



Fall-Nr.:	23-9086
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	07.10.2024
Entscheiddatum:	26.07.2024

BUDE 2024 Nr. 067

Baurecht, Art. 37a FMG, Art. 57 BauG, Art. 99, 137, 138 PGB, Art. 14 USG. Das eidgenössische Fernmeldegesetz sieht die Möglichkeit vor, dass einfache Draht- und Stabantennen für den Amateurfunk im vereinfachten Verfahren bewilligt werden können. Insoweit erweist sich die rekurrentische Rüge als unbegründet, da die Visierung im vereinfachten Verfahren entfällt (Erw. 3.2). Die vom Rekursgegner eingereichten Pläne sind eher skizzenhaft. Zumal aber vorliegend eine einfache Amateurfunkantenne zu beurteilen ist, fällt dies nicht weiter ins Gewicht (Erw. 4.2). Das Antennenverbot gemäss den besonderen Vorschriften des Überbauungsplan betrifft lediglich Hausantennen für Fernseh- und Radioempfang (Erw. 5.2). Die vom Rekursgegner geplante Amateurfunkantenne bewegt sich mit 12 m Höhe im unteren Bereich der vergleichsweise herangezogenen Fälle. Auch liegt sie unter der vom AFU genannten «Kompromisshöhe» von 15 m. Es ist daher davon auszugehen, dass für die Funktionsfähigkeit der geplanten Anlage die in Anspruch genommene Mehrhöhe erforderlich ist (Erw. 6.2). Die Politische Gemeinde Z. ___ hat einen Grenzabstand für Anlagen innerhalb der Bauzone festgelegt. Gemäss der baureglementarischen Bestimmung haben Anlage, welche die für An- und Nebenbauten geltende Firsthöhe überschreiten, den kleinen Grenzabstand einzuhalten. Weil die geplante Amateurfunkanlage die Abstandsvorschrift nicht vollständig einhält, erweist sich die Rüge als begründet (Erw. 7.2). Aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeit sowie der nicht besonders qualitativen Umgebung, wird die Schwelle der Verunstaltung jedoch nicht erreicht (Erw. 8.1.3). Gründe, weshalb im vorliegenden Fall eine Ausschöpfung der jährlichen Sendedauer befürchtet werden müsste, sind ebenfalls nicht ersichtlich und werden nicht geltend gemacht (Erw. 8.2.3). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 67 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-9086

Entscheid Nr. 67/2024 vom 26. Juli 2024

Rekurrenten

A. ___ und B. ___

vertreten durch lic.iur. HSG Daniel Betschart, Rechtsanwalt,
Freudenbergstrasse 24, 9242 Oberuzwil__

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z. ___ (Entscheid vom 7. Dezember 2023)

Rekursgegner

C. ___

vertreten durch lic.iur. Liliane Kobler, Rechtsanwältin,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Neubau Amateurfunkantenne)



Sachverhalt

A.

a) C.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der D.____strasse im zur Politischen Gemeinde Z.____ gehörenden Dorf E.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 25. März 1994 in der Wohnzone (WE). Es ist mit einem Einfamilienhaus überbaut. Die Erschliessung des Grundstücks erfolgt von Norden über die D.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) sowie von Westen über die E.____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse). Südlich des Einfamilienhauses befindet sich der Garten bzw. Sitzplatz. Östlich und südlich des Grundstücks befinden sich weitere Grundstücke, welche ebenfalls der WE zugewiesen sind. Das beschriebene Gebiet befindet sich im rund 7 Hektar grossen Perimeter des Überbauungsplans F.____ vom 19. Januar 1977 (im Folgenden Überbauungsplan) mit besonderen Vorschriften (besV).

B.

a) Mit Baugesuch vom 7. Februar 2023 beantragte C.____ bei der Baukommission Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer Amateurfunkantenne. Die Antenne soll im südöstlichen Bereich des Grundstücks Nr. 001 erstellt werden und gemäss Baubeschrieb wie folgt ausgestaltet sein:

Aufbau einer Kurzwellenantenne bestehend aus einem leichten frei stehenden Aluminium-Kurbelmasten und einem Mosley Beam MP-33-NW. Der Masten ist eingefahren 5,5 m hoch und kann zur Seite gekippt werden. Das dickste Element ist rechteckig mit 15 cm Kantenlänge. Ausgefahren wird der Mast 12 m hoch. Zwischen Mast und Antenne Rotator verbaut, mit einer Höhe von 30 cm. Die Antenne hat einen maximalen Radius von 4,51 m. Der Masten wird nicht abgespannt.

b) Innert der Auflagefrist vom 15. bis 28. Februar 2023 erhoben mehrere Personen Einsprache, unter anderem A.____ und B.____, Eigentümer des östlichen Nachbargrundstücks Nr. 002. Sie rügten unter anderem die Höhe der geplanten Antenne, das Antennenverbot gemäss Art. 6 besV sowie eine fehlende Einfügung ins Orts- und Landschaftsbild.

c) Mit Schreiben vom 4. August 2023 teilte die Fachstelle für nicht-ionisierende Strahlung (NIS) des Amtes für Umwelt (AFU) der Baukommission mit, dass die geplante Anlage die Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) einhalte, sofern die jährliche Sendedauer weniger als 800 Stunden betrage.

d) Mit Beschluss vom 7. Dezember 2023 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter der Auflage, dass die jährliche Sendedauer weniger als 800 Stunden betrage und wies sämtliche Einsprachen ab. Sie hielt fest, dass es sich beim strittigen Vorhaben um



eine Anlage und keine Baute handle. Deshalb seien die Vorschriften betreffend Gebäude- und Fristhöhe auch nicht anwendbar. Das Antennenverbot nach Art. 6 besV sei ebenfalls nicht einschlägig. Die in Art. 6 besV genannte Gemeinschaftsantenne G.____ sei eine ehemalige Gemeinschaftsantenne für den Empfang von Fernsehprogrammen. Die Vorschrift gemäss Art. 6 besV beziehe sich deshalb eindeutig auf Fernsehantennen und nicht auf Antennen für Amateurfunk. Die von den Einsprechern erwähnte Vorschrift Art. 36 Abs. 2 des geltenden Baureglements vom 6. Juli 1992 (mit I. Nachtrag vom 30. Januar 2001, II. Nachtrag vom 23. August 2005/15. April 2008 und III. Nachtrag vom 14. Mai 2013; abgekürzt BauR), wonach Aussenantennenanlagen und Parabolspiegel sich bezüglich Ausgestaltung und Standort möglichst unauffällig in das Orts- und Landschaftsbild einfügen haben, gehe nicht über das Verunstaltungsverbot hinaus. Die geplante Erstellung einer filigranen Antennenanlage in einem Wohnquartier führe nach Ansicht der Baukommission nicht zu einer Verunstaltung.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ mit Schreiben vom 20. Dezember 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 23. Januar 2024 stellen die Rekurrenten, nun vertreten durch lic.iur. HSG Daniel Betschart, Rechtsanwalt, Oberuzwil, folgende Anträge:

1. Die Baubewilligung Nr. 2023-12 der Baukommission Z.____ vom 7. Dezember 2023 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Es sei die mit Baugesuch Nr. 2023-12 des Rekursgegners (bezüglich Installation Hochfrequenzantenne mit Masten auf Grundstück Nr. 001) nachgesuchte Baubewilligung zu verweigern.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Rekursgegners, eventuell zulasten des Staates.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass gemäss Art. 24 Abs. 2 BauR die Firsthöhe auch für Anlagen gelte, soweit diese nicht auf Grund ihrer Funktion auf eine Mehrhöhe angewiesen seien. Die Rekurrenten bestreiten, dass die geplante Amateurfunkantenne auf eine Mehrhöhe angewiesen sei. Weiter bemängeln die Rekurrenten, die Vorinstanz habe keine Alternativstandorte geprüft. Die Vorinstanz gehe zudem fehl in der Annahme, das Antennenverbot in Art. 6 besV beziehe sich ausschliesslich auf Fernsehantennen. Sinn und Zweck der Bestimmung sei es zu verhindern, dass das Ortsbild durch Gitterantennen verunstaltet werde. Die Art bzw. Nutzung der Antenne sei nicht relevant. Schliesslich wird geltend gemacht, dass die Einhaltung der auf 800 h begrenzten Sendedauer nicht überprüfbar sei.



D.

a) Mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2024 verweist die Vorinstanz auf den angefochtenen Entscheid und beantragt die Abweisung des Rekurses.

b) Mit Vernehmlassung vom 14. März 2024 beantragt der Rekursgegner, vertreten durch lic.iur. Liliane Kobler, Rechtsanwältin, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Antenne aus technischen Gründen zwingend auf eine Positionierung oberhalb der Firsthöhe angewiesen sei. Die projektierte Höhe sei am absoluten Minimum für den Nutzen einer solchen Anlage. Dem von den Rekurrenten vorgeschlagenen Alternativstandort stehe der gesetzliche Strassenabstand entgegen. Das Verbot von Einzelantennen im Überbauungsplan beziehe sich eindeutig auf Fernsehantennen und nicht auf Antennen für Amateurfunk. Rein technisch sei ein Anschluss an eine «Gemeinschaftsantenne» gar nicht möglich. Die maximalen Sendestunden von 800 Stunden pro Jahr könnten in der Praxis bei weitem nicht ausgeschöpft werden, weshalb eine Auflage bezüglich Aufzeichnung der Sendezeiten vollkommen nutzlos wäre.

c) Mit Amtsbericht vom 10. April 2024 führt das AFU aus, dass die ideale Aufbauhöhe einer Antenne im urbanen Umfeld aus verschiedenen Gründen nicht erreicht werden könne. Ein guter Kompromiss zwischen Höhe, Kosten und Machbarkeit liege wahrscheinlich irgendwo bei 15 m über Boden. Bei Hobbyanwendungen und Einzelpersonen stelle die Einhaltung der maximal 800 Stunden Sendedauer in der Regel kein Problem dar, zumal es sich um die reine Sendedauer handle. Während dem Empfangsfall strahle die Antenne nicht, weshalb diese Zeit nicht zu den 800 Stunden gezählt werde.

E.

a) Das Bau- und Umweltsdepartement führte am 16. Mai 2024 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des AFU einen Augenschein durch.

b) Mit Eingaben vom 30. Mai 2024, 4. und 7. Juni 2024 lassen sich die Rekurrenten, der Rekursgegner und die Vorinstanz zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Mit Eingabe vom 24. Juni 2024 äussert sich der Rekursgegner zu den erhaltenen Stellungnahmen zum Augenscheinprotokoll.

F.

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 Umweltsdepartementes 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 7. Dezember 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.

Die Rekurrenten rügen, das Bauvorhaben sei zu Unrecht nicht visiert worden.

3.1 Nach Art. 138 PBG stellt die Bauherrschaft vor dem Auflageverfahren Visiere auf, die Stellung und Ausmass der Baute oder Anlage bezeichnen. Bauvisiere sollen einerseits Nachbarn und sonstige Interessenten auf einen geplanten Bau aufmerksam machen, damit sie sich darüber in den Bauplänen orientieren können, andererseits der Baupolizeibehörde bei der Prüfung und Beurteilung des Baugesuchs als Hilfsmittel dienen (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 886). Gegenüber vom Bauvorhaben betroffenen Personen verfolgen Visiere somit in erster Linie Publikationswirkung (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2001/I/6). Für die Beurteilung eines Baugesuchs sind aber letztlich die Baupläne massgebend. Auf Ungenauigkeiten in der Visierung des geplanten Bauprojekts kann sich der Nachbar nur berufen, wenn es ihm nicht möglich oder nicht zumutbar war, sich anhand der Baupläne zu orientieren. Fehlende oder mangelhafte Visierungen bleiben somit ohne Folgen für das Baubewilligungsverfahren, wenn der Einsprecher dadurch keine Nachteile erleidet (Urteil des Bundesgerichtes 1C_155/2015 vom 19. Januar 2016 Erw. 3.2; BDE Nr. 39/2014 vom 2. Juni 2014 Erw. 2.3.1).

3.2 Das eidgenössische Fernmeldegesetz (SR 784.10) sieht in Art. 37a die Möglichkeit vor, dass einfache Draht- und Stabantennen



für den Amateurfunk im vereinfachten Verfahren bewilligt werden können. Insoweit erweist sich die rekurrentische Rüge als unbegründet, da die Visierung im vereinfachten Verfahren entfällt (Art. 143 Abs. 2 PBG). Selbst wenn eine Visierung erforderlich gewesen wäre, stellt sich die Frage, ob den Rekurrenten hieraus überhaupt ein rechtlicher Nachteil erwachsen wäre. Wie oben dargelegt, ist es zwar ein wesentlicher Ausfluss der Visierungspflicht, dass sich Anstösser ein Bild des Bauprojekts machen können. Allerdings genügt das Studium der Planunterlagen regelmässig, um bezüglich eines Bauprojekts eine klare Vorstellung zu erhalten. Diese Pläne standen den Rekurrenten zur Verfügung. Aus den Unterlagen konnten die Rekurrenten das ungefähre Aussehen der geplanten Anlage entnehmen. Damit war es ihnen ohne weiteres möglich, die Auswirkungen des Vorhabens auf die nähere Umgebung abzuschätzen. Es war ihnen auch offensichtlich möglich, rechtzeitig Einsprache gegen das Baugesuch zu ergreifen. Daraus folgt, dass die Rekurrenten aus einer fehlenden Visierung auch nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

4.

Die Rekurrenten beanstanden die Richtigkeit der Baugesuchsunterlagen. Am Augenschein monierten sie insbesondere, die vermasste Westansicht.

4.1 Gemäss Art. 137 PBG werden Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll. Die dazugehörige Verordnung (sGS 731.11; abgekürzt PBV) enthält nähere Vorschriften über die notwendigen Unterlagen, die Form des Gesuchs und die Prüfungsmodalitäten desselben. Danach verwenden Gesuchstellende für das Baugesuch das Formular des Bau- und Umweltdepartementes (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 PBV) und das Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 PBV). Unvollständige Gesuche werden zur Ergänzung oder Verbesserung zurückgewiesen (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 PBV). Welche Unterlagen bzw. Pläne für die Beurteilung notwendig sind, hängt immer auch vom konkreten Bauvorhaben ab. Das Gleiche gilt für die Qualität bzw. den Detaillierungsgrad der Unterlagen. Je nach Bauvorhaben können einfache Skizzen ausreichen oder aber fachmännische Konstruktionspläne erforderlich sein.

4.2 Die vom Rekursgegner eingereichten Pläne sind eher skizzenhaft. Die Westansicht ist hinsichtlich der massstäblichen Darstellung nicht stimmig. Zumal aber vorliegend eine einfache Amateurfunkantenne zu beurteilen ist und die angegebenen Masse verbindlich sind, kann das Baugesuch ungeachtet des Massstabfehlers auf seine Übereinstimmung mit den Regelbauvorschriften überprüft werden. Die Rüge erweist sich als unbegründet.



5.

Die Rekurrenten bringen vor, dass gemäss Art. 6 besV im Plangebiet «F.____» die Erstellung von Einzelantennen untersagt sei.

5.1 Die von den Rekurrenten vorgebrachte Vorschrift lautet wie folgt:

Im Gebiet des Ueberbauungsplanes sind Einzelantennen nicht zugelassen; es ist an die vorhandene Gemeinschaftsantenne G.____ anzuschliessen.

Es ist unbestritten, dass es sich bei der Gemeinschaftsantenne G.____ um eine ehemalige Gemeinschaftsantenne für den Empfang von Fernseh- und Radioprogrammen handelt. Die Vorinstanz vertritt deshalb die Ansicht, dass sich Art. 6 besV lediglich auf Fernsehantennen und nicht auf Antennen für Amateurfunk beziehe. Die Rekurrenten sind dagegen der Auffassung, der Sinn und Zweck der Bestimmung sei es, eine Verunstaltung durch Gitterantennen zu verhindern. Die Art bzw. Nutzung der Antenne sei nicht relevant, sondern allein die optische Ausgestaltung. Folglich würden auch Amateurfunkantennen unter das Verbot fallen.

5.2 Massgebend für jede Normauslegung ist in erster Linie der Wortlaut der fraglichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Nach der Rechtsprechung darf die Auslegung vom klaren Wortlaut eines Rechtssatzes nur dann abweichen, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche triftigen Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift und aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Entscheidend ist danach nicht der vordergründig klare Wortlaut einer Norm, sondern der wahre Rechtssinn, welcher durch die anerkannten Regeln der Auslegung zu ermitteln ist (BGE 140 III 289 Erw. 2.1 m.H.).

5.3 Bei isolierter Betrachtung des ersten Satzes der strittigen Bestimmung könnte der Eindruck entstehen, dass sämtliche «Einzelantennen» im Plangebiet untersagt seien. Gemäss dem zweiten Satz, welcher mit einem Strichpunkt auf den ersten Satz Bezug nimmt, sollen die zu verhindernden «Einzelantennen» jedoch in der Gemeinschaftsantenne G.____ gebündelt werden. Bereits die Tatsache, dass es sich um eine gemeinschaftliche Fernsehantenne handelt, deutet darauf hin, dass mit «Einzelantennen» wohl nur sog. Hausantennen für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen gemeint sein können (de.wikipedia.org, «Hausantenne»). Hinzu kommt, dass Ama-



teurfunkantennen aus technischen Gründen gar nicht an eine Gemeinschaftsantenne angeschlossen werden können. Im Gegensatz zu den Hausantennen dient eine Amateurfunkantenne nicht nur dem Empfang, sondern auch dem Senden von Funkwellen, weshalb eine gemeinschaftliche Nutzung ausgeschlossen ist. Entsprechend ist davon auszugehen, dass Art. 6 besV lediglich auf Hausantennen für Fernseh- und Radioempfang anwendbar ist. Dies würde zum widersprüchlichen Resultat führen, dass Amateurfunkantennen im Plangebiet zulässig sind, obwohl diese in der Regel deutlich markanter in Erscheinung treten als die üblichen Hausantennen. Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Amateurfunkantennen würde jedoch in die verfassungsmässig geschützte Meinungs- und Informationsfreiheit eingreifen (Urteil 1A.220/2006 des Bundesgerichtes vom 16. März 2007 Erw. 4). Es ist nicht davon auszugehen, dass die Planungsbehörde beim Erlass von Art. 6 besV einen solchen Eingriff beabsichtigt hat. Insoweit ist eher von einer unechten Lücke auszugehen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, N 206), weshalb Art. 6 besV der geplanten Amateurfunkanlage nicht entgegensteht. Die Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

6.

Weiter rügen die Rekurrenten, die geplante Antenne halte die baureglementarische Höhenvorschrift nicht ein.

6.1 Bei einer Antennenanlage handelt es sich um eine "eindimensionale" technische Infrastruktureinrichtung bzw. um eine Anlage. Zumal die baureglementarischen Gebäudehöhen und Grenzabstände nur für Gebäude gelten, können sie auf Anlagen nicht angewendet werden (BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 3.1). Die Gemeinden sind jedoch zur spezifischen Reglementierung von Anlagen berechtigt und können sowohl Höhenbeschränkungen wie auch Grenzabstände festlegen. Im Jahr 2007 hatte die Regierung des Kantons St.Gallen eine Baureglementsbestimmung zu beurteilen, mit welcher die Höhe von Anlagen beschränkt werden sollte. Die Regierung kam zu Schluss, dass Anlagen, welche auf Grund ihrer Funktion auf eine Mehrhöhe angewiesen seien, von der Beschränkung ausgenommen werden müssen. Die Regierung dachte dabei insbesondere an Mobilfunkanlagen, da diese aus technischen Gründen auf eine Mehrhöhe angewiesen seien. Entsprechend ergänzte die Regierung die Baureglementsbestimmung, so dass die Höhenvorschriften nur anwendbar sind, soweit die Anlage nicht auf Grund ihrer Funktion auf eine Mehrhöhe angewiesen ist (RRB 2007/37 vom 16. Januar 2007, bestätigt mit Urteil des Bundesgerichtes 1C_328/2007 vom 18. Dezember 2007).

6.2 Art. 24 Abs. 2 BauR sieht für Anlagen eine solche Höhenbeschränkung vor:



Innerhalb der Bauzone gilt die in Art. 9 des Baureglementes festgelegte Firsthöhe als maximal zulässige Höhe für Anlagen, soweit diese nicht auf Grund ihrer Funktion auf eine Mehrhöhe angewiesen sind.

Die Firsthöhe in der vorliegenden WE beträgt gemäss Art. 9 BauR 9,5 m und wird somit durch die geplante Antenne deutlich überschritten. Vorinstanz und Rekursgegner stellen sich jedoch auf den Standpunkt, die Anlage sei aus funktechnischen Gründen auf eine Mehrhöhe angewiesen und deshalb mit Art. 24 Abs. 2 BauR vereinbar. Dagegen bringen die Rekurrenten vor, dass nur weil es sich um eine Funkantenne handle, die Notwendigkeit einer Mehrhöhe keineswegs ausgewiesen sei.

6.3 Elektromagnetische Wellen breiten sich im Raum frei aus. Funkantennen müssen deshalb eine gewisse Höhe aufweisen, damit die Ausbreitung durch die nähere Umgebung wie etwa Gebäude nicht behindert wird. Entsprechend hielt das Bundesgericht fest, dass Mobilfunkantennen aus technischen Gründen die Firsthöhe überschreiten müssen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_328/2007 vom 18. Dezember 2007 Erw. 3.3). Die funktechnische Tatsache, dass Mobilfunkantennen die umliegenden Dächer in der Regel überragen müssen, wurde mehrfach bestätigt und ist in der Rechtsprechung unbestritten (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/IV/39 mit Hinweis; BGE 133 II 64 Erw. 5.2; B. WITTEW, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, S. 113). Somit steht fest, dass auch die vorliegende Amateurfunkantenne grundsätzlich auf eine Mehrhöhe im Sinn von Art. 24 Abs. 2 BauR angewiesen ist. Bei dieser Ausgangslage erübrigt sich die Einholung eines technischen Gutachtens zur Frage der Angewiesenheit auf eine Mehrhöhe.

6.4 Die Rekurrenten sind der Auffassung, dass der Maximalumfang der Mehrhöhe zu bestimmen und zu limitieren sei. Ein Anspruch auf Mehrhöhe könne nicht unbegrenzt ausfallen, sondern finde seine Beschränkung dort, wo die Antenne nicht mehr auf eine Mehrhöhe angewiesen sei. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2012/IV/6; GVP 1998 Nr. 9 mit Hinweisen). Der vorliegend zu beurteilende Rekurs betrifft das Baugesuch Nr. 2023-12 mit dem der Rekursgegner um die Baubewilligung für die Erstellung einer rund 12 m hohen Amateurfunkantenne ersucht. Wie das AFU in seinem Amtsbericht ausführt, wird die ideale Aufbauhöhe einer Antenne im urbanen Umfeld aus verschiedenen Gründen nie erreicht werden können. Die Aufbauhöhe sei daher immer ein Kompromiss zwischen Höhe, Kosten und Machbarkeit. Dieser Kompromiss liege irgendwo bei 15 m über Boden. Die Einschätzung des AFU ist schlüssig und deckt sich mit den in der Rechtsprechung beurteilten Fällen. So erachtete etwa das Bundesgericht in einem Fall eine Antennenhöhe von 18 m für den Amateurfunkbetrieb als erforderlich (Urteil des Bundesgerichtes 1A_220/2006



1A.220/2006 vom 16. März 2007 Erw. 3.5). Auch die übrigen beurteilten Amateurfunkantennen weisen eine Höhe von 12 bis 18 m auf (AR GVP 2009 Nr. 1475 [15 m]; Urteil VB.2012.00630 des Verwaltungsgerichtes Zürich vom 13. Februar 2013 [15 m]; Urteil VB.2008.00431 des Verwaltungsgerichtes Zürich vom 14. Januar 2009 [17 m]; URP 1999 S. 181 [13 m]; Urteil VB.2017.00778 des Verwaltungsgerichtes Zürich vom 29. August 2019 [12 m]). Die vom Rekursgegner geplante Amateurfunkantenne bewegt sich mit 12 m Höhe im unteren Bereich der vergleichsweise herangezogenen Fälle. Auch liegt sie unter der vom AFU genannten «Kompromisshöhe» von 15 m. Es ist daher davon auszugehen, dass für die Funktionsfähigkeit der geplanten Anlage die in Anspruch genommene Mehrhöhe erforderlich ist. Ob eine weitere Mehrhöhe – wie etwa die von den Rekurrenten beispielhaft genannten 100 m – zulässig wäre, bildet dagegen nicht Verfahrensgegenstand. Die Rüge, die geplante Anlage verletze die baureglementarischen Höhenvorschriften, erweist sich deshalb als unbegründet.

7.

Die Rekurrenten rügen eine Verletzung des Grenzabstands.

7.1 Wie bereits ausgeführt, dürfen Gemeinden Grenzabstände für Anlagen erlassen (vgl. oben Erw. 6.1). Die Politische Gemeinde Z.____ hat mit Art. 17 Abs. 5 BauR einen Grenzabstand für Anlagen innerhalb der Bauzone festgelegt. Dieser bemisst sich wie folgt:

Innerhalb der Bauzone liegende Anlagen, welche die für An- und Neubauten [recte: Nebenbauten] geltende Firsthöhe überschreiten, haben den für Bauten geltenden kleinen Grenzabstand einzuhalten.

Die geplante Antenne liegt in der Bauzone und überschreitet mit 12 m die für An- und Nebenbauten geltende Firsthöhe von 5 m gemäss Art. 28 Abs. 1 BauR. Entsprechend hat die geplante Antenne den kleinen Grenzabstand von 4 m gemäss Art. 9 BauR einzuhalten. Es ist unter den Beteiligten grundsätzlich unbestritten, dass der 12,3 m hohe Antennenmast den kleinen Grenzabstand einhält. Auch ist unbestritten, dass das rechteckige Auslegerelement mit vier Querstangen (Mosley Beam MP-33-NW), welches mittels eines Rotors auf dem Mast in rund 12 m Höhe angebracht werden soll und einen Durchmesser von 8,5 m aufweist, den kleinen Grenzabstand um rund 1 m unterschreitet. Im Einspracheentscheid wurde Art. 17 Abs. 5 BauR nicht thematisiert. Vorinstanz und Rekursgegner vertreten jedoch die Ansicht, es sei mit Art. 17 Abs. 5 BauR vereinbar, wenn nur der Mastsockel nicht aber das filigrane Auslegeelement in 12 m Höhe den kleinen Grenzabstand einhalte.

7.2 Aus dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 5 BauR ergeben sich keine Hinweise auf eine differenzierte Messweise. Dies spricht dafür, dass grundsätzlich die komplette Anlage den kleinen Grenzabstand einzuhalten hat. In der rechten Spalte enthält das BauR zusätzlich «Hinweise, Erläuterungen und Notizen» zu den einzelnen Bestimmungen.



Bei Art. 17 Abs. 5 BauR wird auf Art. 57 BauG verwiesen, welcher den Gebäudeabstand regelt. Gemäss diesem gilt der Gebäudeabstand als die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden. Die Definition des Gebäudeabstands ist für die Abstandsmessung von Anlagen jedoch nicht hilfreich, da lediglich Gebäude Fassaden aufweisen (vgl. zum Fassadenbegriff VerwGE B 2023/176 vom 12. Juni 2024 Erw. 7.4.1.). Auch die von der Vorinstanz vergleichsweise herangezogene Bestimmung von Art. 91 Abs. 1 PBG und Art. 98^{quinquies} Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1), wonach bei Bäumen der Abstand ab dem Stamm und nicht ab der Baumkrone gemessen wird, ist nicht hilfreich. Aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 17 Abs. 5 BauR, kann nicht einfach sinngemäss die Abstandsregelung zu Bäumen angewendet werden. Zu prüfen ist, ob der Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 BauR, wonach im Falle der Mehrhöhe die komplette Anlage den kleinen Grenzabstand einzuhalten hat, auch dem Sinn der Bestimmung entspricht. Hierbei kann wiederum auf den oben bereits zitierten RRB 2007/37 vom 16. Januar 2007 betreffend der Zulässigkeit von Höhenvorschriften für Anlagen verwiesen werden. In Erw. 2e hält die Regierung fest, dass die öffentlichen Interessen an Grenz- und Gebäudeabständen auf den Gebieten der Feuer- und Gesundheitspolizei, der guten Gestaltung der Siedlungen ohne zu dichte Überbauungen sowie der Ästhetik lägen. Daneben habe der Grenzabstand, insbesondere im Zusammenhang mit dem oft von ihm abhängenden Gebäudeabstand, auch nachbarschützende Funktionen, sollten doch die verschiedenen Einflüsse von Bauten und ihrer Benutzung auf Nachbargrundstücke gemindert werden. Die genannten öffentlichen Interessen seien nicht nur durch die Erstellung von Bauten berührt. So hätten auch Anlagen wie Mauern und Einfriedungen ebenfalls eine räumliche Einwirkung auf ihre Umgebung. Sie könnten zu Lichtenzug führen oder die Bewohnerinnen und Bewohner eines Nachbarhauses durch ihre Höhe, allenfalls verbunden mit zu grosser räumlicher Nähe, erheblich bedrängen. Als weiteres Beispiel nannte die Regierung einen hohen Bretterstapel, welcher durchaus bedrohlich oder – ohne dass bereits eine eigentliche Verunstaltung im Sinn von Art. 93 BauG bejaht werden müsste – optisch stark störend auf ein angrenzendes Grundstück einwirken könne. Entsprechend bejahte die Regierung das öffentliche Interesse am Erlass von Höhen- und Abstandsvorschriften für Anlagen. Vor diesem Hintergrund entspricht es durchaus dem Sinn und Zweck von Art. 17 Abs. 5 BauR, dass bei einer Mehrhöhe die komplette Anlage den kleinen Grenzabstand einzuhalten hat. Für eine differenzierte Abstandsmessung, wie es Vorinstanz und Rekursgegner favorisieren, besteht aufgrund des klaren Wortlauts kein Platz. Entsprechend kommt es auch nicht darauf an, ob im Einzelfall tatsächlich ein Lichtenzug oder eine optisch störende Einwirkung besteht. Weil die geplante Amateurfunkanlage die Abstandsvorschrift von Art. 17 Abs. 5 BauR nicht vollständig einhält, erweist sich die Rüge als begründet.



8.

Bereits aufgrund der Verletzung der Abstandsvorschriften ist der Rekurs gutzuheissen und die Baubewilligung vom 7. Dezember 2023 aufzuheben. Aus prozessökonomischen Überlegungen ist indessen auf die weiteren Rügen der Rekurrenten einzugehen.

8.1 Die Rekurrenten rügen eine Verunstaltung durch die geplante Anlage.

8.1.1 Das Baugrundstück befindet sich weder in einem Ortsbild- oder Landschaftsschutzgebiet gemäss Schutzverordnung der Gemeinde Z.____, noch befindet sich auf dem Baugrundstück oder in dessen unmittelbarer Umgebung ein geschütztes Kulturobjekt. Insoweit gilt lediglich das Verunstaltungsverbot. Gemäss kantonalem Recht sind sodann für das ganze Gemeindegebiet anwendbare Einordnungs- oder Gestaltungsvorschriften nicht zulässig (BUDE Nr. 11/2023 vom 25. Januar 2023 Erw. 7.1 mit weiteren Hinweisen). Entsprechend ist auch die von den Rekurrenten erwähnte Vorschrift in Art. 36 Abs. 2 BauR, wonach Aussenantennenanlagen und Parabolspiegel sich bezüglich Ausgestaltung und Standort möglichst unauffällig in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen haben, lediglich im Lichte des Verunstaltungsverbots auszulegen.

8.1.2 Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt und vorliegend unmittelbar anwendbar. Inhaltlich deckt sich der neue Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG. Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten. Das kantonale Recht regelt die Frage der Ästhetik von Bauten und Anlagen, insbesondere den Begriff der Verunstaltung, abschliessend. Von einer Verunstaltung im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG kann nach ständiger Lehre und Rechtsprechung zu Art. 93 Abs. 1 BauG nur gesprochen werden, wenn etwas offensichtlich Unschönes geschaffen wird. Eine Verunstaltung darf nicht leichthin angenommen werden. Verunstaltung bedeutet eine schwerwiegende Verletzung ästhetischer Werte. Gleichbedeutend ist die Bezeichnung schwere, grobe oder erhebliche Beeinträchtigung. 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. Ein Bau oder eine Anlage muss sich – um als verunstaltend zu gelten – als qualifiziert unschön bezeichnen lassen (GVP 1998 Nr. 81; B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St.Gallen 2001, S. 131). Eine Verunstaltung ist deshalb nur gegeben, wenn eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschafts- und Ortsbild vorliegt (BGE 97 I 642). Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Prüfung der Einfügung einer Massnahme in das Orts- und Landschaftsbild ist die Stärke des Gegensatzes zwischen dem zu beurteilenden Objekt und der Umgebung (M. ZINGG, Naturschutz und Heimatschutz, insbesondere nach st.gal. lischem Recht, Diss. Zürich 1975, S. 89). Ein Bauvorhaben ist daher in ästhetischer Hinsicht nicht für sich allein zu beurteilen, sondern es



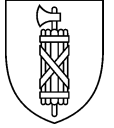
muss in Beziehung zu seiner Umwelt gesetzt und in Bezug auf die Gesamtwirkung beurteilt werden (ZUMSTEIN, a.a.O., S. 105 und 109 f.). Nur ein Gegensatz zum Bestehenden, der erheblich stört, gilt demnach gemäss der Rechtsprechung als Verunstaltung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_346/2007 vom 16. Mai 2008 Erw. 3.3.1; BDE Nr. 32/2018 vom 9. Juli 2018 Erw. 5).

8.1.3 Die geplante Amateurfunkantenne befindet sich im Perimeter des Überbauungsplans F.____, welcher die Schaffung eines locker überbauten Einfamilienhausquartiers mit ländlicher Prägung ermöglichen soll (Art. 2 besV). Beim Augenschein wurde neben den Grundstücken Nrn. 001 und 002 auch die nähere Umgebung berücksichtigt. Dabei präsentierte sich die Siedlung als ein typisches Einfamilienhausquartier. Viele der Gebäude stammen aus den 80er- und 90er-Jahren, wobei auch neuere Gebäude zu finden sind. Charakteristische Gestaltungselemente wie Materialien und Farben oder Formgebung und Proportionen waren nicht auszumachen. Insgesamt ist deshalb von einer durchschnittlichen Überbauung ohne besondere Merkmale auszugehen. Sicherlich wird die geplante Antenne die umliegende Dachlandschaft überragen und kann deshalb isoliert betrachtet als störend empfunden werden. Die Form von Amateurfunkantennen ist jedoch mehr oder weniger vorgegeben; diesbezüglich besteht kaum ein Gestaltungsspielraum. Überdies müssen Antennen, aufgrund ihrer Funktion, die Dächer überragen und treten deshalb sichtbar in Erscheinung. Aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeit sowie der nicht besonders qualitativen Umgebung, wird die Schwelle der Verunstaltung – auch wenn eine Amateurfunkantenne subjektiv betrachtet ohne weiteres als störend empfunden werden kann – nicht erreicht. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

8.2 Die Rekurrenten beanstanden, die verfügte Auflage der jährlichen Sendedauer von maximal 800 Stunden sei nicht vollziehbar.

8.2.1 Die umweltrechtliche Bewilligung und der Betrieb von Amateurfunkanlagen und anderen Sendeanlagen ist durch die NISV geregelt. Danach müssen Amateurfunkanlagen die Immissionsgrenzwerte (IGW) der NISV einhalten. Die massgeblichen IGW liegen je nach Frequenz zwischen einer Immissionsfeldstärke von 28 V/m und 87 V/m. Die IGW gewährleisten mit ausreichender Sicherheit, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte Menschen nicht gefährden und die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 14 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes [SR 814.01]). Die strengeren Anlagegrenzwerte, welche die Strahlenemissionen vorsorglich begrenzen, müssen Amateurfunkanlagen nicht einhalten, solange deren Betriebsdauer unter 800 Stunden pro Jahr liegt (Anhang 1 Ziffer 71 Absatz 1 NISV).

8.2.2 Mit dem Baugesuch reichte der Rekursgegner eine Emissionserklärung gemäss der Berechnungsmethode der Union Schweizerischer Kurzwellenamateure (USKA) ein. Darin sind die relevanten Da-



ten bezüglich der geplanten Anlage samt den Leistungen für die Immissionsberechnung aufgeführt. Auch erklärt der Rekursgegner, dass die Funkanlage weniger als 800 Stunden pro Jahr in Betrieb sei, nie gleichzeitig zwei oder mehrere Sendeantennen in Betrieb seien, die Leistung bei Verwendung eines höheren Modulationsfaktors entsprechend reduziert werde und die Angaben in den Projektplänen und in der Emissionserklärung vollständig und korrekt seien. Die Emissionserklärung wurde vom AFU geprüft und mit Schreiben vom 4. August 2023 als vollständig und korrekt beurteilt, sofern die jährliche Sendedauer weniger als 800 Stunden betrage. Die Einhaltung der massgebenden IGW blieb in der Folge unbestritten. Hingegen bemängeln die Rekurrenten, es sei nicht sichergestellt, dass die jährliche Sendedauer von 800 Stunden eingehalten werde.

8.2.3 Im Gegensatz zum Mobilfunk oder Rundfunk stehen die Amateurfunkanlagen nicht dauernd in Betrieb und erzeugen damit auch nicht permanent Strahlung. Die gängigste Verkehrsart im Funk ist der Wechselverkehr. Bei dieser senden und empfangen alle Teilnehmenden auf derselben Frequenz. Während ein Teilnehmer sendet, können alle anderen nur zuhören (Entscheid 120/2020/64 der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern Erw. 4b vom 28. Oktober 2021). Wie der Rekursgegner in seiner Vernehmlassung ausführt und das AFU in seinem Amtsbericht bestätigt, ist es sehr unwahrscheinlich die jährliche Sendedauer von 800 Stunden im Rahmen der hobbymäßigen Ausübung zu überschreiten. So hält auch das Bundesamt für Umwelt auf seiner Internetseite fest, dass die Einhaltung der jährlichen Sendedauer bei Hobbyanwendungen praktisch immer der Fall sei (abrufbar unter www.bafu.admin.ch, «Themen», «Thema Elektromog und Licht», «Fachinformationen», «Elektromog-Quellen», «Amateurfunk»). Gründe, weshalb im vorliegenden Fall eine Ausschöpfung der jährlichen Sendedauer befürchtet werden müsste, sind nicht ersichtlich und werden nicht geltend gemacht. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

9.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die geplante Anlage die Abstandsvorschriften von Art. 17 Abs. 5 BauR verletzt. Die Baubewilligung vom 7. Dezember 2023 ist deshalb aufzuheben und der Rekurs gutzuheissen.

10.

10.1 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 3'500.–. (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekursgegner zu überbinden.

10.2 Der von den Rekurrenten am 19. Januar 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



11.

Rekurrenten und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 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).

11.2 Die Rekurrenten obsiegen 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. 3'250.– festzulegen; sie ist vom Rekursgegner bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

11.3 Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Bau- und Einspracheentscheid 20.11.2023/117 der Baukommission Z.____ vom 7. Dezember 2023 wird aufgehoben.

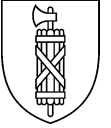
2.

a) C.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 19. Januar 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____ entschädigt A.____ und B.____ ausseramtlich mit Fr. 3'250.–.



b) Das Begehren von C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin