eine Rolle spielen (Bau- und Zonenvorschriften, Normen betreffend Lärm- und Luftreinhaltung, Strahlung und Erschütterung). Die allgemeinen Gebote der widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung verlangen den sachgerechten Einbezug von und die möglichst weitgehende Rücksichtnahme auf Normen anderer Rechtsgebiete zum gleichen Gegenstand. In diesem Sinn haben die rechtsanwendenden Behörden auf eine Harmonisierung des Immissionsschutzes hinzuwirken (VerwGE B 2014/130 vom 27. November 2015 Erw. 4.2.3 mit Hinweisen). Bei der Beurteilung immaterieller Immissionen haben die rechtsanwendenden Behörden mit besonderer Sorgfalt vorzugehen, da die Gefahr, einen objektiven Standpunkt zu verlassen und persönliche Gesichtspunkte zu überschätzen, bei der Einschätzung seelischer und moralischer Beeinträchtigungen besonders gross ist (Urteil des Bundesgerichtes 5A_47/2016 vom 26. September 2016 Erw. 2.1 f. mit Hinweisen).

3.3 Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage zeigt sich, dass jedenfalls die vorinstanzliche Begründung, wonach Immissionen dann übermässig sein sollen, wenn für eine Anlage wie vorliegend ein beschränkt tauglicher Standort gewählt werde, nicht stichhaltig ist. Nachdem der Vorinstanz gestützt auf öffentliches Recht keine Überprüfung der Standortwahl zustand (vgl. oben, Ziff. 2.1), kann sich (alleine) aus



der angeblichen Untauglichkeit des Standorts keine Übermässigkeit ideeller Immissionen ergeben. Denkbar wäre allenfalls, die Tauglichkeit des Standorts bei der nötigen und sachlich zu begründenden Abwägung der Interessen bzw. bei der Würdigung der individuell konkreten Interessenlage zu berücksichtigen. Dabei wären aber gleichzeitig auch die übrigen konkreten Umstände und Interessen gebührend zu würdigen, was vorliegend nicht geschah, obwohl wie gezeigt bei der Beurteilung immaterieller Immissionen mit besonderer Sorgfalt vorzugehen ist. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz mit Blick auf sämtliche 422 Einsprecher pauschal auf die Übermässigkeit der Immissionen schloss. Damit unterliess sie wiederum eine Würdigung aller relevanten Umstände und Interessen, zumal die einzelnen Einsprecher naturgemäss in unterschiedlicher Distanz zur geplanten Mobilfunkanlage wohnen und das Mass ideeller Immissionen mit zunehmendem Abstand zur geplanten Anlage typischerweise abnimmt. Schliesslich ist auch hinsichtlich des privatrechtlichen Immissionsschutzes relevant, dass sich die Vorinstanz bezüglich der Frage, ob die bundesrechtlich vorgegebenen Grenzwerte im vorliegenden Fall eingehalten seien, nicht festlegte (vgl. wiederum Erw. 4 des angefochtenen Beschlusses: "Auch wenn die Grenzwerte im vorliegenden Fall eingehalten wären, was der Prüfbericht des kantonalen Amtes für Umwelt bestätigt, jedoch von den Einsprechern bezweifelt wird, ist zu prüfen, ob [...]"). Ohne eine diesbezüglich eindeutige Beurteilung konnte die Vorinstanz nicht entscheiden, ob – und gegebenenfalls für welche der insgesamt 422 Einsprecher – unter anderem wegen überschrittener Grenzwerte übermässige Immissionen vorliegen könnten. Insgesamt erweist sich somit die Begründung der Vorinstanz hinsichtlich der privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 ZGB als unzutreffend und jedenfalls als unvollständig. Der Rekurs ist auch insofern begründet.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Verweigerung der Baubewilligung zu Unrecht mit einer angeblichen Verletzung des Vorsorgeprinzips begründete. Weitere öffentlich-rechtliche Gründe, die einer Baubewilligung entgegenstehen könnten, hat die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss nicht vorgebracht. Vielmehr erachtete sie eine Abweisung des Baugesuchs "aus Gründen des Ortsbildschutzes" als nicht angezeigt (angefochtener Beschluss, Erw. 7) und vertrat die Auffassung, dass die Baubewilligung auch nicht aufgrund eines in der Nähe vorhandenen geschützten Einzelbaums (Linde) verweigert werden könnte (Erw. 8). Einzelne weitere Einwände der Rekursgegner öffentlich-rechtlicher Natur (vgl. Sammeleinsprache vom 4. Januar 2019) behandelte die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss nicht. Darüber hinaus liess sie wie gezeigt offen, ob die einschlägigen Grenzwerte bezüglich nichtionisierender Strahlung nach ihrer Beurteilung eingehalten sind oder nicht. Weiter liess die Vorinstanz bei der Annahme übermässiger Immissionen wesentliche Umstände unberücksichtigt. Insgesamt ist vor diesem Hintergrund der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Sache zur nochmaligen und vollständigen Prüfung des Baugesuchs sowie zum erneuten Entscheid über die öffentlich-rechtlichen und die privatrechtlichen Einsprachen an die



Vorinstanz zurückzuweisen. Hingegen erfolgt – entgegen dem Antrag der Rekurrentin – keine Anweisung an die Vorinstanz zur Erteilung der Baubewilligung; eine erstmalige und abschliessende Prüfung des Baugesuchs sowie der auf Art. 684 ZGB gestützten privatrechtlichen Einsprachen durch die Rekursinstanz ist nicht angezeigt.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Vom Gemeinwesen werden in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in aller Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (GVP 1999 Nr. 59 mit Verweis auf VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekursgegner die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

5.2 Der am 4. Dezember 2019 von der Badertscher Rechtsanwälte AG, Zürich, für die Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

6.

Rekurrentin, Rekursgegner und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 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).

6.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, 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; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Mangels begründeten Antrags (vgl. Art. 29 HonO) entfällt ein Zuschlag für die Mehrwertsteuer; ohnehin ist die Rekurrentin selber mehrwertsteuerpflichtig, womit sie die der Honorar-



rechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen kann. Die Entschädigung von Fr. 2'750.– ist von den Rekursgegnern zu bezahlen. Sie haften solidarisch.

6.3 Da die Rekursgegner mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

6.4 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt einerseits keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen und war andererseits im Verfahren nicht anwaltlich vertreten. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____ AG, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss Nr. 177/2019 des Gemeinderates X.____ vom 7. November 2019 wird aufgehoben und die Sache im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

a) [B.____ und 421 Mitbeteiligte] bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 4. Dezember 2019 von der Badertscher Rechtsanwälte AG, Zürich, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Rekursgegner gemäss Auflistung unter Ziff. 2.a vorstehend entschädigen die A.____ AG ausseramtlich mit Fr. 2'750.–. Sie haften solidarisch.

b) Das Begehren von B.____, Y.____, und 421 Mitbeteiligten um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren des Gemeinderates X.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat