



Fall-Nr.:	23-6665
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	21.01.2025
Entscheiddatum:	06.11.2024

BUDE 2024 Nr. 092

**Planungsrecht, Bau- und Umweltrecht, Art. 29 BV, Art. 2 RPG, Art. 99 PBG, Art. 11 USG, Art. 3, 4, 11, 12, 13, 14 Anhang 1 und 2 NISV. Die rekurrentischen Rügen, es liege kein Nachweis vor, dass die Vorschriften der NISV bei der geplanten Mobilfunkanlage tatsächlich eingehalten seien, es seien zu Unrecht keine technischen Massnahmen zur Leistungsbeschränkung verfügt worden und das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip sei verletzt, sind unbegründet (Erw. 7 und 9). Für den Bau und Betrieb einer Mobilfunkanlage (Polizeibewilligung) ist kein Bedürfnisnachweis erforderlich; daher kann offenbleiben, ob die Datenübertragung via 5G-Mobilfunknetz im Vergleich zum Glasfasernetz tatsächlich deutlich mehr Strom benötigt, wie von den Rekurrentinnen und Rekurrenten behauptet (Erw. 10). Entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis besteht keine Planungspflicht für Mobilfunkanlagen (Erw. 12). Die rekurrentische Rüge der Verletzung des Verunstaltungsverbots ist unbegründet (Erw. 13). Die rekurrentische oberflächliche Behauptung, die Verwendung chinesischer Bauteile stelle ein Risiko für die nationale Sicherheit dar, genügt nicht, um die Baubewilligung für den Neubau der geplanten Mobilfunkanlage zu verweigern bzw. aufzuheben (Erw. 8).
Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)**

BUDE 2024 Nr. 92 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-6665

Entscheid Nr. 92/2024 vom 6. November 2024

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

Erbengemeinschaft A.____, bestehend aus:

- B.____
- C.____
- D.____

C.____

alle vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 25. August 2023)

Rekursgegnerin

E.____ **AG**

Betreff

Baubewilligung (Neubau Mobilfunkanlage)



Sachverhalt

A.

Die F.____ AG, Y.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der I.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. Februar 1980 in der Wohnzone W3. Es ist mit einem Mehrfamilienhaus (Vers.-Nr. 0002) überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 15. Februar 2023 beantragte die E.____ AG, Y.____, bei der Stadt Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer Mobilfunkanlage auf dem bestehenden Gebäude Vers.-Nr. 002.

b) Innert der Auflagefrist vom 2. bis 15. März 2023 erhoben unter anderem die Erbengemeinschaft A.____, bestehend aus B.____, X.____, C.____, W.____, und D.____, V.____ (nachfolgend: Erbengemeinschaft), C.____, W.____, sowie G.____ und H.____, Z.____, alle vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache gegen das Bauvorhaben.

c) Mit Beschluss vom 22. August 2023 wies die Baukommission der Stadt Z.____ die Einsprachen ab und erteilte mit Beschluss vom 25. August 2023 die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhoben die Erbengemeinschaft, C.____ sowie G.____ und H.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 11. September 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement.

b) Mit Schreiben vom 9. Oktober 2023 ziehen G.____ und H.____ ihren Rekurs zurück.

c) Mit Rekursergänzung vom 31. Oktober 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Baubewilligung der Baukommission Z.____ vom 25. August 2023 sowie der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 für das Baugesuch Nr. 003 seien wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 003 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache der Rekurrenten.



2. Eventualanträge zum Rechtsbegehren Nr. 1

a) Die Baubewilligung der Baukommission Z.____ vom 25. August 2023 sowie der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 für das Baugesuch Nr. 003 seien wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufzuheben;

die Angelegenheit sei im Sinn der nachfolgenden Ausführungen zur nochmaligen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

b) Die Baubewilligung der Baukommission Z.____ vom 25. August 2023 sowie der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 für das Baugesuch Nr. 003 seien wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften insoweit aufzuheben und anzupassen, als damit 3 Antennen mit Azimut 170° bewilligt wurden;

das Baugesuch Nr. 003 sei hinsichtlich der 3 Antennen mit Azimut 170° abzuweisen.

3. Die Baubewilligung der Baukommission Z.____ vom 25. August 2023 sowie der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 für das Baugesuch Nr. 003 seien wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 003 wegen Verletzung von Art. 684 ZGB abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der privatrechtlichen Einsprache der Rekurrenten gemäss Art. 684 ZGB.

4. Eventualanträge zum Rechtsbegehren Nr. 3

a) Die Baubewilligung der Baukommission Z.____ vom 25. August 2023 sowie der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 für das Baugesuch Nr. 003 seien wegen Verletzung von Art. 684 ZGB aufzuheben;

die Angelegenheit sei im Sinn der nachfolgenden Ausführungen zur nochmaligen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

b) Die Baubewilligung der Baukommission Z.____ vom 25. August 2023 sowie der Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 22. August 2023 für das Baugesuch Nr. 003 seien wegen Verletzung von Art. 684 ZGB insoweit aufzuheben und anzupassen, als damit 3 Antennen mit Azimut 170° bewilligt wurden;

das Baugesuch Nr. 003 sei hinsichtlich der 3 Antennen mit Azimut 170° abzuweisen.



5. Verfahrensrechtlicher Antrag: Das vorliegende Rekursverfahren sei zu sistieren, bis das Rekursverfahren Nr. 23-4419 rechtskräftig erledigt ist.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Darüber hinaus stellen die Rekurrentinnen und Rekurrenten diverse weitere Verfahrens- und Beweisanträge (Rekursergänzung, Ziff. II.6). In materieller Hinsicht bringen die Rekurrentinnen und Rekurrenten vor, die streitige Mobilfunkanlage wie auch ein 5G-Netz allgemein seien nicht notwendig. Die Stadt Z._____ habe zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Internetanschlusses bereits ein Glasfasernetz erstellt. Die Absicht der Mobilfunkbetreiber sei es, das Glasfasernetz durch das 5G-Mobilfunknetz zu ersetzen und sich die Kosten für den Ausbau des Glasfasernetzes zu ersparen. Der Stromverbrauch für die Übertragung derselben Datenmenge per Mobilfunk sei im Vergleich zur Übertragung per Glasfaserkabel deutlich höher. Das Bauvorhaben sei daher mit den Vorschriften des Energierechts unvereinbar. Das Bauvorhaben verstosse weiter auch gegen umweltrechtliche Vorschriften, da das 5G-Mobilfunknetz eine grosse zusätzliche Strahlenbelastung im Vergleich zum bestehenden Glasfasernetz verursache. Um sicherzustellen, dass die angegebenen maximalen Leistungswerte nicht überschritten würden, sei eine technische Leistungsbeschränkung notwendig. Die Vorinstanz hätte solche technischen Massnahmen (mittels Auflage) verfügen müssen, um das Nichtüberschreiten der maximalen Leistungswerte sicherzustellen. Zudem seien durch den Betrieb von 5G-Antennen verursachte gesundheitliche Auswirkungen nicht geklärt. In die Gesamtinteressenabwägung hätte unter dem Punkt Landessicherheit einfließen müssen, dass die Rekursgegnerin mit Huawei (China) zusammenarbeite. Angesichts der zugespitzten weltpolitischen Situation sei es unverantwortlich, von einem dezentralen, erdgebundenen System (Glasfaserkabel, verschiedene Anbieter) auf ein schweizweites 5G-Mobilfunknetz zu wechseln, welches einfach schweizweit lahmgelegt werden könne. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt teilweise falsch, teilweise nicht vollständig ermittelt. Namentlich habe sie nicht überprüft, ob die im Standortdatenblatt angegebenen massgebenden Empfangspunkte und Höhenangaben bei den Empfangspunkten der einzelnen Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) korrekt seien. Die Überprüfung des Standortdatenblatts könne nur vor Ort stattfinden. Diese habe aber nicht stattgefunden. Weiter liege kein Nachweis vor, dass die Vorschriften der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV), insbesondere die Grenzwerte, tatsächlich eingehalten seien. Die rechnerische Prognose im Hinblick auf die Einhaltung des Grenzwerts von 5 V/m gemäss Standortdatenblatt sei nicht nachvollziehbar. Die Beurteilung durch die Vorinstanz und die Erteilung der Baubewilligung sei damit willkürlich erfolgt. Das Bauvorhaben verursache übermässige Immissionen und stehe damit im Widerspruch zu Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB).



D.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. November 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

b) Mit Vernehmlassung vom 20. Dezember 2023 beantragt die Rekursgegnerin, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die geplanten Antennen würden die Voraussetzungen für die Anwendung eines Korrekturfaktors erfüllen. Die geplanten Antennen bezweckten die Versorgung mit mobilen Dienstleistungen; das Glasfasernetz könne diese Dienstleistungen nicht ersetzen. Betreffend Orts- und Landschaftsbild sei festzuhalten, dass das Erscheinungsbild einer Mobilfunkanlage vorwiegend durch technische Gegebenheiten bedingt sei. Entsprechend seien die Gestaltungsmöglichkeiten gering. Das allein vermöge keinen Bauabschlag zu rechtfertigen. Andernfalls würde ein flächendeckendes Mobilfunkantennenverbot resultieren, was nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen könne. Die vorliegend geplante 6 m hohe Mobilfunkantenne vermöge die Dimensionen des Standortgebäudes (Mehrfamilienhaus mit rund 11 m Breite und 12 m Höhe) und des Quartiers (mehrere grosskubige Mehrfamilienhäuser) zu wahren. Das Standortgrundstück befinde sich am äusseren Rand des Siedlungsgebiets. Südlich daran angrenzend befinde sich die Landwirtschaftszone. Mit diesem Standort werde insbesondere auch der Aspekt der Vermeidung von ideellen Immissionen innerhalb des Siedlungsgebiets Rechnung getragen. Die örtlichen Verhältnisse seien vorliegend hinreichend bekannt, sodass weder ein Augenschein, eine (mündliche) Verhandlung noch eine persönliche Anhörung nötig seien. Das kantonale Amt für Umwelt (AFU) habe in seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2023 festgehalten, dass die Berechnungen im Standortdatenblatt vollständig und korrekt seien. Behördenmitglieder und öffentliche Angestellte gälten bloss als befangen und hätten in den Ausstand zu treten, wenn sie bei einer Anordnung der Vorinstanz mitgewirkt haben und gleichzeitig auch im Rekursverfahren Anordnungen treffen. Dies treffe vorliegend weder für Mitarbeitende des AFU noch für Mitglieder der Vorinstanz zu. Entsprechend der ständigen Rechtsprechung sei bei der Errichtung von Mobilfunkanlagen innerhalb des Siedlungsgebiets weder ein Bedürfnisnachweis, noch ein überwiegendes öffentliches Interesse bzw. eine Interessenabwägung erforderlich. Im Einspracheentscheid vom 22. August 2023 sei auftragsgemäss verfügt worden, dass die Mobilfunkanlage nach den Vorgaben des Qualitätssicherungssystems (QS-System) betrieben werden müsse. Dieses dokumentiere gegenüber der zuständigen Behörde, dass die bewilligten Leistungen im Betrieb eingehalten würden. Es lägen keine übermässigen Immissionen nach Art. 684 ZGB vor, da sämtliche öffentlich-rechtlichen Bestimmungen eingehalten seien. Die gerügten Themen der von Huawei bezogenen Antennen und des Energieverbrauchs von Mobilfunkanlagen seien nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Auf die entsprechenden Rügen sei daher nicht einzutreten.



c) Am 14. Februar 2024 wurde der Rekurs Nr. 23-4419 betreffend Erlass einer Planungszone zufolge Rückzugs als erledigt von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltschutzdepartementes abgeschrieben.

d) Mit Amtsbericht vom 29. Februar 2024 hält das AFU zusammengefasst fest, die geplante Mobilfunkanlage halte die geltenden Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung ein. Namentlich seien sowohl der Immissionsgrenzwert (IGW) als auch der Anlagengrenzwert (AGW) an allen massgebenden Orten eingehalten und die Vorschriften der NISV erfüllt. Mittels QS-Systems werde sichergestellt, dass keine höheren Leistungen als die bewilligten abgegeben werden. Gemäss Bundesgericht bestehe derzeit kein Anlass, an der Tauglichkeit der QS-Systeme zu zweifeln (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023). Die im Standortdatenblatt angegebenen massgebenden OMEN bzw. Formeln habe die NIS-Fachstelle mittels Computerprogramm und Geoportal bzw. Google Street View überprüft. Eine Überprüfung vor Ort sei nicht nötig.

e) Mit Schreiben vom 12. April 2024 führen die Rekurrentinnen und Rekurrenten im Wesentlichen aus, der Amtsbericht des AFU stelle keine Überprüfung durch eine unabhängige, nicht vorbefasste Fachstelle dar, sondern einen Teil der Rekursstellungnahme der Vorinstanz. Die geplante Antenne füge sich nicht hinreichend in das Orts- und Landschaftsbild ein. Mobilfunkbetreiber seien nicht berechtigt, Energie zu verschwenden, wenn es Übertragungsmöglichkeiten (Glasfasernetz) gebe, die weniger Energie benötigten. Es gebe eine Vielzahl an Vorschriften, Energiekonzepten und Aufträgen der Regierung für die Gemeinden, Gewerbebetreibenden und für die Bevölkerung, den heutigen Energieverbrauch zu vermindern. Unter anderem würden derzeit die Planungsbüros im Kanton St.Gallen, unterstützt durch das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, den Gemeinden nahelegen, im Baureglement eine neue Bauvorschrift aufzunehmen, wonach die Strassenbeleuchtung spätestens um 22 Uhr ausgeschaltet werden müsse. Die Verwendung von Produkten und Anwendungen, die einen geringeren Energieverbrauch bewirken, sei bereits aufgrund des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips gefordert. Für die Behörden gelte eine umfassende raumplanungsrechtliche Planungspflicht. Dazu gehöre auch die Sicherstellung der Energieversorgung. Der erste Schritt dazu sei, keine Technik zuzulassen, welche Energie verschleudere.

f) Mit Schreiben vom 8. September 2024 fügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten im Wesentlichen an, die chinesische Regierung könne durch von China gelieferte Bauteile in das Netz der Schweizer Mobilfunkbetreiber eindringen, Daten «abführen» und das Netz «lahmlegen», zum Beispiel durch Aktivierung von bereits in den Bauteilen eingeschleusten «Schläfer-Viren». Das «Lahmlegen» des Mobilfunknetzes hätte grosse gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, womit die Schweiz erpressbar würde. Die deutsche Bundesregierung habe bereits reagiert und mit den Mobilfunkanbietern eine Vereinbarung abge-



schlossen, dass keine Bauteile aus China mehr in neuen Anlagen verwendet werden dürften und dass die bereits verbauten Bauteile aus China entfernt und durch Bauteile aus anderen Ländern ersetzt werden müssten. Die Vorinstanz habe diesen Gesichtspunkt nicht beachtet und somit auch nicht geprüft. Sofern die angefochtene Baubewilligung im vorliegenden Rekursverfahren geschützt werde, müsse diese aus Gründen der nationalen Sicherheit zumindest mit einer Auflage versehen werden, dass für die geplante Mobilfunkantenne keine Bauteile aus China verwendet werden dürften.

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 Bau- und Umweltdepartementes 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.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 22. bzw. 25. August 2023. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

G.____ und H.____ haben ihren Rekurs mit Eingabe vom 9. Oktober 2023 zurückgezogen. Entsprechend ist dieser Rekurs abzuschreiben.

4.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten beantragen die Sistierung des vorliegenden Verfahrens bis das Rekursverfahren Nr. 23-4419 rechtskräftig ist. Das Rekursverfahren Nr. 23-4419 wurde am 14. Februar 2024 zufolge Rückzugs als erledigt von der Geschäftsliste des Bau-



und Umweltdepartementes abgeschrieben. Der Antrag auf Sistierung des vorliegenden Verfahrens ist damit gegenstandslos geworden.

5.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stellen mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragen sie unter anderem die Edition der Vorakten, die Einsicht in die Rekursakten, die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels, die persönliche Anhörung durch die Rekursinstanz sowie die Edition diverser Amtsberichte (Stadtwerke Z.____, kantonales Amt für Wasser und Energie). Weiter beantragen sie die Durchführung eines Augenscheins; namentlich, weil die Vorinstanz den Sachverhalt nur unvollständig abgeklärt habe (Rekursergänzung, Ziffn. II.6 und IV.A.2 f.). Die Rekursakten wurden den Rekurrentinnen und Rekurrenten antragsgemäss zur Einsicht zugestellt. Auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde verzichtet. Selbstredend war es den Rekurrentinnen und Rekurrenten aber unbenommen, sich im Rahmen des Replikrechts zu den erhaltenen Stellungnahmen zu äussern. Von diesem Recht haben sie mit Eingabe vom 12. April 2024 Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels gewahrt ist. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt ebenfalls im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 50 ff.; BUDE Nr. 28/2024 vom 28. März 2024 Erw. 6). Für die Klärung der von den Rekurrentinnen und Rekurrenten gerügten mangelhaften Sachverhaltsermittlung (Richtigkeit Standortdatenblatt; insb. Höhenlage der Empfangspunkte und Vollständigkeit der massgebenden Empfangspunkte) bedarf es keines Augenscheins. Denn die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten. Ob und inwiefern von einer mangelhaften Ermittlung des Sachverhalts auszugehen ist sowie die Frage der Einfügung in das Orts- und Landschaftsbild, ist nachstehend zu klären (vgl. Erw. 7 und 13). Ebenfalls abzulehnen ist der Antrag der Rekurrentinnen und Rekurrenten auf persönliche Anhörung nach Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) im Fall des Verzichts auf einen Augenschein. Die Verfahrensgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt nur für Verfahren vor verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, d.h. vor dem Verwaltungsgericht und der Verwaltungsrekurskommission (A. FEDI,



in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 55 N 3). Die Vorakten wurden vorliegend beigezogen. Aus der beantragten Edition bestimmter weiterer Akten (Bauakten; Rekursergänzung, Ziff. II.6 Bst. b) sowie aus der Edition von weiteren Amtsberichten diverser Stellen (Rekursergänzung, Ziff. II.6. Bst. c und d) ist dagegen kein Erkenntnisgewinn zu erwarten, so dass hierauf – wie auch noch zu zeigen ist (vgl. nachstehend Erw. 10.1) – in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden kann.

6.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten behaupten, Martin Simon, Mitarbeiter des AFU, welcher im Rahmen des Rekursverfahrens einen Amtsbericht erstellt hat, sei befangen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. b^{bis} VRP, da er bereits im erstinstanzlichen Verfahren mitgewirkt habe. Es sei daher weiterhin eine Überprüfung der erstinstanzlichen Beurteilung durch eine unabhängige, nicht vorbefasste Fachstelle nötig.

6.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von der entscheidenden Behörde und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023, N 47 zu Art. 29). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

6.2 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten, wenn sie – unter anderem – bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Bst. b^{bis}) oder wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen (Bst. c).

6.3 Es genügt, dass das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Es genügt die Glaubhaftmachung. Ein ausschliesslich persönliches Empfinden einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen (VerwGE



B 2020/120 vom 29. April 2021 Erw. 2.1; VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

6.4 Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht die Rechtsprechung eine Ausstandspflicht in der Regel deshalb nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selbst betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N 28; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, a.a.O., N 47 ff. zu Art. 29 unter Hinweis auf BGE 125 I 119; Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011; VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 2.2.1; VerwGE B 2020/120 vom 22. Februar 2021 Erw. 2.5.1).

6.5 Die angebliche Befangenheit von Martin Simon begründen die Rekurrentinnen und Rekurrenten damit, dass er in seiner Funktion als beratende Fachbehörde bereits im Vorverfahren mitgewirkt habe. Dass Martin Simon am Verfahrensausgang ein persönliches Interesse hätte, wird weder behauptet noch ist dies aus den Akten ersichtlich. Davon abgesehen hat das Verwaltungsgericht schon mehrmals entschieden, dass Martin Simon keine entscheidende oder vertretende Funktion innehat, sondern dass ihm bloss die Aufgabe der beratenden Fachbehörde zukomme, weshalb es Ausstandsbegehren des gleichen Rechtsvertreters gegen den gleichen Fachmitarbeiter schon mehrmals ablehnte (VerwGE B 2021/188 vom 17. März 2022 Erw. 4.4; VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 2.2.2). Das vorliegende Ausstandsbegehren gegen Martin Simon ist daher abzuweisen, sodass auf seine Stellungnahmen abgestellt werden kann und – entgegen des Antrags der Rekurrentinnen und Rekurrenten – keine weitere Überprüfung durch einen anderen Fachmitarbeitenden oder eine andere Fachstelle einzuholen ist. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.



7.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, es liege kein Nachweis vor, dass die Vorschriften der NISV tatsächlich eingehalten seien. Diesbezüglich und mangels Überprüfung des Standortdatenblatts vor Ort liege eine unvollständige Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts vor (Rekursergänzung, Ziff. IV.A.3). Mangels Überprüfung vor Ort sei die angefochtene Baubewilligung willkürlich erteilt worden (Rekursergänzung, Ziff. IV.A.2). Die Vorinstanz habe zu Unrecht keine technischen Massnahmen verfügt, um ein Nichtüberschreiten der Grenzwerte sicherzustellen (Rekursergänzung, Ziff. IV.B.1.e). Die rechnerische Prognose, dass der Grenzwert bei zwei verschiedenen Wohnhäusern 4,94 V/M betrage, sei nicht nachvollziehbar (Rekursergänzung, Ziff. IV.B.2.a).

7.1 Sofern die Rekurrentinnen und Rekurrenten damit eine Verletzung der Begründungspflicht und somit des rechtlichen Gehörs geltend machen, ist darauf nachfolgend kurz einzugehen. Die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) fließende grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen, bedeutet nicht, dass sie sich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (VerwGE B 2021/170 vom 14. Februar 2022 Erw. 3). Diesen Anforderungen wird der angefochtene (Einsprache-)Entscheid gerecht. Die Vorinstanz führt in den Erwägungen dieses Entscheids – auf rund vier A4-Seiten – aus, gestützt auf welche Überlegungen sie die NISV-Vorschriften als eingehalten erachtet. Sie hält dabei insbesondere fest, dass die im Standortdatenblatt errechnete maximale Feldstärke bei sämtlichen OMEN unterhalb des AGW von 5 V/m liege. Das AFU sei im Schreiben vom 23. Mai 2023 zum Schluss gekommen, dass die im Standortdatenblatt ausgewiesenen Berechnungen vollständig und korrekt seien. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten waren somit ohne Weiteres in der Lage, den Entscheid der Vorinstanz sachgerecht und ausführlich anzufechten, was die fünfundzwanzigseitige Rekursergänzung und die fünfseitige Stellungnahme zeigen. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet. Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt nicht vor (vgl. BUDE Nr. 28/2024 vom 28. März 2024 Erw. 5.2).

7.2 Sofern die Rekurrentinnen und Rekurrenten in materieller Hinsicht eine Überschreitung der Grenzwerte aufgrund der Berechnungen im Standortdatenblatt geltend machen, ist darauf nachfolgend ebenfalls einzugehen.

7.2.1 IGW sollen für die Hochfrequenzstrahlung insgesamt und AGW für die einzelnen Anlagen Menschen vor übermässiger elektromagnetischer Strahlung schützen. Der IGW ist an allen Orten, an denen sich Menschen aufhalten können, und somit auch an jenen des kurzfristigen Aufenthalts (OKA), einzuhalten (Art. 13 Abs. 1 NISV). Der AGW ist demgegenüber nur an OMEN – sprich in Gebäuden und an Orten, wo sich Menschen regelmässig während längerer Zeit aufhalten oder im Bereich von Kinderspielplätzen (Art. 3 Abs. 3 NISV) – einzuhalten



(Art. 4 Abs. 1 NISV i.V.m. Ziff. 65 Anhang 1 NISV). Die Strahlungsgrenzwerte berücksichtigen somit die konkreten Gegebenheiten (z.B. die Nähe zu einem Schulgelände) am Ort der geplanten Anlage. Der AGW gilt gemäss Art. 3 Abs. 6 NISV jeweils nur für eine einzige Anlage (VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 3.1; VerwGE B 2021/188 vom 17. März 2022 Erw. 7.1).

7.2.2 Der Inhaber einer Mobilfunkanlage muss der Behörde im Bewilligungsverfahren ein Standortdatenblatt einreichen, welches die aktuellen und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage sowie Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung enthält (Art. 11 Abs. 2 Bst. a und c NISV; vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_661/2012 vom 5. September 2013 Erw. 2.3). Auf überbauten Grundstücken genügt es, wenn die AGW an aktuell bestehenden OMEN eingehalten werden (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_148/2007 vom 15. Januar 2008 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Anhang 2 der NISV definiert Grenzwerte für Immissionen mit einer einzigen Frequenz bzw. einem engen Frequenzband (Ziff. 11). Für Immissionen mit mehreren Frequenzen bestimmt Ziff. 21 Anhang 2 NISV, dass die Immissionen zunächst für jede Frequenz einzeln ermittelt werden; die so ermittelten Immissionen werden sodann nach Ziff. 22 mit einem frequenzabhängigen Faktor gewichtet und summiert (vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1A. 140/2003 vom 18. März 2003 Erw. 4.1. Vgl. zum Ganzen VerwGE B 2021/188 vom 17. März 2022 Erw. 7.1).

7.2.3 Diese Angaben liegen konkret vor. Namentlich wies die Rekursgegnerin im Standortdatenblatt sowohl den OKA (Nutzung: Unterhalt, Technik) als auch die OMEN (Nutzung: Wohnen, Spielplatz) sowie die errechnete Strahlenbelastung an diesen Orten aus. Die errechnete elektrische Feldstärke schöpft den IGW beim OKA nicht aus. Der AGW von 5 V/m ist bei keinem der angegebenen OMEN überschritten. Weiter bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte für eine Unkorrektheit der Berechnungen des Standortdatenblattes; solche werden vorliegend auch nicht konkret geltend gemacht. Deshalb ist der für die Bewilligungserteilung erforderliche Nachweis als erbracht anzusehen, dass an sämtlichen massgeblichen Orten der IGW bzw. der AGW eingehalten ist (vgl. VerwGE B 2013/252 vom 28. Mai 2015 Erw. 3.3.3). Die rekurrentische Rüge, es liege kein (nachvollziehbarer) Nachweis der Einhaltung der Grenzwerte vor, ist somit unbegründet.

7.3 Sofern die Rekurrentinnen und Rekurrenten – insbesondere aufgrund der Rüge, es sei zu Unrecht keine technische Leistungsbegrenzung (mittels Auflage) verfügt worden – eine Überschreitung der Grenzwerte im Betriebszustand bei bestimmungsgemässer Nutzung geltend machen, ist darauf nachfolgend ebenfalls kurz einzugehen.

Es ist Sache der kantonalen Vollzugsbehörde (in diesem Fall das AFU), die Einhaltung der Emmissionsbegrenzungen zu überwachen (vgl. Art. 12 Abs. 1 NISV). Das AFU ist berechtigt, unangemeldet und jederzeit Sendeleistungsdaten einer Anlage im Betriebszustand auf die Einhaltung der NISV-Grenzwerte zu überprüfen (vgl. VerwGE B



2013/134 vom 11. November 2014 E. 4.3.2; VerwGE B 2023/131 vom 24. April 2024 Erw. 4.2). Überdies enthält der angefochtene (Einsprache-)Entscheid die Auflage, dass die Rekursgegnerin verpflichtet ist, unmittelbar nach Inbetriebnahme der Mobilfunkanlage bei den (drei meistbelasteten) OMEN Nrn. 4, 5 und 6 eine Abnahmemessung durchzuführen (vgl. Einspracheentscheid, Ziff. III.6). Zu beachten ist ferner, dass vorliegend drei (von neun) Einzelantennen im Antennengehäuse adaptiv sind. Die adaptiven Einzelantennen werden mit je 16 separat ansteuerbaren Antenneneinheiten (sog. Sub-Arrays) betrieben (vgl. Standortdatenblatt, Zusatzblatt 2). Bei – wie vorliegend – 16 Sub-Arrays ist die automatische Leistungsbegrenzung Voraussetzung für den Betrieb dieser adaptiven Antennen und die Anwendung des Korrekturfaktors. Die automatische Leistungsbegrenzung (und das QS-System) müssen von einer unabhängigen, externen Prüfstelle auditiert werden (vgl. BAFU, Adaptive Antennen. Nachtrag vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung zur NISV für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, 2021, Ziff. 3.3.2). Die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten, die Vorinstanz habe zu Unrecht keine technischen Massnahmen verfügt, um das Nichtüberschreiten der Grenzwerte sicherzustellen, zielt somit ebenfalls ins Leere.

7.4 Bei diesem Ergebnis kann – entgegen den Vorbringen der Rekurrentinnen und Rekurrenten – nicht von einer mangelhaften bzw. unvollständigen Ermittlung des Sachverhalts ausgegangen werden. Inwiefern für die Überprüfung der (generellen) Kritik der Rekurrentinnen und Rekurrenten an der Richtigkeit des Standortdatenblatts ein Augenschein notwendig sein soll, ist nicht ersichtlich. Die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch; vgl. dazu vorstehend Erw. 5). Die Vorinstanz durfte unter diesen Umständen auf die Durchführung eines Augenscheins verzichten (vgl. BUDE Nr. 28/2024 vom 28. März 2024 Erw. 6). Damit stehen die entscheiderelevanten Tatsachen fest. Die Rüge der unvollständigen Sachverhaltsermittlung ist unbegründet.

7.5 Inwiefern unter diesen Umständen eine willkürliche Erteilung der Baubewilligung vorliegen soll, ist nicht ersichtlich und wird von den Rekurrentinnen und Rekurrenten auch nicht näher begründet. Diese Rüge geht somit ebenfalls fehl.

8.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen weiter, von China gelieferte Bauteile stellten ein Risiko für die nationale Sicherheit dar. Namentlich könne die chinesische Regierung in das Netz der Schweizer Mobilfunkbetreiber eindringen, Daten «abführen» und das Netz «lahmlegen». Die Vorinstanz habe diesen Gesichtspunkt weder beachtet noch geprüft. Sofern die angefochtene Baubewilligung im vorliegenden Rekursverfahren geschützt werde, müsse diese aus Gründen der nationalen Sicherheit zumindest mit einer Auflage versehen werden, dass für die geplante Mobilfunkantenne keine Bauteile aus China verwendet werden dürften.



8.1 Damit machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten eine unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsermittlung geltend.

8.1.1 Im Verwaltungsverfahren gilt zwar der Untersuchungsgrundsatz, wonach die Verwaltungs- und Justizbehörden den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen abklären (Art. 12 Abs. 1 VRP). An der Verteilung der materiellen Beweislast bzw. an der Regelung der Folgen der Beweislosigkeit ändert der Untersuchungsgrundsatz aber nichts. Das Untersuchungsprinzip findet seine Grenzen sodann in der Mitwirkungspflicht der Parteien. Im streitigen Verwaltungsverfahren wird der Untersuchungsgrundsatz noch weiter relativiert, indem die Behörden den Sachverhalt nicht weiter abklären, sondern sich damit begnügen können, die Stichhaltigkeit der Parteivorbringen zu überprüfen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 988 ff.). Insofern besteht im Rekursverfahren eine Substanziierungslast bzw. eine gewisse Begründungspflicht (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 604 ff.; VerwGE B 2012/275 vom 8. November 2013 Erw. 1.2; BDE Nr. 11/2019 vom 21. März 2019 Erw. 1.3; BUDE Nr. 14/2022 vom 23. Februar 2022 Erw. 1.3.1).

8.1.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten behaupten vorliegend lediglich in oberflächlicher Art und Weise, die chinesische Regierung hätte bei der Verwendung chinesischer Bauteile im schweizerischen Mobilfunknetz die Möglichkeit, Daten abzuführen und das Mobilfunknetz lahmzulegen. Inwiefern diesbezüglich eine konkrete Gefahrensituation bestehen soll, welche von der Vorinstanz hätte berücksichtigt werden sollen, zeigen die Rekurrentinnen und Rekurrenten demgegenüber nicht auf. Eine Begründung fehlt. Vorliegend hätten die Rekurrentinnen und Rekurrenten in Bezug auf die geltend gemachte Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes zumindest das tatsächliche Fundament ihrer Behauptungen selbst vorbringen und aufzeigen müssen, worin der vorgehaltene Verstoss gegen den Untersuchungsgrundsatz liegen soll. Es ist nicht Aufgabe der Rekursinstanz ohne konkrete Anhaltspunkte nach Gründen zu suchen, weshalb die vorinstanzliche Sachverhaltsermittlung unrichtig sein könnte (vgl. BUDE Nr. 14/2022 vom 23. Februar 2022 Erw. 1.3.2).

8.1.3 Es erübrigt sich vorliegend somit, weitergehende Abklärungen vorzunehmen. Die Vorinstanz hat den relevanten Sachverhalt – soweit erforderlich – rechtsgenügend festgestellt. Eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes liegt nicht vor. Der Rekurs ist diesbezüglich unbegründet.

8.1.4 Im Übrigen ist ergänzend aber dennoch festzuhalten, dass aktuell keine konkrete Rechtsgrundlage besteht, um den Einsatz von aus bestimmten Staaten stammenden Mobilfunknetzkomponenten zu verbieten. Auf Bundesebene wurde am 9. Mai 2022 durch die Sozialdemokratische Fraktion eine Motion mit entsprechendem Anliegen eingereicht (Motion Nr. 22.3414 «Schutz der kritischen Infrastruktur vor



Einflussnahmen anderer Staaten»). Die Motion wollte den Bundesrat beauftragen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um die kritische Informations- und Kommunikationstechnologieinfrastruktur der Schweiz vor Einflussnahmen anderer Staaten zu schützen. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologiekomponenten soll verboten werden können, wenn deren Anbieter direkt oder indirekt von der Regierung eines anderen Staates kontrolliert werden – insbesondere, wenn es sich dabei um einen autokratischen Staat handelt. Die Motion wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2024 dann allerdings sowohl vom National- als auch vom Ständerat sisiert und daher (derzeit) nicht weiterverfolgt (weitere Hinweise zur Motion abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223414>). In der Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 2022 zur besagten Motion führt dieser aus, dass Sicherheitsrisiken durch lokal begrenzte Verbote von Komponenten aus bestimmten Ländern angesichts der global vernetzten digitalen Infrastrukturen nicht eliminiert werden könnten. Demgegenüber sei es mittels technischen, prozessualen oder organisatorischen Massnahmen bereits heute möglich, viele Risiken auf ein vertretbares Niveau zu reduzieren. Bevor Verbote geprüft würden, müsse eine Gesamtbeurteilung über die vorhandenen Risiken und die möglichen Gegenmassnahmen vorgenommen werden. Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für Verbote sollte erst nach Abschluss dieser Analyse diskutiert werden (vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223414>).

8.2 Somit mangelt es vorliegend der von den Rekurrentinnen und Rekurrenten geforderten Verweigerung der Baubewilligung bzw. der geforderten Auflage, dass für die geplante Mobilfunkantenne keine Bauteile aus China verwendet werden dürften, an einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Die Vorinstanz hat demnach zu Recht auf die Verweigerung bzw. auf eine solche Auflage verzichtet. Auch liegt diesbezüglich kein Mangel an der Baubewilligung vor, welcher im Rekursverfahren mittels einer Auflage beseitigt werden müsste. Die rekurrentische Rüge ist daher unbegründet. Auch das (Eventual-)Begehren um Ergänzung der Baubewilligung mit einer Auflage, dass für die geplante Mobilfunkantenne keine Bauteile aus China verwendet werden dürften, ist demnach abzuweisen.

9.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, die gesundheitlichen Auswirkungen durch den Betrieb eines 5G-Mobilfunknetzes seien nicht geklärt (Rekursergänzung, Ziff. IV.B.1.d). Die Datenübertragung über das 5G-Mobilfunknetz (anstelle von Glasfaserkabel) führe zu einer grossen zusätzlichen Strahlenbelastung. Die verursachten zusätzlichen Emissionen und die Bewilligungserteilung stünden daher im Widerspruch zum umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip.

9.1 Das eidgenössische Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG) schützt den Menschen und seine natürliche Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 USG). Für den



Schutz von Menschen vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat die NISV erlassen. Diese regelt insbesondere die Emissionsbegrenzungen sowie die IGW für Mobilfunksendeanlagen und drahtlose Teilnehmeranschlüsse, unabhängig von der verwendeten Mobilfunktechnologie (3G [UMTS], 4G [LTE] oder 5G [New Radio]). Nicht geregelt wird darin die durch die Mobiltelefone selber erzeugte Strahlung (Art. 2 Abs. 2 Ingress und Bst. d NISV; kritisch dazu M. RÖSSL, Gesundheitsgefährdungsabschätzung: Auswirkungen von nichtionisierender Strahlung auf Menschen, in: URP 2021, S. 117 ff., S. 129 f.). Zum Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten, thermischen Wirkungen der Strahlung von Mobilfunkanlagen sieht die NISV IGW vor, die überall eingehalten sein müssen, wo sich Menschen aufhalten können. Hierbei handelt es sich um die oben bereits erwähnten OKA (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Anhang 2 NISV). Der IGW beträgt zwischen 28 und 61 V/m (Anhang 2 Ziff. 11 Abs. 1 NISV; «Elektrosmog: Die Grenzwerte im Überblick», abrufbar unter < www.bafu.admin.ch>, «Themen», «Thema Elektrosmog und Licht», «Fachinformationen», «Massnahmen Elektrosmog», «Grenzwerte»). Zusätzlich setzte der Bundesrat zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG die oben bereits erwähnten AGW fest (Art. 3 Abs. 6 und Art. 4 Abs. 1 sowie Anhang 1 Ziff. 64 NISV). Die AGW weisen keinen direkten Bezug zu nachgewiesenen Gesundheitsgefährdungen auf, sondern wurden nach Massgabe der technischen und betrieblichen Möglichkeiten sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit festgelegt, um das Risiko schädlicher Auswirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten. Mit den AGW hat der Bundesrat im Hinblick auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge geschaffen (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_375/2020 vom 5. Mai 2021 Erw. 3.2.2 mit Hinweisen). An OMEN im Sinn von Art. 3 Abs. 3 NISV haben Mobilfunkanlagen im massgebenden Betriebszustand den AGW für den Effektivwert der elektrischen Feldstärke von 5,0 V/m einzuhalten, soweit sie weder ausschliesslich in Frequenzbereichen von 900 MHz und darunter noch ausschliesslich um 1'800 MHz und darüber senden (Anhang 1 Ziff. 64 f. NISV).

9.2 Die bisher in der Schweiz eingesetzten Mobilfunkantennen weisen eine Abstrahlcharakteristik auf, die räumlich konstant ist oder nur innerhalb begrenzter Bereiche manuell oder ferngesteuert bei Bedarf angepasst werden kann. Insbesondere im Frequenzband von 3,5 GHz bis 3,8 GHz gelangen seit kurzem und in Zukunft vermehrt adaptiv betriebene Antennen oder Antennensysteme zum Einsatz, die ihre Sende-richtung und/oder ihr Antennendiagramm automatisch in kurzen zeitlichen Abständen ohne Veränderung der Montagerichtung anpassen können (sog. beamforming). Dadurch soll die Strahlung bevorzugt in jene Richtungen übertragen werden, wo sie durch die Endgeräte angefordert wird. Richtungen, in denen keine Endgeräte Daten anfordern, werden tendenziell weniger bestrahlt (VerwGE B 2021/50 vom 16. November 2021 Erw. 4.2 mit weiteren Hinweisen. Vgl. BUDE Nr. 28/2024 vom 28. März 2024 Erw. 10.42 f.).



9.3 Am 17. April 2019 hat der Bundesrat eine Änderung der NISV verabschiedet, mit der die Beurteilung von adaptiven Antennen geregelt werden soll. Gemäss der revidierten Ziff. 63 von Anhang 1 NISV (Stand am 1. Juni 2019) galt auch bei adaptiven Antennen als massgebender Betriebszustand der maximale Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung. Zusätzlich sollte aufgrund der speziellen Eigenschaften von adaptiven Antennen die Variabilität der Senderichtungen und der Antennendiagramme berücksichtigt werden. Mit Schreiben vom 17. April 2019 («Mobilfunk und Strahlung: Aufbau der 5G-Netze in der Schweiz») und 31. Januar 2020 («Informationen zu adaptiven Antennen und 5G») stellte das BAFU den Kantonen sodann einen Nachtrag zur Vollzugsempfehlung betreffend adaptive Antennen in Aussicht (VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 Erw. 5.2). Gleichzeitig empfahl es ihnen, die Strahlung von adaptiven Antennen bis zur Publikation des Nachtrags wie bei konventionellen (statischen) Antennen nach dem maximalen Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung und basierend auf Antennendiagramme zu beurteilen, die für jede Senderichtung den maximal möglichen Antennengewinn berücksichtigen (sog. «worst case»-Szenario). Dadurch werde deren tatsächliche Strahlung überschätzt, und die Beurteilung sei für die betroffene Bevölkerung auf der sicheren Seite. Am 23. Februar 2021 veröffentlichte das BAFU den Nachtrag «Adaptive Antennen» zur Vollzugsempfehlung (im Folgenden: Nachtrag zur Vollzugsempfehlung, abrufbar unter <www.bafu.admin.ch>, «Thema Elektromog und Licht», «Fachinformationen», «Massnahmen Elektromog», «Mobilfunk: Vollzugshilfen»). Damit adaptive Antennen gegenüber konventionellen Antennen nicht (mehr) benachteiligt werden, wird demgemäss ein Korrekturfaktor auf die maximale Sendeleistung angewendet. Dieser Faktor ist abgestuft je nach Anzahl Sub-Arrays (separat ansteuerbare Antenneneinheiten, die physisch fest zusammengeschaltet sind, um eine Richtwirkung der ausgesendeten Strahlung, einen sogenannten Beam, zu erzeugen). Wenn kurzzeitige Leistungsspitzen über der im Standortdatenblatt deklarierten Sendeleistung ERPn auftreten, wird die Leistung (und damit die zur Verfügung gestellte Kapazität) mittels einer automatischen Leistungsbegrenzung so weit gedrosselt, dass die über einen Zeitraum von sechs Minuten gemittelte Sendeleistung die deklarierte Sendeleistung nicht überschreitet (vgl. VerwGE B 2021/115 vom 16. November 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen). Diese Massnahme stellt also sicher, dass Leistungsspitzen oberhalb der korrigierten Sendeleistung tatsächlich nur während kurzer Zeit auftreten. Die Grenzwerte der NISV werden mit der Einführung des Korrekturfaktors nicht gelockert und das für konventionelle Antennen geltende Schutzniveau bleibt erhalten. Mit Blick auf diese Feststellungen des BAFU erweist sich die Anwendung eines Korrekturfaktors bei adaptiven Antennen als nachvollziehbar und begründet (vgl. VerwGE B 2023/131 vom 24. April 2024 Erw. 5.2.3 mit Hinweisen auf die Erläuterungen zur Änderung der NISV).



9.4 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. Der Erlass der oben erwähnten AGW 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). Beim AGW handelt es sich zwar begrifflich um Immissionswerte. Materiell sind es aber Emissionsbegrenzungen für eine einzelne Sendequelle (A. GRIFFEL/H. RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 12 N 3 mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht hat mehrfach bestätigt, dass die festgelegten AGW als vorsorgliche Emissionsbegrenzungen gemäss bisherigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform sind (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_518/2018 vom 14. April 2020 Erw. 5, 1C_681/2017 vom 1. Februar 2019 Erw. 4.3, 1C_348/2017 vom 21. Februar 2018 Erw. 4.3 ff., 1C_323/2017 vom 15. Januar 2018 Erw. 2.5, 1C_576/2016 vom 27. Oktober 2017 Erw. 3.5.2 mit Hinweisen, sowie BGE 126 II 399 Erw. 4. So auch die neueren Urteile des Bundesgerichtes 1C_542/2021 vom 21. September 2023 Erw. 4.4; 1C_532/2021, 1C_569/2021, 1C_570/2021 vom 28. September 2023 Erw. 3.4; 1C_45/2022 vom 9. Oktober 2023 Erw. 7.4; 1C_251/2022 vom 13. Oktober 2023 Erw. 6.3; 1C_196/2022 vom 13. Oktober 2023 Erw. 6.3). Auch das Verwaltungsgericht hielt jüngst in seinem oben bereits zitierten Urteil B 2023/131 vom 24. April 2024 fest, dass die bestehende vorsorgliche Begrenzung mit AGW nach wie vor ausreicht, um die Exposition der Bevölkerung tief zu halten und das Risiko für allfällige Gesundheitsfolgen zu verringern. Es könne nicht von einer Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit der in der NISV festgelegten AGW ausgegangen werden (Erw. 5.2.1).

9.5 Schliesslich verlangt das Vorsorgeprinzip auch nicht, dass jeder nur denkbare biologische Effekt wissenschaftlich untersucht wird (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1A.106/2005 vom 17. November 2005 Erw. 4). Mit der automatischen Leistungsbegrenzung – welche vorliegend aufgrund der vorgesehenen Einzelantennen mit je 16 Sub-Arrays Voraussetzung für den Betrieb dieser Mobilfunkantennen ist (vgl. dazu vorstehend Erw. 0) – wird verhindert, dass die über einen Zeitraum von sechs Minuten gemittelte Sendeleistung die bewilligte Sendeleistung überschreitet. Damit liegen auch Leistungsspitzen immer noch deutlich unter den IGW (vgl. BUDE Nr. 27/2024 vom 28. März 2024 Erw. 9.5). Da unterhalb der IGW kein kausaler Zusammenhang für unerwünschte gesundheitliche Auswirkungen nachgewiesen ist, bleibt



der vorsorgliche Gesundheitsschutz auch mit der Einführung des Korrekturfaktors gewahrt (so auch Urteil des Verwaltungsgerichtes Solothurn VWBES.2022.378 vom 19. Oktober 2023 Erw. 8.4 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichtes Zürich VB.2022.00242 vom 23. März 2023 Erw. 5.4.1 ff. Vgl. dazu BUDE Nr. 13/2024 vom 13. Februar 2024 Erw. 5.5). Die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten, das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip sei vorliegend (aufgrund nicht abgeklärter, allfälliger Gesundheitsgefährdungen oder aufgrund höherer Emissionen als bei einer Datenübertragung via Glasfaserkabel) verletzt, ist demnach unbegründet.

10.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen weiter geltend, die geplante Mobilfunkanlage und das 5G-Mobilfunknetz allgemein seien unnötig, da die Stadt Z._____ bereits über ein Glasfasernetz verfüge. Die Rekursgegnerin habe keine Begründung geliefert, weshalb die streitige Mobilfunkanlage in der Wohnzone erforderlich sei (Rekursergänzung, Ziff. IV.B.1.c). Die Datenübertragung über das 5G-Mobilfunknetz verbräuche mehr als das 13-fache der Energie, welche für die Übertragung derselben Datenmenge über Glasfaserkabel erforderlich sei. Der höhere Stromverbrauch sei mit dem kantonalen Energiegesetz (sGS 741.1; abgekürzt EnG) unvereinbar und stehe im Widerspruch zum Energiekonzept 2021-2030 des Kantons St.Gallen (Rekursergänzung Ziff. IV.C).

10.1 Mit diesen Ausführungen lassen die Rekurrentinnen und Rekurrenten ausser Acht, dass – wie die Rekursgegnerin zu Recht vorbringt – für Bau und Betrieb einer Mobilfunkanlage innerhalb der Bauzone kein Bedürfnisnachweis erforderlich ist; ein solcher wird auch vom kantonalen und kommunalen Recht nicht verlangt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_329/2013 vom 23. Oktober 2013 Erw. 3.1; 1C_642/2013 vom 10. Dezember 2014 Erw. 4.4; VerwGE B 2019/22 vom 16. August 2019 Erw. 3.5; BDE Nr. 22/2021 vom 5. März 2021 Erw. 12.1; BUDE Nr. 30/2024 vom 28. März 2024 Erw. 9). Als Polizeibewilligung besteht ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung für den Bau und Betrieb einer Mobilfunkanlage, wenn die massgebenden Gesetzesvorschriften – vorliegend namentlich jene der NISV – eingehalten sind (vgl. z.B. BUDE Nr. 76/2023 vom 6. September 2023 Erw. 12.1). Die Bewilligungsvoraussetzungen für Bau und den Betrieb einer Mobilfunkanlage sind in der Schweiz nicht an eine konkrete Technologie (Glasfaserkabel, 4G, 5G etc.) geknüpft; insbesondere sind die AGW in der NISV technologieneutral ausgestaltet; (vgl. dazu VerwGE B 2023/151 vom 14. Mai 2024 Erw. 10.4. Vgl. auch vorstehend Erw. 7.2.1 ff.). Entgegen der Vorbringen der Rekurrentinnen und Rekurrenten ist weiter keine konkrete (energierechtliche) Vorschrift ersichtlich, welche für die Bewilligungserteilung jene Datenübertragungsart mit dem geringsten Stromverbrauch vorschreiben würde.

10.2 Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob die Übertragung derselben Datenmenge über das 5G-Mobilfunknetz im Vergleich zum Glasfasernetz tatsächlich das 13-Fache an Strom benötigt. Es bleibt



schliesslich auch darauf hinzuweisen, dass allgemein Glasfasernetze zwar Wohnungen, Büros und Produktionsstätten mit schnellem Internet versorgen können. Hingegen sind besonders in entlegenen Gebieten, im Freien und unterwegs, wo die Festnetzversorgung in der Regel beschränkt ist, gut ausgebaute Mobilfunknetze für die Übermittlung von Daten unverzichtbar. Glasfasernetze können Mobilfunknetze daher insgesamt nicht ersetzen, sondern nur ergänzen (vgl. BUDE Nr. 67/2023 vom 14. Juli 2023 Erw. 18 mit weiteren Hinweisen). Aus der beantragten Edition weiterer Amtsberichte und Informationen im Zusammenhang mit dem Stromverbrauch der verschiedenen Datenübertragungsarten einerseits und dem Ausbaustand sowie der Auslastung des bestehenden Glasfasernetzes andererseits (Rekursergänzung, Ziff. II.6 Bst. c und d sowie Ziffn. IV.C.1 - IV.C.4; rekurrentische Stellungnahme vom 12. April 2024, Ziff. II.1 Bst. b und c) ist kein Erkenntnisgewinn zu erwarten, sodass hierauf in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden kann. Die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten ist damit unbegründet.

11.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bringen vor, das Bauvorhaben verstosse gegen weitere Vorschriften des EnG, namentlich Art. 1 Bst. b und c, Art. 5b und Art. 13 Abs. 1 EnG, sowie gegen das Energiekonzept 2021-2030 des Kantons St.Gallen.

11.1 Gemäss Art. 5b EnG erzeugen «Neubauten» einen Teil der von ihnen benötigten Elektrizität selber oder haben einen gewichteten Energiebedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung, der um 5 kWh je m² beheizte Fläche und Jahr verringert ist. Nach dem (klaren) Gesetzeswortlaut der Vorschrift gilt die Eigenstromerzeugungspflicht lediglich für (Neu-)Bauten, nicht aber für Anlagen. Zum selben Ergebnis führt die systematische Auslegung; denn die besagte Eigenstromerzeugungspflicht von Art. 5b EnG ist im Kapitel «1. Bauten» (Art. 4-9a EnG) geregelt, nicht im darauffolgenden Kapitel «2. Anlagen» (Art. 10-12e EnG). Bauten sind Bauwerke, die kubisch und räumlich in Erscheinung treten und derart ausgestaltet sind, dass sie geeignet sind, Menschen, Tiere oder Sachen gegen Witterungseinflüsse ganz oder teilweise zu schützen (vgl. BDE Nr. 28/2020 vom 21. April 2020 Erw. 6). Mobilfunkanlagen sind für den Witterungsschutz ungeeignet. Sie sind gemäss ständiger Rechtsprechung keine Bauten, sondern Anlagen (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen, 2004/IV/39). Entgegen der Ansicht der Rekurrentinnen und Rekurrenten ist die Pflicht zur Eigenstromerzeugung vorliegend somit nicht anwendbar und folglich auch nicht verletzt.

11.2 Nach Art. 1 EnG bezweckt das EnG die Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik unter anderem durch Sparen von Energie (Bst. b) und eine rationelle und umweltschonende Verwendung von Energie (Bst. c). Gemäss Art. 13 Abs. 1 EnG sind Bauten und Anlagen so zu betreiben und zu unterhalten, dass eine sparsame und rationelle Energieverwendung dauerhaft gewährleistet ist. Bei Art. 1 EnG han-



delt es sich um einen Zweckartikel. Dieser könnte zwar gegebenenfalls gemäss den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts zur Auslegung einer anderen (konkreten) Bestimmung herbeigezogen werden; für sich alleine bildet der Zweckartikel aber keine genügende Grundlage, aus welcher die Rekurrentinnen und Rekurrenten vorliegend etwas zu ihren Gunsten ableiten könnten. Namentlich stellen weder der von den Rekurrentinnen und Rekurrenten zitierte Art. 13 EnG noch das kantonale Energiekonzept 2021-2030 eine genügende rechtliche Grundlage dar, um die geltenden technologieneutralen Bewilligungsvoraussetzungen für den Bau und Betrieb von Mobilfunkanlagen (vgl. dazu vorstehend Erw. 7.2.1 ff.) umzustossen. Aus der beantragten Edition weiterer Amtsberichte und Akten betreffend Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem Energierecht (Rekursergänzung, Ziffn. IV.C.1-IV.C.4) ist kein Erkenntnisgewinn zu erwarten, sodass hierauf in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden kann. Im Übrigen ist auch keine andere (energierechtliche) Vorschrift ersichtlich, welche den Bau und Betrieb der geplanten Mobilfunkanlage unzulässig machen würde. Die rekurrentische Rüge ist daher unbegründet.

12.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, für die Behörden gelte nach Art. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) eine umfassende Planungspflicht. Dazu gehöre auch die Sicherstellung der Energieversorgung.

Das Bundesgericht hat bereits mehrfach – jüngst mit Urteil 1C_45/2023 vom 16. Januar 2024 (Erw. 5.3) – eine Planungspflicht für Mobilfunkanlagen verneint. Weiter hat das Bundesgericht festgehalten, dass auch für das Mobilfunknetz als Ganzes kein Sach- oder Richtplan mit konkreten räumlichen und zeitlichen Vorgaben verlangt werden könne: Der Gesetzgeber habe sich im eidgenössischen Fernmeldegesetz (SR 784.10; abgekürzt FMG) gegen ein öffentliches Monopol und für einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten entschieden; die von der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) erteilten Konzessionen verpflichteten die Konzessionärinnen, die Versorgung der Bevölkerung innerhalb eines zeitlich definierten Rahmens zu realisieren. Grundsätzlich sei es Sache der privaten Mobilfunkbetreiber und nicht des Gemeinwesens, ihr Mobilfunknetz zu planen und geeignete Antennenstandorte hierfür auszuwählen (Urteile des Bundesgerichtes 1A.62/2001 vom 24. Oktober 2001 Erw. 6; 1A.280/2004 vom 27. Oktober 2005 Erw. 3; 1A.54/2006 vom 10. Oktober 2006 Erw. 6.2). Die neue Möglichkeit des Einsatzes der 5G-Technologie ändert nichts daran, dass es nach wie vor Sache der privaten Mobilfunkbetreiber und nicht des Gemeinwesens ist, ihr Netz zu planen und geeignete Antennenstandorte hierfür auszuwählen. Ein erhöhter Koordinationsbedarf ist nicht ersichtlich. Es kann folglich auch für Mobilfunkanlagen mit 5G-Technologie auf die Praxis des Bundesgerichtes verwiesen werden (vgl. BDE Nr. 19/2021 vom 19. Februar 2021 Erw. 3.3). Auch der von den Rekurrentinnen



und Rekurrenten vorgebrachte (erhöhte) Energieverbrauch der Mobilfunknetze vermag keine Gesamtplanung zu rechtfertigen (vgl. BUDE Nr. 42/2024 vom 13. Mai 2024 Erw. 4.1; Nr. 13/2024 vom 13. Februar 2024 Erw. 4). Die rekurrentische Rüge ist somit unbegründet.

13.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen weiter, die geplante Mobilfunkanlage füge sich nicht hinreichend in das bestehende Orts- und Landschaftsbild ein. Die Mobilfunkanlage stelle einen fundamentalen Gegensatz zur bestehenden Situation dar. Auf diese (nicht weiter begründete) Rüge und die damit allenfalls implizit geltend gemachte Rüge der Verletzung des Verunstaltungsverbots ist nachfolgend einzugehen.

13.1 Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt. Inhaltlich deckt sich Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, S. 2489). Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen. Darüber hinaus steht es den Gemeinden frei, für Kern- und Schutzzonen sowie für weitere konkret bezeichnete Gebiete vorzuschreiben, dass Bauten und Anlagen so gestaltet und eingeordnet werden, dass mit der Umgebung zusammen eine gute Gesamtwirkung entsteht (Art. 99 Abs. 2 PBG; BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 5.1). Da die Politische Gemeinde Z.____ jedoch auf den Erlass einer entsprechenden Bestimmung verzichtet hat, und sich Grundstück Nr. 001 zudem in der Wohnzone W3 und weder in einem Ortsbild- oder Landschaftsschutzgebiet, noch in einem Gebiet mit besonderen Gestaltungsvorschriften befindet, gilt lediglich das Verunstaltungsgebot nach Art. 99 Abs. 1 PBG.

13.2 Eine Verunstaltung darf nicht ohne Weiteres angenommen werden, sondern sie liegt nur bei einer schwerwiegenden Verletzung ästhetischer Werte vor. Die Beeinträchtigung muss also erheblich und grob sein. Diese Voraussetzungen sind dann nicht erfüllt, wenn eine Baute oder Anlage von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar nicht als schön empfunden wird, diese aber keine positiv unschöne und ärgerliche Wirkung ausübt. Dabei darf das Bauvorhaben nicht isoliert betrachtet werden, sondern es muss in Bezug zu seiner baulichen und landschaftlichen Umgebung gesetzt werden. Mit anderen Worten bedeutet die Tatsache, dass ein Bauvorhaben nicht zur Verschönerung der Umgebung beiträgt, für sich allein noch keinen Verstoß gegen das Verunstaltungsverbot. Eine Verunstaltung liegt vielmehr erst dann vor, wenn ein Gegensatz zum bestehenden Orts- oder Landschaftsbild geschaffen werden soll, der in qualifizierter Weise stört (W. RITTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 99 N 4 mit Hinweisen; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/15; BUDE Nr. 68/2021 vom 8. November 2021 Erw. 10.2).



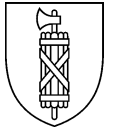
13.3 Die Mobilfunkanlage soll vorliegend auf dem Flachdach des mehrgeschossigen Mehrfamilienhauses Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 errichtet werden. Die unmittelbare Umgebung dieses Grundstücks ist auf drei Seiten von mehrstöckigen Ein- und Mehrfamilienhäusern geprägt. Diese weisen regelmässig ein stattliches Volumen auf. Es ist keine besondere Qualität dieses Gesamtbilds bzw. des umliegenden Orts- oder Landschaftsbilds erkennbar (vgl. www.google.ch/maps; www.geoportal.ch) und wird von den Rekurrentinnen und Rekurrenten auch nicht geltend gemacht. Entsprechend bewirkt die geplante Mobilfunkanlage keine Disharmonie für das Orts- und Landschaftsbild, auch wenn sie keinen ästhetischen Gewinn für die Umgebung darstellt. Zusätzlich ist – wie die Rekursgegnerin zu Recht vorbringt – zu beachten, dass die Form von Mobilfunkantennen aufgrund der technischen Gegebenheiten mehr oder weniger vorgegeben ist; diesbezüglich besteht kaum ein Gestaltungsspielraum. Überdies müssen Antennen aufgrund ihrer Funktion die Dächer überragen und treten deshalb sichtbar in Erscheinung (vgl. BUDE Nr. 68/2021 vom 8. November 2021 Erw. 10.3; Nr. 47/2023 vom 25. April 2023 Erw. 6.3). Die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten erweist sich somit als unbegründet.

14.

Schliesslich rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten, das Bauvorhaben verursache übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB.

14.1 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 Einwirkung 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. Privatrechtlicher Immissionsschutz und öffentlich-rechtlicher Immissionsschutz bestehen grundsätzlich nebeneinander, doch ist nicht zu verkennen, dass die Ausweitung insbesondere des öffentlichen Bau- und Planungsrechts tendenziell auf Kosten des privatrechtlichen Immissionsschutzes gehen kann. Dies ist insoweit sachlich gerechtfertigt und hinzunehmen, als man es mit detaillierten Zonenordnungen und Baureglementen zu tun hat. Eine durch rechtskräftigen Entscheid einer Verwaltungsbehörde bewilligte Baute verursacht in der Regel keine übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichtes 5A_47/2016 vom 26. September 2016 Erw. 2.1 f. mit Hinweisen, insb. auf BGE 138 III 49 Erw. 4.4.3 ff.).

14.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten behaupten übermässige Immissionen aufgrund der Beeinträchtigung der Aussicht, der Belastung mit (zusätzlichen) nichtionisierenden Strahlen und des Wertverlusts für die eigenen Liegenschaften (Rekursergänzung, Ziff. V.5 ff.). Ein Recht auf Aussicht gibt es nicht (vgl. BUDE Nr. 83/2023 vom 12. September 2023 Erw. 5.4). Die Aussicht wird vorliegend durch



eine 6 m hohe und schmale (nicht über grosse Teile des Dachs ausgedehnte) Mobilfunkanlage nicht übermässig eingeschränkt. Wie oben bereits gezeigt, sind vorliegend überdies die öffentlich-rechtlichen Vorschriften betreffend Schutz vor nichtionisierender Strahlung eingehalten (vgl. vorstehend Erw. 7.1). Unter diesen Umständen besteht – wie die Vorinstanz im angefochtenen (Einsprache-)Entscheid zu Recht ausführte – für einen privatrechtlichen Immissionsschutz bezüglich Belastung mit nichtionisierenden Strahlen kein Raum. Schliesslich stellt auch der behauptete Wertverlust der eigenen Liegenschaften mit Antennennachbarschaft – ausgehend vom Empfinden eines Durchschnittsmenschen in derselben Situation – keine Verletzung von Art. 684 ZGB dar. Obwohl der Umstand, dass der Anblick von Mobilfunkanlagen – zu Recht oder zu Unrecht – bei Anwohnern als Bedrohung bzw. als Beeinträchtigung der Wohnqualität empfunden werden kann, erlaubt er für sich allein keine generalisierte Aussage zum Empfinden eines Durchschnittsmenschen in derselben Situation. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Ursache (Mobilfunkantenne in der Nachbarschaft) und behaupteter Wirkung (Preisminderung) kann angesichts der Vielschichtigkeit der Faktoren für das Zustandekommen von Liegenschaftspreisen nicht als bewiesen gelten (VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 5.3). Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die privatrechtlichen Einsprachen – soweit sie nicht auf den Zivilweg verwiesen worden sind – abgewiesen hat (vgl. BUDE Nr. 28/2024 vom 28. März 2024 Erw. 17.2).

15.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Baubewilligung für die geplante Mobilfunkanlage zu Recht erteilt hat. Diese ist sowohl aus bau- als auch umwelt- und energierechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich ausserdem die von den Rekurrentinnen und Rekurrenten beantragte Rückweisung des Baugesuchs zur nochmaligen Prüfung (Rekursergänzung, Rechtsbegehren Ziff. I.2.a); auch diesbezüglich ist der Rekurs abzuweisen.

16.

16.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. 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 Rekurrentinnen und Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

16.2 Der von den Rekurrentinnen und Rekurrenten am 3. Oktober 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

17.

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



17.1 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; abgekürzt ZPO) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

17.2 Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltdepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).

17.3 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Sie ist durch ihren eigenen Rechtsdienst vertreten, und der Aufwand für das Rekursverfahren übersteigt das übliche Mass nicht. Sodann fehlt es vorliegend an einer Begründung, weshalb gleichwohl ersatzfähige Kosten entstanden wären. Vor diesem Hintergrund hat die Rekursgegnerin vorliegend keinen Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Ihr Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist abzuweisen.

17.4 Da die Rekurrentinnen und Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

17.5 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von G.____ und H.____, Z.____, wird zufolge Rückzugs abgeschrieben.

b) Der Rekurs der Erbgemeinschaft A.____, bestehend aus:

- B.____, X.____
- C.____, W.____
- D.____, V.____

und C.____, W.____, wird abgewiesen.

2.

a) Den Mitgliedern der Erbgemeinschaft und C.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 3. Oktober 2023 von den Rekurrentinnen und Rekurrenten geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der E.____ AG, Y.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren von B.____, C.____ und D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin