



Fall-Nr.:	24-8203
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	10.02.2026
Entscheiddatum:	18.11.2025

BUDE 2025 Nr. 084

Baurecht, Art. 11 USG, Art. 4 EnG, Art. 26 Abs. 3 BauR. Das kantonale Energiekonzept, Zielsetzungen der Gemeinde oder das Label Energiestadt Gold sind lediglich politische Zielsetzungen. Sie stellen eine Strategie bzw. eine Absichtserklärung des Kantons oder der Gemeinde dar, sind aber keine Rechtserlasse und bilden daher auch keine gesetzliche Grundlage, um den Bau einer Mobilfunkanlage im Hinblick auf deren Stromverbrauch zu verweigern (Erw. 4.3.1). Der Einsatz der 5G-Technologie verletzt nicht das durch Art. 11 USG konkretisierte Vorsorgeprinzip (Erw. 4.3.2). Auch das kantonale Energiegesetz enthält keine gesetzliche Grundlage, um den Bau einer Mobilfunkanlage im Hinblick auf deren Stromverbrauch zu verweigern (Erw. 4.3.3). Technikbauten einer Mobilfunkanlage sind zwar nicht als technisch bedingte Dachaufbauten zu qualifizieren, wohl aber als gewöhnliche Dachaufbauten. Folglich sind sie zwar den Beschränkungen für Dachaufbauten unterworfen, jedoch müssen sie – wie der Antennenmast selbst – keine Höhenbestimmungen einhalten (Erw. 5). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2025 Nr. 84 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-8203

Entscheid Nr. 84/2025 vom 18. November 2025

Rekurrentinnen

A.____
B.____

beide vertreten durch Dr.iur. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt,
Mühlebachstrasse 32, 8024 Zürich

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 7. November 2024)

Rekursgegnerinnen und
Rekursgegner

C.____
D.____
E.____
...

alle vertreten durch Dr.iur. Ursula Schmid, Rechtsanwältin, Unterer
Graben 1, 9001 St.Gallen

Betreff

Baugesuch Neubau Mobilfunkanlage



Sachverhalt

A.

Die G.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 31. März 2005 in der Wohnzone W3. Es ist mit drei Mehrfamilienhäusern überbaut, die in geschlossener Bauweise terrassiert angeordnet sind.

a) Mit Baugesuch vom 29. November 2023 beantragte die B.____ gemeinsam mit der A.____ als Anlagenbetreiberin die Baubewilligung für den Neubau einer Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 001. Auf dem Dach des höchstgelegenen Mehrfamilienhauses (soll ein Mobilfunkmast mit technischer Einrichtung, insbesondere einem Technikschränk, erstellt werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 26. Januar 2024 bis 8. Februar 2024 erhob die C.____ vertreten durch Dr.iur. Ursula Schmid, Rechtsanwältin, St. Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Weitere 40 Einsprachen wurden erhoben, darunter zwei Sammeleinsprachen, mit zehn bzw. mit 103 Mitgliedern. Die Einsprecherinnen und Einsprecher rügten unter anderem, der Energieverbrauch der Anlage sei zu hoch, der Antennenstandort sei ungeeignet, die Grenzwerte seien überschritten, es werde gegen das Vorsorgeprinzip verstossen und die Vorschriften zu den Dachaufbauten gemäss Art. 27 des Baureglements Lichtensteig vom 31. März 2005 (abgekürzt BauR) würden verletzt.

c) Hierauf wurde dem kantonalen Amt für Umwelt (AFU) das Baugesuch zur Prüfung zugestellt. Die Überprüfung des Standortdatenblatts vom 27. November 2023 durch das AFU ergab, dass die im Standortdatenblatt ausgewiesenen Berechnungen korrekt und vollständig ausgeführt seien. Sowohl der Immissionsgrenzwert als auch der Anlagegrenzwert seien eingehalten. Allerdings könne die Gemeinde für vier Orte mit empfindlicher Nutzung (sog. OMEN) eine Abnahmemessung verlangen, da hier der Anlagegrenzwert nach der Berechnung zu über 80 % ausgeschöpft werde.

d) Mit Beschluss vom 7. November 2024 hiess der Gemeinderat Z.____ die Einsprachen gegen das Bauvorhaben gut und verweigerte die Baubewilligung für die Erstellung der Mobilfunkanlage und der technischen Einrichtungen. Die Verweigerung der Baubewilligung wurde auf einen extrem hohen, aber nicht notwendigen Stromverbrauch der geplanten 5G-Mobilfunkanlage gestützt. Zudem verstärkte die Mobilfunkanlage mit der höhenrelevanten Technikbaute (Elektrokasten) die zu hohe bauliche Erscheinung in einem unzulässigen Masse. Auf eine Beurteilung der weiteren Einsprachegründe wurde ausdrücklich verzichtet.



B.

Gegen diesen Beschluss erhoben die A.____ und die B.____, Glattpark, vertreten Dr.iur. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt, Zürich, mit Schreiben vom 27. November 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid bzw. die Verfügung Nr. 49/2023 vom 7. November 2024 des Gemeinderats Z.____ sei aufzuheben.
2. Der Gemeinderat Z.____ sei anzuweisen, das Baugesuch Nr. 49/2023 betreffend Erstellen einer neuen Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 001, Unterplattenstrasse 27, 9620 Lichtensteig, zu bewilligen.
3. Eventualiter sei die Sache mit der Anordnung, das Baugesuch im Sinne der Rekursgründe neu zu beurteilen, an den Gemeinderat Z.____ zurückzuweisen.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu Lasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird neben einer unvollständigen Sachverhaltsabklärung bzw. einer unrichtigen und willkürlichen Sachverhaltsfeststellung gerügt, dass ein Bedarfsnachweis hinsichtlich der Mobilfunkversorgung innerhalb der Bauzone nicht zu erbringen sei. Der Energie- und Stromverbrauch sei keine Bewilligungsvoraussetzung. Der hierauf gestützte Bauabschlag verstosse damit gegen das Legalitätsprinzip. Der vorsorgliche Immissionsschutz sei in der Verordnung des Bundesrates über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) abschliessend geregelt, sodass der vom Gemeinderat Z.____ verlangte strengere Massstab gegen den Vorrang des Bundesrechts verstosse. Indem rechtlich nicht vorgesehene Voraussetzungen für eine Erteilung der Baubewilligung verlangt würden, werde die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) beeinträchtigt und das Willkürverbot nach Art. 9 BV verletzt. Zudem seien die Vorschriften über die allgemeinen Höhenbeschränkungen für Dachaufbauten vorliegend nicht anwendbar.

C.

a) Die Vorinstanz reicht am 3. Februar 2025 die Vorakten ein und verweist – unter Verzicht auf eine Antragstellung – auf ihre Begründung im angefochtenen Entscheid vom 7. November 2024.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. April 2025 beantragen diejenigen Rekursgegnerinnen und Rekursgegner, die sich nunmehr durch Dr.iur. Ursula Schmid, Rechtsanwältin, St.Gallen, vertreten lassen, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MwSt. und Auslagen zulasten der Rekurrentinnen abzuweisen. Für den Fall der Gutheissung des Rekurses und einer Bewilligung des Baugesuches wird



vorsorglich beantragt, es seien Auflagen und Bedingungen wie folgt zu verfügen:

1. Die Rekurrentinnen haben nach Inbetriebnahme der Anlage eine NIS-Abnahmemessung durchzuführen und die Ergebnisse der Bauverwaltung mitzuteilen. Die Bauverwaltung Z. ___ ist anzuweisen, die Ergebnisse der Abnahmemessung ohne Verzug an die Rekursgegnerinnen bekanntzugeben.
2. Die Rekurrentinnen haben der Bauverwaltung Z. ___ vierteljährlich (31.03., 30.06., 30.09., 31.12.) unaufgefordert die jeweils aktuellen Betriebsdaten aller Sendantennen einzureichen. Die Bauverwaltung Z. ___ ist anzuweisen, diese Daten an die Rekursgegnerinnen weiterzuleiten. Der Detaillierungsgrad dieser Daten hat mindestens dem Standortdatenblatt vom 27.11.2023 zu entsprechen.

Zur Begründung wird insbesondere vorgebracht, die 5G-Technologie gehe mit einem starken Anstieg der Datenraten einher. Das Vorsorgeprinzip verlange, dass Antennenstandorte zu konzentrieren und Alternativstandorte zu evaluieren seien, das Risiko der Grenzwertschäden sei vorliegend real. Zudem überschreite bereits heute das Standortgebäude die maximale Gebäudehöhe, sodass die Technikbaute als gebäudehöherelevante Dachaufbaute nicht bewilligungsfähig sei.

c) Die weiteren Rekursgegnerinnen und Rekursgegner reichen keine Stellungnahme ein.

d) Mit Schreiben vom 26. September 2025 wurde den durch Dr.iur. Ursula Schmid vertretenen Rekursgegnerinnen und Rekursgegner Einsicht in die Verfahrensakten gewährt und die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2025 wurden die Akten retourniert und im Sinn einer abschliessenden Stellungnahme am bisherigen Vortrag festgehalten.

D.

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

Erwägungen

1.

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



1.1 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. November 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/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner fordern die Durchführung eines Augenscheins sowie auf Ende des Schriftenwechsels Akteneinsicht und die Möglichkeit zur abschliessenden Stellungnahme.

3.1 Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt 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. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Damit ist die Durchführung eines Augenscheins nicht erforderlich.

3.2 Mit Schreiben vom 5. Mai 2025 wurden den Verfahrensbeteiligten der Abschluss des ersten Schriftenwechsels mitgeteilt. Da für die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels keine Veranlassung bestand, wurde den Verfahrensbeteiligten zudem mitgeteilt, dass ein solcher auch nicht vorgesehen sei. Gleichwohl war es den Verfahrensbeteiligten unbenommen, nochmals eine Stellungnahme einzureichen. Zudem wurde den anwaltlich vertretenen Rekursgegnerinnen und Rekursgegnern antragsgemäss im September 2025 Akteneinsicht gewährt und die Möglichkeit zu einer abschliessenden Stellungnahme eingeräumt.

4.

In materieller Hinsicht rügen die Rekurrentinnen, die Vorinstanz verlange öffentlich-rechtliche Bewilligungsvoraussetzungen, die nicht vorgesehen und in keiner Weise relevant seien. Dadurch würden 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. Zudem werde mit der unvollständigen bzw. unrichtigen Sachverhaltsdarstellung der Untersuchungsgrundsatz grob verletzt.

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, die Erstellung von Mobilfunkanlagen mit Antennen für das 5G Netz mache keinen Sinn, weil mit Ausnahme von selbstfahrenden Autos, die jedoch bislang in der Schweiz gar nicht zugelassen seien, hierfür kein Anwendungsbereich gegeben sei. Zugleich aber benötige die Datenübertragung über das 5G-Netz viel mehr Strom. Konkret werde mehr als das 13-fache der Energie benötigt als für die Übertragung der gleichen Datenmenge mit einem Glasfaserkabel erforderlich sei. Die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner führen insoweit ergänzend an, mit der 5G-Technologie gehe ein starker Anstieg der Datenraten einher. Zudem würden aufgrund der geringen Reichweite von 5G-Basisstationen mehr davon benötigt, was weiterhin zu einem Anstieg des Energieverbrauchs führe.

4.3 Zu prüfen ist somit, ob ein hoher Stromverbrauch beim Betrieb einer Antennenanlage die Verweigerung der Baubewilligung rechtfertigt bzw. auf welche gesetzliche Grundlage oder Bestimmung ein Bauabschlag gestützt werden kann bzw. zu stützen ist.

4.3.1 Die Vorinstanz bringt insoweit vor, die Gemeinde Z.____ setze sich kontinuierlich für eine effiziente Nutzung von Energie, dem Klimaschutz und erneuerbare Energien ein und strebe die Erlangung des Labels Energiestadt Gold an. Die Erstellung der 5G-Mobilfunkanlage widerstrebe somit den Zielsetzungen der Gemeinde. Auch widersprüchlichen 5G-Antennen dem Kantonalen Energiekonzept.

Blosse Zielsetzungen einer Politischen Gemeinde, aber auch das kantonale Energiekonzept 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 sie für die Gesetzgebung durchaus richtungweisend 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 auf die Aussage im Bericht des «St.Galler Energiekonzept 2021-2023 Monitoring 2023» beruft, wonach die Entwicklung des Strombedarfs die Wichtigkeit von Energieeffizienz verdeutliche, weist diese Feststellung nebst dem nicht den nötigen Grad an inhaltlicher Bestimmtheit auf, um hierauf gestützt ein Bauvorhaben wegen eines (hohen) Stromverbrauchs zu verweigern.

4.3.2 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).

4.3.2.1 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 2024/182 vom 21. Oktober 2025 Erw. 5.5.3, VerwGE B 2023/131 vom 24. April 2024 Erw. 5.2.2 jeweils mit Hinweisen).

4.3.2.2 Der Schutz vor nichtionisierender Strahlung ist somit durch das Bundesrecht im Bereich des vorsorglichen Immissions-schutzes 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 2024/182 vom 21. Oktober 2025 Erw. 7.4.3, 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.

4.3.2.3 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 Immissionsschutzes durch Art. 11 USG konkretisierte Vorsorgeprinzip.

4.3.3 Die Vorinstanz stützt den Bauabschlag zudem darauf, der hohe Stromverbrauch von 5G-Mobilfunkantennen stünde auch im Widerspruch zum kantonalen Energiegesetz (sGS 741.1; abgekürzt EnG). 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.

4.3.3.1 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).



4.3.3.2 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).

4.3.3.3 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 dieser 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).

4.3.3.4 Das kantonale Energiegesetz bildet somit keine gesetzliche Grundlage, um das Gesuch zur Errichtung einer 5G-Mobilfunkanlage im Hinblick auf deren Stromverbrauch oder im Hinblick auf fehlende begrenzende Massnahmen zu verweigern.

4.3.4 Auch im Übrigen ist keine konkrete energierechtliche Vorschrift ersichtlich, welche für die Bewilligungserteilung jene Datenübertragungsart mit dem geringsten Stromverbrauch vorschreibt (VerwGE B 2024/182 vom 21. Oktober 2025 Erw. 7.4.3, 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 einen hohen Stromverbrauch nicht als zutreffend unterstellen durfte, nur weil die heutige Rekurrentin der entsprechenden Rüge der Einsprecherinnen und Einsprecher nicht widersprach bzw. sich hierzu nicht äusserte. Damit kann letztlich auch dahingestellt bleiben, ob tatsächlich – wie die Vorinstanz in der Entscheidungsbegründung ausführt – das 5G-Mobilnetz aktuell lediglich für die Steuerung von selbstfahrenden Autos erforderlich sei und somit im Toggenburg auf absehbare Zeit kein Bedarf bestünde. Selbst wenn dem so wäre, könnte die Baubewilligung gestützt hierauf nicht verweigert werden.

5.

Die Rekurrentinnen machen geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Verletzung der Höhengvorschriften des Technikschranks angenommen. Der Technikschränk sei ein Bestandteil der Mobilfunkanlage, sodass nicht nur für die Mobilfunkantenne selbst, sondern auch für den Technikschränk die allgemeinen Höhenbeschränkungen für Dachaufbauten nicht anwendbar sei. Selbst wenn die Höhengvorschriften aber einzuhalten seien, lägen die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 108 Abs. 1 und 2 PBG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 BauR vor.

5.1 Die Vorinstanz vertritt dagegen die Auffassung, eine zur Mobilfunkanlage gehörige Technikbaute sei gemäss ständiger Praxis nicht als Anlage, sondern als Dachaufbaute zu qualifizieren. Vorliegend sei der Elektrokasten «Technik» jedoch keine technisch notwendige Dachaufbaute. Als herkömmliche Dachaufbau unterstehe dieser den Vorschriften der Regelbauweise. Bereits das Gebäude, auf welchem die Anlage aufgebaut werden soll, überschreite die maximale Gebäudehöhe um mehr als 2 m. Ob auch die Firsthöhe überschritten sei, könne nicht geklärt werden, allerdings verstärke die Mobilfunkanlage mit der höhenrelevanten Technikbaute (Elektrokasten) die zu hohe bauliche Erscheinung in einer unzulässigen Masse.

5.2

Das Verwaltungsgericht hat bereits im Jahr 2004 entschieden, dass Mobilfunkantennen keine Gebäude darstellen, die an die Vorschriften betreffend Gebäude und Firsthöhe gebunden wäre. Vielmehr gelte eine Antenne als technisch bedingte Dachaufbaute, die über die tatsächliche bzw. zulässige Dachebene hinausragen dürfe (vgl. VerwGE B 2004/26 vom 25. Oktober/9. November 2004 Erw. 6 c m.w.H.). Dazu kommt, dass Mobilfunkanlagen technisch eine gewisse Höhe aufweisen bzw. die umliegenden Gebäude überragen müssen, damit sie ihre Funktion überhaupt erfüllen können (BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 3.1 m.w.H.). Mit Urteil vom 11. November 2014



entschied das Verwaltungsgericht, dass Technikbauten, die der Mobilfunkanlage dienen, zwar nicht als technisch bedingte Dachaufbauten, aber als gewöhnliche Dachaufbauten zu qualifizieren seien. Als solche seien sie folglich einzig den Beschränkungen für Dachaufbauten unterworfen. Wie der Antennenmast selbst müssten sie aber keine Höhenbestimmungen einhalten (VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014 Erw. 5.1.2; bestätigt durch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_7/2015 vom 6. November 2015 Erw. 5 f.).

5.3 Da die Mobilfunkanlage auf einem Flachdach montiert wird, ist Art. 26 Abs. 3 BauR zu beachten. Danach gelten bei Flachdachbauten als Dachaufbauten Bauteile, die unter einem vom Schnittpunkt der Fassade mit der Dachhaut ansteigenden Neigungswinkel von 45° liegen und auf höchstens 1/3 der Länge der zugehörigen Gebäudeseite bis an die Fassadenflucht reichen dürfen.

Auch wenn für den Technikschränk keine bezifferten Massangaben vorliegen, ergibt sich aus dem Grundrissplan und der Nordostansicht ohne Weiteres, dass diese beiden Voraussetzungen gemäss Art. 26 Abs. 3 BauR eingehalten sind. Damit ist nicht nur die geplante Mobilfunkanlage, sondern auch der Technikschränk, welcher der Mobilfunkanlage und nicht dem Betrieb des Mehrfamilienhauses dient, rechtskonform.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Unrecht die Baubewilligung aufgrund des angeblich enormen Stromverbrauchs verweigert hat. Auch eine Verletzung der Höhenvorschriften in Bezug auf die Technikbauteile ist nicht gegeben. Der Rekurs erweist sich deshalb als begründet. Der angefochtene Beschluss ist aufzuheben und die Sache zur nochmaligen und vollständigen Prüfung des Baugesuchs sowie zur erneuten Entscheidungsfindung zurückzuweisen. Es erfolgt – entgegen dem Antrag der Rekurrentinnen – keine Anweisung an die Vorinstanz, das Baugesuch zu bewilligen. Die Vorinstanz hat ausdrücklich davon abgesehen, auf die weiteren Vorbringen der Einsprecherinnen und Einsprecher einzugehen. Ob aufgrund der weiteren Rügen die Baubewilligung weiterhin zu verweigern ist, wird die Vorinstanz als erste Instanz und Baubewilligungsbehörde zu beurteilen haben. Aufgrund der Zurückweisung an die Vorinstanz zur nochmaligen Prüfung des Baugesuchs sowie zur erneuten Entscheidungsfindung ist auch über den Eventualantrag der Rekursgegnerinnen und Rekursgegnern, der für den Fall der Bewilligung des Baugesuchs Auflagen und Bedingungen anbegehrt, nicht zu befinden.

6.1 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 diese Verfahren Kosten aufzuerlegen (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 76 f. und 81 f.)

6.2 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 Rekursgegnerinnen und Rekursgegner die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

6.3 Der von den Rekurrentinnen am 10. Dezember 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.

Die Rekurrentinnen sowie die anwaltlich vertretenen Rekursgegnerinnen und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 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).

7.2 Die Rekurrentinnen 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. 2'750.– festzulegen; sie ist von den Rekursgegnerinnen und Rekursgegnern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu bezahlen.

Die zu entschädigenden Rekurrentinnen sind selber mehrwertsteuerpflichtig und können deshalb die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihnen dadurch eine Mehrbelastung entsteht (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).; deshalb entfällt eine Hinzurechnung der Mehrwertsteuer.



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

Entscheid

1.

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

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 7. November 2024 (Einspracheentscheid und Bauabschlag) wird aufgehoben und im Sinn der Erwägungen zur neuen Beurteilung und Entscheidung an den Gemeinderat zurückgewiesen.

2.

a) C.____, D.____ E.____ ... bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 17. Juni 2024 von der H.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren der A.____ und der B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____, D.____ E.____ ... entschädigen die A.____ und die B.____ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–. Die vorgenannten Verpflichteten haften solidarisch.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin