



Fall-Nr.:	24-4124
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	29.08.2025
Entscheiddatum:	12.08.2025

BUDE 2025 Nr. 052

Baurecht, Art. 3 NHG, 6 Abs.1, Art. 7 Abs. 1 NHG i.V.m. 25 Abs. 2 NHG, Art. 11 USG. Die Erteilung einer Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage ist eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 NHG, sodass alle Objekte der Bundesinventare einen direkten Schutz geniessen. Wird kein Schutzobjekt tangiert ist, kann ein Bauabschlag nicht auf Art. 129 Abs. 2 PBG gestützt werden (Erw. 5). Für den Bau und Betrieb einer Mobilfunkanlage ist kein Bedürfnisnachweis erforderlich (Erw. 4.2). Das kantonale Energiegesetz enthält keine gesetzliche Grundlage, um den Bau einer Mobilfunkanlage im Hinblick auf deren Stromverbrauch zu verweigern (Erw. 4.3). Der Einsatz der 5G-Technologie verletzt nicht das durch Art. 11 USG konkretisierte Vorsorgeprinzip (Erw. 4.4). Auch mit Berufung auf die Klimaziele des Bundes, das kantonale Energiekonzept oder Zielsetzungen der Gemeinde im Energiebereich kann die Baubewilligung für die strittige Mobilfunkanlage nicht verweigert werden (Erw. 4.5). Gutheissung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2025 Nr. 52 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-4124

Entscheid Nr. 52/2025 vom 12. August 2025

Rekurrentin

A.____
vertreten durch Dr.iur. Misha Morgenbesser, Rechtsanwalt,
Mühlebachstrasse 32, 8024 Zürich

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 25. April 2024)

Betreff

Baugesuch Neubau Mobilfunkanlage



Sachverhalt

A.

a) Die B.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 6. September 1991 in der Gewerbe-Industriezone (GI A) und bildet mit den Grundstücken Nrn. 002, 003 und 004 ein Gewerbe- und Industriegebiet. Die umliegenden Grundstücke sind der Landwirtschaftszone zugeschrieben.

b) Entlang der südlichen Grundstücksgrenze verläuft die Hauptstrasse, die Kantonsstrasse KS 005. Diese grenzt im Talboden gegen Norden das Thurquellgebiet, den südlichwestlichen Teilraum des Alpsteins, von dem südlichen Gebirgszug der Y.____ ab. Im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (abgekürzt BLN) ist der Alpstein als BLN-Objekt Nr. 006 «X.____» und als BLN-Objekt Nr. 007 «Y.» aufgenommen.

In der kommunalen Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.____ vom 29. März 2000 sind die Gebiete der beiden BLN-Objekte als Landschaftsschutzgebiete ausgeschieden, wobei deren Perimeter in den Talboden hinein ausgeweitet wurde.

B.

a) Mit Baugesuch vom 18. Oktober 2022 beantragte die A.____, beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer neuen Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 001. Geplant ist ein 25 m hoher Mobilfunkmast in der nordwestlichen Grundstücksecke. Vom BLN-Objekt Nr. 006 ist die projektierte Anlage mindestens 200 m und vom BLN-Objekt Nr. 007 rund 500 m entfernt.

b) Innert der Auflagefrist vom 14. bis 27. März 2023 wurden mehrere Einsprachen erhoben, u.a. eine Sammeleinsprache mit 92 Einsprechern. Die Einsprecherinnen und Einsprecher rügten insbesondere einen enormen Stromverbrauch der geplanten Mobilfunkanlage und beanstandeten die Berechnungen zum Einspracheradius und zur Sendeleistung. Zudem sei das Standortdatenblatt unvollständig und die tatsächlichen elektrischen Feldstärken seien zu vermessen. Schliesslich wurde gefordert, eine Gesamtplanung des Antennenausbaus vorzulegen und bis zum Vorliegen eines Kontrollsystems und einer objektiven Messmethode das Baugesuchsverfahren zu sistieren.

c) Mit Beschluss vom 25. April 2024 hiess der Gemeinderat Z.____ die Einsprachen gegen das Bauvorhaben gut und verweigerte die Baubewilligung für die Erstellung der Mobilfunkanlage. Die Verweigerung der Baubewilligung wurde einerseits auf den extremen, nicht notwendigen Stromverbrauch einer 5G-Mobilfunkanlage und andererseits auf eine Verletzung und massive Beeinträchtigung der Landschaftsbilder der BLN-Objekte Nrn. 006 und 007 gestützt.

C.



Gegen diesen Beschluss erhob die A.____, vertreten durch Dr.iur. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt, Zürich, mit Schreiben vom 7. Juni 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderats Z.____ vom 25. April 2024 sei aufzuheben;
2. Der Gemeinderat Z.____ sei anzuweisen, das Baugesuch Nr. 2022-128 Neubau Mobilfunkanlage Grundstück Parz. Nr. 001, Z.____ zu bewilligen;
3. Bei Bedarf sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird neben einer unzureichenden Sachverhaltsabklärung im Wesentlichen geltend gemacht, weder der Energie- oder Stromverbrauch noch ein Bedürfnisnachweis seien Bewilligungsvoraussetzungen, sodass gestützt hierauf eine Baubewilligung nicht verweigert werden könnte. Indem rechtlich nicht vorgesehene Voraussetzungen zur Erteilung der Baubewilligung verlangt würden, werde die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) beeinträchtigt, aber auch das Willkürverbot nach Art. 9 BV sei verletzt. Zudem wird geltend gemacht, BLN-Objekte würden durch die geplante Mobilfunkanlage nicht beeinträchtigt.

D.

a) Die Vorinstanz reicht am 9. August 2024 die Vorakten ein und hält ohne weitere Stellungnahme an ihrem Entscheid vom 25. April 2024 fest. Auch die ursprünglichen Einsprecherinnen und Einsprecher reichen keine Vernehmlassung ein.

b) Mit Amtsbericht vom 23. September 2024 führt das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) aus, bei dem Vorhaben läge keine Beeinträchtigung eines Inventarobjekts vor. Der Amtsbericht wurde den Verfahrensbeteiligten mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zugestellt. Diese machen hiervon keinen Gebrauch.

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).

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 25. April 2024. 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//1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin beanstandet, dass die Vorinstanz den Sachverhalt zur angeblichen Beeinträchtigung von BLN-Objekten in keiner Weise abgeklärt und eigenmächtig, ohne mit der kantonalen Fachstelle bzw. der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (abgekürzt ENHK) Kontakt aufzunehmen, über die Frage einer Beeinträchtigung der BLN-Objekte entschieden habe.

3.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) haben die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG wird dargetan, dass dieses in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen, die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Kann bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, beeinträchtigt werden und ist der Kanton zuständig, hat die kantonale Fachstelle eine Beurteilung vorzunehmen (vgl. Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 NHG). Ist eine erhebliche Beeinträchtigung eines Inventarobjekts zu befürchten oder werden bei Vorhaben natur- und landschaftsschützerische Grundsatzfragen aufgeworfen, hat die Fachstelle zudem die ENHK oder die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (abgekürzt EKD) beizuziehen. Diese erstellt zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten (vgl. Art. 7 Abs. 2 NHG, J. LEIMBACHER, in: Keller/Zuffery/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 7 N 1).



3.2 Die Vorinstanz erachtete zwar die Landschaftsbilder der BLN-Objekte Nrn. 006 und 007 als verletzt, den Beizug der kantonalen Fachstelle hat sie jedoch unterlassen. Es ist daher zu prüfen, ob die Vorinstanz die Baubewilligung ohne Beizug der kantonalen Fachstelle verweigern durfte.

3.2.1 Die Erteilung einer Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage ist eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 NHG. Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben geniessen alle Objekte der Bundesinventare BLN, ISOS und IVS einen direkten Schutz (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 98 in: ABI 2015, S. 2436). Gemäss Art. 7 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 NHG ist daher ein Gutachten der kantonalen Fachstelle nötig, eine Beeinträchtigung des Schutzobjekts bedarf darüber hinaus gemäss Art. 129 Abs. 3 PBG deren Zustimmung. Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) ist dafür das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) zuständig.

3.2.2 Da die Vorinstanz eine Verletzung von BLN-Objekten annahm, hätte sie die kantonale Fachstelle zur Begutachtung beiziehen müssen. Dies ist nicht erfolgt und wurde deshalb im Rekursverfahren nachgeholt, indem die Fachstelle zu einem Amtsbericht eingeladen wurde. In diesem prüfte die Fachstelle, ob das umstrittene Bauvorhaben einen Schutzgegenstand von nationaler Bedeutung, vorliegend insbesondere die BLN-Objekte «X.____» und «Y.____», beeinträchtigen würde. Das ANJF kam im Amtsbericht vom 21. Oktober 2024 zum Ergebnis, dass beim Bau der strittigen Mobilfunkanlage kein nachteiliger Einfluss auf das Landschaftsbild der umliegenden BLN-Gebiete zu erwarten sei, die Schutzziele nicht tangiert würden und daher keine Beeinträchtigung eines Inventarobjekts vorliege. Mangels Betroffenheit der Schutzziele war über eine Zustimmung gemäss Art. 129 Abs. 3 PBG nicht zu befinden.

3.2.3 Die notwendige Begutachtung gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG wurde durch den Beizug der kantonalen Fachstelle im Rekursverfahren nachgeholt. Das Beurteilungsergebnis des ANJF, durch das strittige Bauvorhaben werde kein Schutzobjekt der Natur oder der Landschaft von nationaler, kantonaler oder regionaler Bedeutung betroffen, ist als Stellungnahme zu qualifizieren und stellt für sich allein noch keine Teilverfügung dar, die im Rahmen eines Gesamtentscheids zu eröffnen wäre. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 129 Abs. 3 PBG trifft letzteres nur für die eigentliche Zustimmungsverfügung des ANJF zu; nur diese ist folglich auch Teil des Gesamtentscheids der Baubewilligungsbehörde (vgl. BUDE Nr. 64/2023 vom 7. Juli 2023 Erw. 7.1, BDE Nr. 33/2020 vom 5. Mai 2020 Erw. 4.4).

3.2.4 Damit kann vorliegend die fehlende Begutachtung durch die zuständige kantonale Stelle im Baubewilligungsverfahren durch die Re-



kursinstanz geheilt werden. Ob dagegen materiell-rechtlich unter Berücksichtigung der Stellungnahme des ANJF die Einschätzung der Vorinstanz, dass die Schutzgegenstände der BLN-Objekte «X.____» und «Y.____» nicht nur betroffen, sondern diese auch erheblich verletzt seien, aufrechterhalten lässt, wird nachstehend noch zu prüfen sein (vgl. Erw. 5).

4.

Die Rekurrentin rügt, die Vorinstanz verlange öffentlich-rechtliche Bewilligungsvoraussetzungen, die nicht vorgesehen und in keiner Weise relevant seien. Dadurch werde sie in ihrer Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV verletzt. Als Individualrecht dürfe die Wirtschaftsfreiheit nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden, d.h. der Eingriff müsse auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

4.1 Liegen keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vor, so ist die Baubewilligung zu erteilen (Art. 146 PBG). Die Baubewilligung stellt eine sogenannte Polizeierlaubnis dar, mit der festgestellt wird, dass dem zu Grunde liegenden Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Baugesuchstellende haben einen Rechtsanspruch auf die Bewilligung, diese muss erteilt werden, wenn alle Voraussetzungen ihrer Gutheissung gegeben sind (BUDE Nr. 42/2024 vom 13. Mai 2024 Erw. 3.1; S. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 146 N 1 f.; B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 847). Zu prüfen ist damit vorliegend, ob die im Bauabschlag aufgeführten Gründe ein öffentlich-rechtliches Hindernis für die Baubewilligung begründen und auch tatsächlich vorliegen.

4.2 Die Vorinstanz stützt die Verweigerung der Baubewilligung darauf, dass eine 5G-Mobilfunkanlage in ihrer Gemeinde Z.____ nicht erforderlich sei. Die Gemeinde Z.____ verfüge bereits über ein umfassendes Glasfasernetz zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Internetanschlusses.

4.2.1 Die Rekurrentin bringt dagegen vor, am Bau der in Frage stehenden Mobilfunkanlage und der 5G-Technologie bestehe ein grosses Bedürfnis. Sowohl das Bundesgericht als auch der Gesetzgeber anerkennt an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung ein öffentliches Interesse. 5G entspreche dem aktuellen Stand der Technik und werde von den Klientinnen und Klienten von Mobilfunkdiensten gefordert und benötigt.

4.2.2 Nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Abweichend davon können nach Art. 24 RPG Bewilligungen zur Errichtung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, wenn deren



Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b). Weitere Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen richten sich nach Art. 24a bis 24d RPG sowie nach Art. 37a RPG.

4.2.3 Das Baugrundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan in der Gewerbe-Industriezone (GI A). Die strittige Mobilfunkanlage soll also innerhalb der Bauzone erstellt werden. Somit kommen die Bestimmung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nicht zur Anwendung, weshalb auch keine Standortgebundenheit nachzuweisen ist. Vielmehr sind Infrastrukturanlagen wie Mobilfunkantennen in der Bauzone grundsätzlich zonenkonform (BGE 133 II 321 Erw. 4.3.2; VerwGE B 2020/34 vom 14. September 2020 Erw. 4.2). Zudem ist für den Bau und Betrieb einer Mobilfunkanlage kein Bedürfnisnachweis erforderlich und wird auch vom kantonalen und kommunalen Recht nicht verlangt (Urteile des Bundesgerichtes 1C_329/2013 vom 23. Oktober 2013 Erw. 3.1; 1C_642/2013 vom 7. April 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). Damit kann letztlich dahingestellt bleiben, ob tatsächlich – wie die Vorinstanz in der Entscheidbegründung ausführt – das 5G-Mobilnetz aktuell lediglich für die Steuerung von selbstfahrenden Autos erforderlich sei und somit für 5G in Z. ___ auf unabsehbare Zeit kein Bedarf bestünde. Selbst wenn dem so wäre, könnte die Baubewilligung gestützt hierauf nicht verweigert werden.

4.2.4 In gleicher Weise unmassgeblich ist auch, ob der von den Mobilfunkkonzessionen geforderte Abdeckungsgrad schon erreicht ist (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_329/2013 vom 23. Oktober 2013 Erw. 3.1; 1C_642/2013 vom 10. Dezember 2014 Erw. 4.4), sodass der Verweis der Vorinstanz auf das in der Gemeinde bestehende umfassende Glasfasernetz, das einen leistungsfähigen Internetanschluss bereits jetzt gewährleiste, im Baubewilligungsverfahren unbeachtlich ist. Hinzu kommt, dass allgemein Glasfasernetze zwar Wohnungen, Büros und Produktionsstätten mit schnellem Internet versorgen können, jedoch 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. 92/2024 vom 6. November 2024 Erw. 10.2 mit weiteren Hinweisen).

4.3 Die Vorinstanz stützt den Bauabschlag zudem darauf, dass der hohe Stromverbrauch von 5G-Mobilfunkantennen in krassem Widerspruch zur Vorsorgeplanung des kantonalen Energiegesetzes (sGS 741.1; abgekürzt EnG) stünde. Im Lichte der Vorsorgeplanung sei es nicht zulässig, Nutzungen und Anwendungen zuzulassen, die mehr Energie verbrauchten als es unbedingt notwendig sei. So müssten gemäss Art. 4 EnG Neu- und Umbauten die Anforderungen an eine sparsame und rationelle Energieverwendung erfüllen.



4.3.1 Mit der kantonalen Energiegesetzgebung soll eine nachhaltige Energiepolitik umgesetzt werden. Prägend ist insoweit der Zweckartikel des Energiegesetzes, nämlich Art. 1 EnG, in dem aufgezählt wird, mit welchen Mitteln die Energiepolitik umgesetzt werden soll, u.a. durch Sparen von Energie (Bst. b) und durch eine rationelle und umweltschonende Verwendung von Energie (Bst. c). Diese Grundsätze sind bei der Rechtsanwendung zu berücksichtigen und können als Auslegungshilfe für die übrigen Bestimmungen des Energiegesetzes dienen. Unmittelbare Rechte und Pflichten für die Rechtsunterworfenen lassen sich daraus jedoch nicht ableiten (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum kantonalen Energiegesetz vom 19. Oktober 1999, S. 33, ABI 1999, 2533; im Folgenden Botschaft EnG).

4.3.2 Auch Art. 4 EnG kann nicht als gesetzliche Grundlage herangezogen werden, um eine Baubewilligung für eine 5G-Mobilfunkanlage aufgrund des Stromverbrauchs zu verweigern. Nach dem (klaren) Gesetzeswortlaut der Vorschrift gelten die Anforderungen einer sparsamen und rationellen Energieverwendung für Neu- und Umbauten, lediglich für Bauten, nicht aber für Anlagen. Zum selben Ergebnis führt die systematische Auslegung. So ist Art. 4 EnG zwar im Kapitel II «Bauten und Anlagen» geregelt, jedoch im ersten Abschnitt «Bauten» (Art. 4-9a EnG) und gerade nicht im darauffolgenden zweiten Abschnitt «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. 6.1). Mobilfunkanlagen sind für den Witterungsschutz ungeeignet. Sie sind gemäss ständiger Rechtsprechung keine Bauten, sondern Anlagen (vgl. Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen, 2004/IV/39).

4.3.3 Im Unterschied zum früheren Energiegesetz vom 28. September 1989 (ABI 1989, 1801) enthält das geltende Energiegesetz keine Bestimmung mehr, wonach Bauten und Anlagen allgemein so zu errichten sind, dass eine sparsame und rationelle Energieverwendung gewährleistet ist (vgl. Botschaft EnG, S. 34). Der frühere Art. 5 des Energiegesetzes vom 28. September 1989, der dies noch so vorsah, wird im geltenden Energiegesetz zwar in Art. 13 aufgegriffen, es wird hier aber im Unterscheid zum früheren Recht nur noch auf den Betrieb und den Unterhalt abgestellt. Die unter dem dritten Abschnitt «gemeinsame Bestimmungen» aufgeführte gesetzliche Bestimmung bezieht sich damit ausschliesslich auf die vorhergehend (unter dem ersten und zweiten Abschnitt des Kapitels II) erfassten «Bauten und Anlagen» und soll gewährleisten, dass die sparsame und rationelle Energieverwendung nicht nur bei Erstellung der Bauten und Anlagen gewährleistet wird, sondern auch im Rahmen des nachfolgenden Betriebs und Unterhalts (vgl. Botschaft EnG, S. 36). Zudem wird in der Botschaft zum Energiegesetz klargestellt, dass die Vollzugsbehörde nur die Einhaltung der von der Regierung in der Verordnung festgelegten Anforderungen verlangen könne. Fehlten in einem Bereich entsprechende



Bestimmungen, dürften dem Gesuchsteller keine Auflagen gemacht werden (vgl. Botschaft EnG, S. 34).

4.3.4 Das kantonale Energiegesetz bildet somit keine gesetzliche Grundlage, um das Gesuch zur Errichtung einer 5G-Mobilfunkanlage im Hinblick auf deren Stromverbrauch zu verweigern. Auch im Übrigen ist keine konkrete energierechtliche Vorschrift ersichtlich, welche für die Bewilligungserteilung jene Datenübertragungsart mit dem geringsten Stromverbrauch vorschreibt (BUDE Nr. 92/2024 vom 6. November 2024 Erw. 10.1; BUDE Nr. 84/2023 vom 27. September 2023 Erw. 4). Es braucht daher nicht weiter abgeklärt werden, ob tatsächlich die Datenübertragung mittels 5G-Netz das 13-fache des Stromverbrauchs einer entsprechenden Übertragung mittels Glasfaser bedarf und sich dies aus einer – im angefochtenen Entscheid nicht näher bezeichneten – Studie aus Dänemark ergibt. Auch kann dahinstehen, dass aufgrund des geltenden Untersuchungsgrundsatzes gemäss Art. 12 VRP die Vorinstanz diese Behauptung der Einsprecherinnen und Einsprecher nicht als zutreffend unterstellen durfte, nur weil die heutige Rekurrentin der Behauptung nicht widersprach.

4.4 Die Vorinstanz vertritt zudem die Auffassung, der hohe Stromverbrauch der strittigen 5G-Mobilfunkantenne stünde im Widerspruch zur Vorsorgeplanung des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG).

4.4.1 Das 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 (NIS), die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) erlassen. Diese regelt insbesondere die Emissionsbegrenzungen sowie die Immissionsgrenzwerte für Mobilfunksendeanlagen und drahtlose Teilnehmeranschlüsse, unabhängig von der verwendeten Mobilfunktechnologie (3G [UMTS], 4G [LTE] oder 5G [New Radio]). Der Bundesrat hat in der NISV im Rahmen des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG die Anlagegrenzwerte so tief angesetzt, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist, wobei er bezüglich möglicher Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge vorsah (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_576/2016 vom 27. Oktober 2017 Erw. 3.5.1, 1C_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 3.1 und 4). Die in der NISV vorgeschriebenen Anlagegrenzwerte (vgl. Art. 3 Abs. 6 und Art. 4 Abs. 1 sowie Anhang 1 Ziff. 64 NISV) sind deshalb keine Gefährdungswerte, sondern vorsorgliche Emissionsbegrenzungen. In ihrer Funktion als vorsorgliche Emissionsgrenzwerte hat das Bundesgericht gemäss bisherigem Wissensstand die Verfassungs- und Gesetzeskonformität der Anlagegrenzwerte bereits mehrfach bestätigt (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). Auch das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass die bestehende vorsorgliche Begrenzung mit Anlagegrenzwerten nach wie vor ausreicht, um die Exposition der Bevölkerung tief zu halten und das Risiko für allfällige Gesundheitsfolgen zu verringern. Von einer Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit der in der NISV festgelegten Anlagengrenzwerte könne daher nicht ausgegangen werden (VerwGE B 2023/131 vom 24. April 2024 Erw. 5.2.2 mit Hinweisen).

4.4.2 Der Schutz vor nichtionisierender Strahlung ist somit durch das Bundesrecht im Bereich des vorsorglichen Immissionschutzes abschliessend geregelt. Da die hier festgelegten Immissions- und Anlagengrenzwerte nicht von der Mobilfunktechnologie abhängig sind, gelten diese zudem unabhängig davon, welche konkrete Technologie (2G [GSM], 3G [UMTS], 4G [LTE] oder 5G [New Radio]) zum Einsatz kommen sollen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 4, VerwGE B 2023/151 vom 14. Mai 2024 Erw. 10.4). Sofern die im Standortdatenblatt deklarierten maximalen Sendeleistungen nicht überschritten werden, ist es der Mobilfunkbetreiberin zu überlassen, mit welchen Leistungen sie die Mobilfunkanlage betreiben will. Die Kantone und Gemeinden können in diesem Zusammenhang keine darüber hinaus gehenden Bedingungen anordnen.

4.4.3 Da eine Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen des USG, insbesondere der Strahlengrenzwerte, weder von der Vorinstanz behauptet, noch eine solche auf der Hand liegt, kann somit die Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage nicht mit der Begründung verweigert werden, der Einsatz der 5G-Technologie verletze das allgemeine, im Bereich des Immissionschutzes durch Art. 11 USG konkretisierte Vorsorgeprinzip.

4.5 Schliesslich stützt die Vorinstanz den Bauabschlag darauf, dass das Baugesuch die Klimaziele des Bundes verletze. Zudem widerspreche das strittige Bauvorhaben den Zielsetzungen der Gemeinde Z.____ im Energiebereich diametral. Als Mitglied der Energieregion Obertoggenburg setze sich Z.____ kontinuierlich für eine effiziente Nutzung von Energie, dem Klimaschutz und erneuerbare Energien sowie einer umweltverträglichen Mobilität ein. Im kantonalen Energiekonzept, konkret dem «St.Galler Energiekonzept 2021-2023 Monitoring 2023», werde ausgeführt, dass die Entwicklung des Strombedarfs die Wichtigkeit von Energieeffizienz-Massnahmen verdeutliche.

4.5.1 Die Rekurrentin wendet dagegen ein, das 5-seitige kantonale Energiekonzept 2021-2023 sei viel zu vage bzw. zu wenig konkret formuliert und beziehe sich weder auf Bewilligungsverfahren noch auf Mobilfunkanlagen.

4.5.2 Die Klimaziele des Bundes, das kantonale Energiekonzept sowie die Zielsetzungen der Gemeinde Z.____ sind keine Rechtserlasse. Als politische Zielsetzungen stellen sie eine Strategie oder eine Absichtserklärung dar, die von der Politik und der Gesellschaft angestrebt



werden. Damit können diese zwar für die Gesetzgebung richtungsweisend sein, sie können jedoch einen rechtswirksamen und rechtsetzenden Erlass, der durch das zuständige Organ und unter Beachtung der massgeblichen Verfahrens- und Formvorschriften zu ergehen hat, nicht ersetzen und sind daher weder unmittelbar verbindlich noch unmittelbar rechtlich durchsetzbar. Soweit sich die Vorinstanz konkret auf eine Aussage im Bericht des «St.Galler Energiekonzept 2021-2023 Monitoring 2023» beruft, weist dieses zudem nicht den für einen Erlass nötigen Grad an inhaltlicher Bestimmtheit auf.

4.5.3 Nach dem Gesagten konnte die Vorinstanz die Baubewilligung als Polizeierlaubnis auch nicht mit Berufung auf die Klimaziele des Bundes, das kantonale Energiekonzept oder ihre eigenen politischen Zielsetzungen verweigern.

5.

Die Rekurrentin macht geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Beeinträchtigung der BLN-Objekte Nrn. 006 und 007 angenommen. Der Antennenstandort befinde sich nicht innerhalb der beiden BLN-Objekte, sondern ca. 260 m bzw. 500 m davon entfernt. Zudem sei die Umgebung der strittigen Anlage durch einen Werkhof mit Halle technisch und durch Verkehrsanlagen geprägt. Die Schutzziele der BLN-Objekte könnten daher durch die strittige Mobilfunkanlage nicht beeinträchtigt werden.

5.1 Für den Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes hält Art. 129 Abs. 2 PBG fest, dass Schutzobjekte nur beeinträchtigt oder beseitigt werden dürfen, wenn ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Wie bereits ausgeführt (s.o. Erw. 3.2.1), geniessen die in den Bundesinventaren aufgeführten Schutzobjekte einen direkten Schutz. Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben gilt es bei diesen somit nicht nur, die Schutzobjekte selbst zu schonen und zu erhalten, sondern auch deren Umgebung (Art. 3 Abs. 3 NHG, vgl. A.-C. FAVRE, in: Keller/Zuffery/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 3 N 7, 23).

5.2 Vorliegend befindet sich der Antennenstandort einerseits in Sichtweite der BLN-Objekte Nr. 006 «X.____» und Nr. 007 «Y.____» und grenzt andererseits das Baugrundstück Nr. 001 nach der kommunalen Schutzverordnung vom 29. März 2000 unmittelbar an ein geschütztes Landschaftsschutzgebiet und damit ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Abs. 1 Bst. b PBG an. Wenngleich die Mobilfunkantenne weder im Perimeter der vorgenannten BLN-Objekte, noch im kommunalen Landschaftsschutzgebiet erstellt werden soll, befindet sie sich in unmittelbarer Umgebung der Schutzobjekte.

5.3 Die Vorinstanz vertritt daher die Auffassung, die strittige Mobilfunkanlage mit einer Höhe von 25 m wirke in den Landschaftsbildern «X.____» und «Y.____» als völliger und krass störender Fremdkörper. Bei Erarbeitung der kommunalen Baurechtsnormen habe sich die Politische Gemeinde zum Schutz der BLN-Objekte «X.____» und «Y.____»



grosse Zurückhaltung auferlegt. So habe man bei der Beschränkung der Firsthöhe auf 15 m im Industriegebiet auch den Schutz der bereits genannten BLN-Objekte im Auge gehabt. Die geplante 25 m hohe Antenne überrage am fraglichen Standort die geltende Maximalhöhe für Bauten um 10 m und setze einen krass störenden Akzent im Landschaftsbild.

5.4 Im Amtsbericht vom 21. Oktober 2024 führt das ANJF dagegen aus, das geplante Vorhaben befinde sich im bestehenden Gewerbegebiet und im Talboden, sodass nur eine kleinräumige Störung zu erwarten sei. Eine Beeinträchtigung des Gebirgsreliefs sei nicht gegeben, vielmehr würden die mindestens 240 m entfernten Schutzobjekte von nationaler Bedeutung von der Mobilfunkantenne nicht betroffen.

5.5 Zunächst ist festzuhalten, dass eine Antennenanlage eine «ein-dimensionale» technische Infrastruktureinrichtung ist und es sich somit um eine Anlage handelt, für welche die Vorschriften über die Gebäudehöhe nicht massgebend sind. Somit ist die geplante Mobilfunkantenne auch nicht den Höhenbeschränkungen für Gebäude gemäss Art. 9 des kommunalen Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 11. Juni 2014 (abgekürzt BauR) unterworfen. Da von einer feingliedrigen Antenne weder die Belichtung noch die Fernsicht wesentlich tangiert wird, ist auch eine analoge Anwendung der Vorschriften über die Gebäudehöhe grundsätzlich nicht gerechtfertigt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_229/2011 vom 8. November 2011 Erw. 2.2, VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014 Erw. 5.1.2.; BUDE Nr. 76/2023 vom 6. September 2023 Erw. 10.1, BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 3.1) Dazu kommt, dass Mobilfunkanlagen technisch eine gewisse Höhe aufweisen bzw. die umliegenden Gebäude überragen müssen, damit sie ihre Funktion überhaupt erfüllen können (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/IV/39 mit Hinweis; BGE 133 II 64 Erw. 5.2). Damit ist auch der Rückschluss der Vorinstanz, mit der Überschreitung der im Baureglement festgelegten Firsthöhe um 10 m würde ein störender Akzent im Landschaftsbild gesetzt, keineswegs zwingend. Vielmehr kann das weitläufige Gebirgspanorama wohl kaum durch einen einzelnen, vertikal ausgerichteten schlanken Masten in der Talebene beeinträchtigt werden. Hinzu kommt, dass die nähere Umgebung durch die bereits vorhandenen Industriebauten und -anlagen sowie weitere Infrastrukturanlagen (z. B. Strommasten) geprägt wird, sodass die strittige Mobilfunkanlage nicht augenfällig ist. Die Ausführungen des ANJF, wonach aufgrund der räumlichen Distanz zu den BLN-Objekten sowie des Standorts im Gewerbegebiet und zudem im Talboden lediglich eine kleinräumige Störung zu erwarten sei und das Gebirgsrelief der BLN-Objekte nicht beeinträchtigt wird, ist daher nachvollziehbar und sachgerecht.

5.6 Nach dem Gesagten wird durch die geplante Mobilfunkanlage kein Schutzobjekt tangiert, auch nicht unter Berücksichtigung des Umgebungsschutzes derselben. Aufgrund der fehlenden Beeinträchtigung eines Schutzobjekts kann der Bauabschlag auch nicht auf Art. 129 Abs. 2 PBG gestützt werden.



6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Unrecht die Baubewilligung verweigert hat. Der Rekurs erweist sich als begründet. Der angefochtene Beschluss ist aufzuheben und die Sache zur nochmaligen Prüfung des Baugesuchs sowie zur erneuten Entscheidungsfindung zurückzuweisen. Entgegen dem rekurrentischen Antrag erfolgt keine Anweisung an die Vorinstanz, die Baubewilligung zu erteilen. Die Vorinstanz hat ausdrücklich davon abgesehen, auf die weiteren Vorbringen der Einsprecherinnen und Einsprecher einzugehen, namentlich auf die Rügen betreffend fehlerhafter bzw. widersprüchlicher oder fehlender Angaben im Standortdatenblatt und der Nichteinhaltung der Grenzwerte. Ob aufgrund der weiteren Rügen die Baubewilligung weiterhin zu verweigern ist, wird die Vorinstanz als erste Instanz und Baubewilligungsbehörde zu beurteilen haben.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Verfahren, bei denen sich ähnlich wie im Zivilprozess direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang gegenüberstehen, werden in aller Regel diese beiden für die Auferlegung von amtlichen Kosten herangezogen, während dem erstverfügenden Gemeinwesen, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt, keine amtlichen Kosten auferlegt werden. Den privaten Verfahrensbeteiligten ist es grundsätzlich unbenommen, von einem weiteren Rechtsmittelverfahren Abstand zu nehmen. Tun sie dies, sei es ausdrücklich oder stillschweigend, indem sie auf eine Vernehmlassung verzichten, sind sie nach der Rechtsprechung des st.gallischen Verwaltungsgerichtes nicht mehr als Beteiligte im Sinn von Art. 95 Abs. 1 VRP zu betrachten, weshalb es grundsätzlich nicht zulässig ist, ihnen für dieses Verfahren Kosten aufzuerlegen (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 76 f. und 81 f.).

7.2 Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Vorliegend haben sämtliche Einsprecherinnen und Einsprecher im Rekursverfahren auf eine Vernehmlassung und auch auf eine Antragstellung verzichtet. Daher sind die amtlichen Kosten nicht den Einsprecherinnen und Einsprechern, sondern der Politischen Gemeinde Z.____ zu überbinden. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.3 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrentin am 17. Juni 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

8.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.



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

8.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu 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.

Entscheid

1.

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

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 25. April 2024 (Einspracheentscheid und Bauabschlag) wird aufgehoben und im Sinn der Erwägungen zur neuen Entscheidung an den Gemeinderat zurückgewiesen.

2.

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

b) Der am 17. Juni 2024 von der Badertscher Rechtsanwälte AG, Zürich, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin