



Fall-Nr.: B 2013/252
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.05.2015
Entscheiddatum: 28.05.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2015

Baurecht. Mobilfunkantenne. Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG (SR 700). Art. 3, 4, 11 und 13 NISV (SR 814.710). Art. 77bis BauG (sGS 731.1). Bewilligung der Erweiterung einer Mobilfunkantenne in einem Kirchturm. Bestätigung der Schlussfolgerung der Vorinstanz, dass die geplante Anlage einem tatsächlichen Bedürfnis der Wohnbevölkerung nach einer guten Versorgung mit Mobilfunkdiensten dient und die Zonenkonformität der Anlage gegeben ist. Die Erweiterung der Anlage führt nicht zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit. Eine Verstärkung der vom Bundesamt für Kultur und von der kantonalen Denkmalpflege geschilderten, durch die ursprünglich erstellte Mobilfunkantenne bewirkten Schmälerung der gesellschaftlichen/religiösen Wirkung der Pfarrkirche aufgrund der projektierten Änderung der Antenne ist nicht ersichtlich. Einhaltung des Anlage- und Emissionsgrenzwertes (Verwaltungsgericht, B 2013/252). Entscheid vom 28. Mai 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.B.,

C.D.,

E. und F.G.,

H.I.,



St.Galler Gerichte

J. und K.L.,

M. und N.O.,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Adrian Rüesch, Oberer Graben 43, 9000 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Rechtsabteilung,
Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Swisscom AG, Postfach, 3050 Bern,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hubert Bühlmann, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung für den Umbau und die Systemerweiterung der Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 000, Grundbuch X.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.



St.Galler Gerichte

a. Die katholische Kirchgemeinde X. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000, Grundbuch X. Dieses liegt gemäss Zonenplan der Gemeinde X. vom 3. November 1994 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und ist mit der Pfarrkirche Y. (nachstehend: Pfarrkirche) überbaut. Die Pfarrkirche ist gemäss Schutzverordnung der Gemeinde X. vom 8. August/3. November 1994 (SchutzVO; act. G 17) ein geschütztes Kulturobjekt, steht seit dem 31. März 1977 unter dem Schutz des Bundes und ist gemäss dem schweizerischen Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung. Am 14. März 2001 reichte die Swisscom AG, St. Gallen, ein Baugesuch für die Erstellung einer Mobilfunkanlage mit Sende- und Empfangsantennen im Turm der Pfarrkirche ein (act. G 10/5 I/1 f.). Die gegen das Gesuch erhobenen Einsprachen wies der Gemeinderat X. mit Entscheiden vom 5. Dezember 2001 ab und erteilte die Baubewilligung für die Mobilfunkanlage (act. G 10/5 I/37-39). Die Entscheide erwachsen unangefochten in Rechtskraft.

b. Am 9. März 2012 reichte die Swisscom (Schweiz) AG ein Baugesuch für die Demontage und den Wechsel der Antennen mit einer Systemerweiterung UMTS auf dem Grundstück Nr. 000 ein (act. G 10/5 II/3 f.). Innerhalb der Auflagefrist des Baugesuchs (13. bis 28. August 2012) erhoben P. und R.S., M. und N.O., das Q., J. und K.L., T. und U.V., E. und F.G., C.D. und W.Z. sowie A.B. und H.I. Einsprache und beantragten die Verweigerung der Baubewilligung (act. G 10/5 II/35). Mit Beschluss vom 15. November 2012 wies der Gemeinderat X. die Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung für die Demontage und den Wechsel der Antennen (act. G 10/5 II/47). Den gegen diesen Beschluss von M. und N.O., J. und K.L., E. und F.G., C.D., A.B., H.I. und vom Q., alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Adrian Rüesch, St. Gallen, erhobenen Rekurs vom 6. Dezember 2012 (act. G 10/1 und 10/3) wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es eine Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 13. Februar 2013 und eine solche des Amtes für Umwelt und Energie (AFU) vom 17. September 2013 eingeholt hatte (act. G 10/8 f., 10/20), mit Entscheid vom 14. November 2013 ab (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid liessen A.B., C.D., E. und F.G., H.I., J. und K.L. sowie M. und N.O. durch Rechtsanwalt Rüesch mit Eingabe vom 29. November 2013



Beschwerde erheben mit den Anträgen, der Entscheid und die Verfügung des Gemeinderats vom 15. November 2012 seien aufzuheben (Ziff. 1 und 2) und die Baubewilligung betreffend Umbau der Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 000, X., sei zu verweigern (Ziff. 3), alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 4). In der Beschwerdebegründung vom 20. Januar 2014 bestätigte der Rechtsvertreter die gestellten Anträge (act. G 7).

b. In der Vernehmlassung vom 7. Februar 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 9). Rechtsanwalt Dr. H. Bühlmann, St. Gallen, reichte für die Beschwerdegegnerin eine Stellungnahme vom 28. Februar 2014 mit dem Antrag auf Beschwerdeabweisung, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, ein (act. G 12). Die Beschwerdebeteiligte verzichtete auf eine Stellungnahme (act. G 13). Eine dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer angesetzte Frist zur Einreichung einer Replik wurde nicht benützt (act. G 15). Auf Verlangen des Verwaltungsgerichts reichte die Vorinstanz die SchutzVO ein (act. G 17).

c. Auf die Darlegungen der Parteien in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens und die Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind Eigentümer von Liegenschaften bzw. Anstösser im Umkreis von 700 m der geplanten Anlage; sie haben auch am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 29. November 2013 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 20. Januar 2014 (act. G 7) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Auf das Begehren, die Verfügung des Gemeinderates vom 15. November



2012 sei aufzuheben, ist nicht einzutreten, da der angefochtene Rekursentscheid an deren Stelle getreten ist (Devolutiveffekt; vgl. BGE 129 II 438 E. 1).

2.

2.1. Mobilfunkantennen sind als Infrastrukturbauten in Bauzonen nicht generell und unabhängig von ihrem Verwendungszweck zulässig. Verlangt wird ein Bezug zu den Zonenflächen, auf welchen sie erstellt werden sollen (Art. 22 Abs. 2 lit. a Bundesgesetz über die Raumplanung; SR 700, RPG). Innerhalb der Bauzonen sind sie grundsätzlich zonenkonform, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken. Die Zonenkonformität einer Mobilfunkantenne kann unter Umständen auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient (BGer 1C_106/2010 vom 19. Oktober 2010, E. 4.3 mit Hinweisen auf BGE 133 II 353, E. 4.2 und 133 II 321, E. 4.3.2). Erforderlich ist lediglich der Nachweis, dass die Anlage der lokalen Versorgung dient, d.h. einen funktionellen Bezug zur Wohnzone aufweist. Hierfür kann verlangt werden, dass die Anlage von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der in reinen Wohnzonen üblichen Ausstattung entspricht, nicht dagegen, dass die Strahlung der Anlage an der Zonengrenze haltmacht (was physikalisch unmöglich wäre) bzw. nur gerade die Wohnzone abdeckt (BGer 1C_449/2011 vom 19. März 2012 [= BGE 138 II 173], E. 5.4). In Art. 10 des Baugesetzes (sGS 731.1; BauG) sind die Zonen, welche mit einem Zonenplan ausgedehnt werden können, abschliessend aufgezählt (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, S. 43). Nicht vorgesehen ist im st. gallischen Baurecht ein Kaskadenmodell, gemäss welchem Mobilfunkantennen in erster Linie in den Industrie- oder Gewerbebezonen (1. Priorität) und in Zonen für öffentliche Bauten, in denen stark und mässig störende Betriebe zulässig sind (2. Priorität) erstellt werden sollen (vgl. BGer 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012, E. 5; BGE 138 II 173).

Bei der Beurteilung der Zonenkonformität sind neben den materiellen auch immaterielle (ideelle) Immissionen zu berücksichtigen. Ideelle Immissionen sind Einwirkungen, die das seelische Empfinden verletzen beziehungsweise unangenehme psychische



Eindrücke erwecken können. Dabei wird nicht vorausgesetzt, dass die Störungen des Wohlbefindens an nach aussen in Erscheinung tretende Vorgänge (vgl. dazu etwa BGer 1C_83/2012 vom 18. Juli 2012 E. 2.6 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung) anknüpfen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind auch solche Einwirkungen zu berücksichtigen, die aus der blossen Vorstellung darüber entstehen, was im Innern eines Gebäudes vor sich geht, mithin aus dem Wissen um verborgene Vorgänge (BGE 136 I 395 E. 4.3.4). Die abstrakte Beurteilung der ideellen Immissionen erfolgt dabei unabhängig von Überlegungen zur öffentlichen Sittlichkeit, so dass auch die Tatsache, dass sich in solchen Dingen die Anschauungen in den letzten Jahren stark geändert haben, unbeachtlich bleiben muss (vgl. VerwGE B 2013/135 vom 19 August 2014, E. 2.2.3 mit Hinweis). Bei der Anwendung von Normen mit Bezug auf ideelle Immissionen ist der Charakter der fraglichen Umgebung zu berücksichtigen. Die Qualifizierung ideeller Immissionen als "stark störend" bedingt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein erhebliches Konfliktpotenzial zwischen den sich entgegensetzenden Nutzungen, insbesondere zu Wohnnutzungen. Umgekehrt lässt sich nicht sagen, dass eine Einstufung als "nicht störend" das Fehlen jeglichen Konfliktpotenzials voraussetzt. Vielmehr ist eine Gesamtschau unter Einbezug des geplanten Vorhabens und der bestehenden Umgebung anzustellen (vgl. BGE 136 I 395 E. 4.3.2 mit Hinweis; BGer 1C_83/2012 vom 18. Juli 2012 E. 2.6).

2.2. Die Beschwerdeführer bestreiten die Zonenkonformität des Bauvorhabens und rügen eine Verletzung der Ortsbildschutzvorschriften. Die Beschwerdegegnerin habe nirgends dargetan, dass die Mobilfunkanlage hinsichtlich Standort und Auslastung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehe, in dem sie errichtet werden solle (act. G 7 S. 8). - Das AFU legte im Bericht vom 17. September 2013 dar, die umgebaute Anlage solle mit zwei Frequenzbändern 900 und 2100 MHz und einer maximalen Gesamtleistung von 5'950 W_{ERP} über alle sechs Antennen betrieben werden. Der Anlagegrenzwert bleibe damit unverändert bei 5 V/m. Die drei horizontalen Senderichtungen (0°, 110°, 240°) blieben ausser einer kleinen Abweichung von 10° beim zweiten Sektor unverändert. Der erste Sektor sei mit 0 Grad Azimut genau gegen Norden ausgerichtet und diene somit primär der Versorgung des grösseren nördlichen Dorfteils. Der kleinere südliche Dorfteil könnte durch eine Senderichtung von 180° abgedeckt werden. In der Regel würden Mobilfunkanlagen jedoch mit drei Sektoren erstellt. Durch die Ausrichtung mit 110° bzw. 240° sei die Versorgung des südlichen



Dorfteils ebenfalls gewährleistet (act. G 10/20). Aufgrund dieser Feststellungen ist davon auszugehen, dass mit der in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 10 Abs. 1 lit. h und Art. 18 des Baugesetzes, sGS 731.1; BauG) geplanten Mobilfunkanlage die umliegenden Wohnzonen mit Mobilfunkdiensten versorgt werden sollen. In diesem Sinn ist ein funktionaler Zusammenhang der Mobilfunkanlage zu den umliegenden Zonen (BGE 138 II 173 E. 7.4.3) als gegeben zu erachten. Mit Blick auf die Darlegungen des AFU ist kein konkreter Anlass ersichtlich, welcher eine weitere Abklärung der Zonenkonformität (Augenschein, Expertise; act. G 7 S. 8) erforderlich machen würde. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid, die geplante Anlage diene einem tatsächlichen Bedürfnis der Wohnbevölkerung nach einer guten Versorgung mit Mobilfunkdiensten, und die Zonenkonformität der Anlage sei ohne Weiteres gegeben (act. G 5), lässt sich dementsprechend nicht beanstanden, zumal nach der Rechtsprechung wie erwähnt (E. 2.1) nicht verlangt ist, dass eine Mobilfunkantenne ausschliesslich der Bauzone dient, in welcher sie errichtet werden soll.

3.

3.1. Sind Bauten und Anlagen rechtmässig erstellt worden, garantieren Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung (Eigentumsgarantie, SR 101) und Art. 77bis Abs. 1 Satz 1 BauG deren Bestand, selbst wenn sie den geltenden Vorschriften und Plänen widersprechen. Die Bestandesgarantie schützt darüber hinaus werterhaltende Unterhaltsarbeiten. Der Wiederaufbau im bisherigen Umfang ist unter den Voraussetzungen von Art. 77^{bis} Abs. 1 Satz 2 BauG garantiert. Nach Art. 77^{bis} Abs. 2 BauG sind Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. Eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn die Änderung zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit ist gegeben, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Ausmass verletzt wird. Unwesentlich ist eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit, wenn weder der Schutzzweck der Norm erheblich beeinträchtigt wird, noch die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich allein oder zusammen mit einer weiteren Anlage als bedeutsam bezeichnet werden muss (Heer, a.a.O., S. 218 f. mit Hinweis auf



GVP 2001 Nr. 95). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts kann bei einem bereits realisierten Bauvorhaben, dessen Baubewilligung nicht mehr widerrufen werden kann, hinsichtlich seiner Bestandes- und Erweiterungsgarantie auf die materielle Rechtmässigkeit verzichtet werden; die formelle Rechtmässigkeit der Baute oder Anlage wird als genügend erachtet. Wird bei einer (ursprünglich) materiell rechtswidrigen Baute oder Anlage eine bestimmte Norm erheblich verletzt, kann eine an sich wenig bedeutende Erweiterung dazu führen, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss (vgl. GVP 2011 Nr. 18).

3.2. Von formeller Rechtswidrigkeit einer Baute oder Anlage ist auszugehen, wenn diese ohne rechtskräftige Baubewilligung erstellt wurde (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 1206). Vorliegend erwuchs die gestützt auf das Baugesuch der Beschwerdegegnerin vom 14. März 2001 für die Erstellung einer Mobilfunkanlage mit Sende- und Empfangsantennen im Turm der Pfarrkirche (act. G 10/5 I/1 f.) erteilte Baubewilligung (Einspracheentscheide vom 5. Dezember 2001; act. G 10/5 I/37-39) in formelle Rechtskraft. Die heute bestehende Mobilfunkanlage wurde damit - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 7 S. 7) - jedenfalls formell rechtmässig erstellt. Der Umstand, dass im Vorfeld dieser Bewilligung weder die kantonale Denkmalpflege noch das Bundesamt für Kultur (BAK) begrüsst worden waren (act. G 7 S. 7), vermag an der formellen Rechtskraft der Bewilligung nichts zu ändern, zumal amtlichen Stellungnahmen kein Verfügungscharakter zukommt (Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 52 zu Art. 25a RPG). Ausgangspunkt und Voraussetzung für die Anwendung von Art. 77^{bis} Abs. 2 BauG bildet wie dargelegt die materielle (Bau-)Rechtswidrigkeit der aktuell bestehenden Anlage. Zu klären ist, inwiefern eine solche zu bejahen ist.

3.2.1. Nach Art. 98 Abs. 1 lit. c BauG sind als Schutzgegenstände bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten. Die Beeinträchtigung von Schutzgegenständen darf nach Art. 98 Abs. 2 BauG nur bewilligt werden, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt. In Schutzverordnungen können gemäss Art. 99 Abs. 4 BauG Eigentumsbeschränkungen aller Art, wie Bauverbote, Baubeschränkungen und Abbruchverbote, die zum Schutz erforderlich sind, angeordnet werden. Gemäss Art. 6



Abs. 1 der SchutzVO (act. G 17) sind Kulturobjekte in ihrer schutzwürdigen Substanz zu erhalten. Untersagt sind der Abbruch, die Beseitigung oder andere Massnahmen, welche den geschichtlichen oder künstlerischen Wert beeinträchtigen. Die am 31. März 1977 im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeit zu Lasten des Grundstücks Nr. 000 und zu Gunsten der Eidgenossenschaft verpflichtet den jeweiligen Eigentümer des Grundstücks, ohne Genehmigung der Berechtigten alle Veränderungen am Gebäude (Denkmal) zu unterlassen, abgesehen von den nötigen Unterhaltsarbeiten (act. G 10/5 II/1). Aufgrund dieser Dienstbarkeit ist der Eigentümer verpflichtet, bei allen baulichen Massnahmen eine Bewilligung beim Bundesamt für Kultur (BAK) anzufordern (vgl. act. G 10/5 II/2, II/32).

3.2.2. Im Grundsatzpapier "Mobilfunkantennen an Baudenkmalern" vom 23. Juli 2002 (revidiert am 12. März 2008; www.bak.admin.ch/kulturerbe) stellt das Eidgenössische Departement des Innern Kriterien zur Beurteilung von Gesuchen für Antennen an rechtlich geschützten Bauten auf. Als Grundsatz wird festgehalten, dass die Anbringung von Mobilfunkantennen an Baudenkmalern oder in ihrer Umgebung zu vermeiden sei und Alternativstandorte zu evaluieren seien. Ein Baudenkmal dürfe durch die Antenneninstallation in seiner materiellen Substanz nicht angetastet werden. Mobilfunkantennen seien an Baudenkmalern und in deren Umgebung nur möglich, wenn sie Gestalt und Wirkung der Denkmäler nicht beeinträchtigen würden. Sie dürften nur dort errichtet werden, wo sie vom öffentlichen Grund oder von öffentlich zugänglichen Räumen nicht wahrgenommen werden könnten. Eine Errichtung sei nur möglich, wenn sie die relevanten Blickrichtungen vom Denkmal und vom öffentlichen Raum aus nicht stören würden. Das BAK legte am 15. August 2012 unter Berufung auf Art. 13 Abs. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; NHG) und Art. 7 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1; NHV) unter anderem dar, die Bewilligung für den Antennenbau von 2001 sei ohne Einverständnis des BAK erteilt worden; sie widerspreche den Bedingungen und Auflagen des Bundesschutzes und hätte damit auch nicht erteilt werden dürfen. Zum aktuellen Zeitpunkt werde jedoch ein Rückbau der Anlage im Kirchturm angesichts der rechtskräftig erteilten Baubewilligung von 2001 als unverhältnismässig beurteilt. Das BAK stimme deshalb der Erweiterung der Anlage ausnahmsweise zu. Sollte eine zusätzliche, das Ortsbild nicht beeinträchtigende und den Raum X. abdeckende Mobilfunkantenne errichtet werden, sei die Anlage im Kirchturm von X. rückzubauen



und in die neue Anlage zu integrieren (act. G 10/5 II/32). In der Stellungnahme vom 13. Februar 2013 führte die kantonale Denkmalpflege - nachdem sie bereits im Schreiben vom 20. Juli 2012 dem geplanten Vorhaben ausdrücklich nicht (bzw. nur unter Vorbehalt der Zustimmung des BAK) zugestimmt hatte (act. G 10/5 II/23) - aus, Kirchtürme dürften nicht für das Installieren von Mobilfunkantennen missbraucht werden. Dies untergrabe die Würde eines sakralen Ortes. Es sei nicht Aufgabe der Kirchen, Antennen aufzunehmen bzw. daraus Gewinne erzielen zu können. X. sei ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Die Kirche selbst sei ein Schutzobjekt, das zudem unter Bundesschutz stehe und der (zweithöchsten) Kategorie B angehöre. Ein Baudenkmal müsse den Respekt des Betrachters hervorrufen können, glaubwürdig sein und seine Integrität behaupten können. Kirchtürme, die zu Antennenhorten verkommen würden, erfüllten diese Anforderungen nicht. Das BAK habe sich nur deshalb der geplanten Anlage nicht widersetzt, weil diese schon bestanden habe. Zur vorbestehenden Antenne sei das Bundesamt jedoch nie angefragt worden; es habe dementsprechend auch keine Zustimmung erteilen können. Durch den Umstand, dass die einstige Antenne ohne Zustimmung der kantonalen oder eidgenössischen Denkmalpflege erbaut worden sei, werde offenbar ein Sachzwang geschaffen, die bestehende Anlage auszubauen. Das sei ein ungutes Präjudiz. Wenn eine vermeintliche Strahlenbelastung aus einem Baudenkmal heraus vernommen werde, werte dies den Kulturzeugen ab, mache ihn suspekt. Das ungeschmälerte Empfinden gelte auch der Sicherung des baulichen Erbes. Die kantonale Denkmalpflege lehne die Antenne entschieden und in aller Form ab (act. G 10/9).

3.2.3. Zum vorerwähnten Bericht der kantonalen Denkmalpflege ist festzuhalten, dass dieser keine objektive Beurteilung enthält; Antennen im Innern von Sakralbauten werden im Wesentlichen aus subjektiven Gründen abgelehnt. Dem Bericht des BAK lässt sich ebenfalls keine objektiv-detaillierte Beurteilung entnehmen. Er verweist zwar auf das Grundsatzpapier der EKD über Mobilfunkanlagen an Baudenkmalern bzw. die dort aufgestellten Leitlinien, führt jedoch nicht aus, inwiefern die zur Diskussion stehende Antenne im Dach die Erlebbarkeit und gesellschaftliche Wirkung der Baute beeinträchtigen sollte. Eine solche Beeinträchtigung erscheint auch insofern nicht dargetan, als die Antennenerstellung mit Zustimmung der Kirchgemeinde erfolgt war. Sodann stellt die Antenne (und deren Erweiterung) keinen Eingriff in die Substanz der



St.Galler Gerichte

Kirche dar; dies wird auch von keiner Seite geltend gemacht. Im Weiteren ist die Antenne unbestrittenermassen weder in der Kirche noch von aussen sichtbar.

Art. 6 Abs. 1 NHG sieht die ungeschmälerete Erhaltung oder jedenfalls die grösstmögliche Schonung von Objekten von nationaler Bedeutung vor. Die Umschreibung der Objekte, die Gründe für die nationale Bedeutung und der anzustrebende Schutz sind dem ISOS-Inventar zu entnehmen (Art. 5 Abs. 1 NHG). Im ISOS X. wird in Bezug auf das Oberdorf, in welchem sich die katholische Kirche befindet, ausgeführt, dass das Oberdorf das bäuerlich-ländliche Gegenstück zum Ortskern bilde. Von diesem aus steige die Hauptgasse weiter an; der Frontturm der katholischen Pfarrkirche komme ins Blickfeld. Das im Umkreis der katholischen Kirche locker gewachsene Oberdorf liege auf einer Kuppe etwa zwanzig Meter höher als das Dorfzentrum; es setze sich klar vom kompakten Ortskern ab. Der Gassenraum sei offen und gebe den Blick in Pflanzgärten und Hofbereiche frei, stellenweise sogar bis ins abfallende Weideland. Die wenigen Häuser, vorwiegend Einzeckbauten mit Giebeldach, seien schlicht ausgeführte Holzkonstruktionen. Ein abseits stehender, nach Südwesten orientierter Blockbau mit kleinen Fenstern trage das Datum 1687, stammt also aus einer Zeit, zu der X. noch ein reines Bauerndorf gewesen sei. Noch älter, nämlich aus dem Spätmittelalter, sei der mit schmalen Scharfenfenstern versehene Turmschaft der katholischen Kirche. In der Legende zum Grundplan wird festgehalten: Kath. Pfarrkirche Y. inmitten von ummauertem Friedhof, schlichtes Schiff und Chor (erbaut 1781–82), Chorscheitelturm mit Zwiebelhelm.

Die im ISOS festgelegten Schutzziele orientieren sich ausschliesslich an baulichen, räumlichen und siedlungsmässigen Gegebenheiten. Die formulierten Ziele werden durch die nicht sichtbare Antenne im Dach der Kirche offensichtlich nicht verletzt. Die Antenne im Innern des Turmes ist auch mit der Umschreibung des Objektes vereinbar, weil dessen baulicher, historischer oder kultureller Wert nicht beeinträchtigt wird. Auch die im ISOS enthaltenen Empfehlungen und Bewertungskriterien (Lagequalitäten, räumliche Qualitäten, architekturhistorische Qualitäten) sind von der Antenne nicht tangiert. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Schutzziele des ISOS nicht verletzt werden. Auch die - rechtlich nicht verbindlichen - Grundsätze der EKD werden eingehalten. Die in den Berichten behauptete materielle Rechtswidrigkeit ist daher in Frage zu stellen, zumal die im Jahr 2001 bewilligte Mobilfunkanlage die geschilderten



Anforderungen im Wesentlichen zu erfüllen vermöchte. Die Frage, ob von einer Rechtswidrigkeit aufgrund von unzulässigen ideellen Immissionen auszugehen ist (vorstehende E. 2.1 zweiter Absatz), lässt sich mit Blick auf die Ausführungen im Schreiben der kantonalen Denkmalpflege vom 13. Februar 2013 nicht ohne Weiteres verneinen; eine abschliessende Klärung der Frage kann jedoch - bei allenfalls gegebener materieller Rechtswidrigkeit - grundsätzlich offen bleiben, soweit aufgrund der geplanten Anlage keine zusätzlichen (verstärkten) immateriellen Immissionen - im Vergleich zu der bestehenden Anlage - zu erwarten sind (vgl. dazu nachstehende E. 3.3.2).

3.3.

3.3.1. Eine Vermehrung der materiellen Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 77^{bis} Abs. 2 BauG, d.h. eine Verletzung zusätzlicher Normen durch die geplante Änderung, steht vorliegend nicht zur Diskussion bzw. wird nicht geltend gemacht. Hingegen ist die Frage der Verstärkung der Rechtswidrigkeit zu klären. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, selbst wenn mit der kantonalen Denkmalpflege und dem BAK davon ausgegangen würde, die bestehende Mobilfunkanlage beeinträchtige die gesellschaftliche Wirkung der katholischen Pfarrkirche und sei deshalb baurechtswidrig, sei dem BAK darin zuzustimmen, dass die Erweiterung der Anlage nicht zu einer wesentlichen Verstärkung dieser Rechtswidrigkeit führe. Auch wenn die geplante Erweiterung nicht bewilligt würde, bestünde die bereits erstellte Anlage weiter und die geltend gemachte Beeinträchtigung könnte damit nicht verhindert werden. Der Umstand, dass die Anlage statt mit GSM neu auch mit UMTS betrieben werde, sowie die Erhöhung der Gesamtleistung von 4'250 W_{ERP} auf 5'950 W_{ERP}, hätten keinen Einfluss auf die geltend gemachte Beeinträchtigung der gesellschaftlichen Wirkung der Pfarrkirche. Sodann habe das BAK der geplanten Erweiterung ausdrücklich zugestimmt. Eine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit liege somit jedenfalls nicht vor. Unter diesen Umständen sei die Beschwerdegegnerin nicht verpflichtet, Alternativstandorte zu prüfen (act. G 2 S. 8). Die Beschwerdeführer lassen einwenden, im Zuge des vorliegenden Projektes sei die Ersetzung der bestehenden sechs Antennen durch drei neue Dualbandantennen vorgesehen. Damit handle es sich nicht mehr nur um eine Erweiterung bzw. einen Umbau der bestehenden Anlage, sondern um einen Abbruch derselben mit



anschliessendem Wiederaufbau mit anderen Antennenkörpern. Ein solcher freiwilliger, nicht durch eine Zerstörung infolge höherer Gewalt provoziertes Abbruch sei durch die Erweiterungsgarantie gemäss Art. 77^{bis} BauG nicht gedeckt. Sowohl die kantonale Denkmalpflege als auch das BAK würden die projektierte Anlage als offenkundig nicht bewilligungsfähig erachten. Alternative Standorte seien nicht abgeklärt worden. Das Projekt bedeute eine Vermehrung bzw. wesentliche Verstärkung der bestehenden Rechtswidrigkeit. Neben dem weiterhin betriebenen GSM-Standard komme neu der UMTS-Standard zum Einsatz, welcher eine deutlich höhere Übertragungsrate aufweise. Somit seien, selbst wenn Art. 77^{bis} Abs. 2 BauG Anwendung finde, die dort aufgestellten Voraussetzungen konkret nicht erfüllt (act. G 7 S. 6-9).

3.3.2. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer setzt die Anwendung von Art. 77^{bis} Abs. 2 BauG nicht einen durch eine Zerstörung infolge höherer Gewalt provozierten Abbruch der bisherigen Anlage voraus. Vielmehr sind Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen (formell) rechtmässig erstellter Anlagen, die den geltenden Vorschriften widersprechen, zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird (vorstehende E. 3.1). Eine analoge Anwendung der Rechtsprechung bezüglich Bestandes- und Erweiterungsgarantie für zonenwidrig genutzte Bauten ausserhalb der Bauzone (BGE 137 II 338) kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die bestehende Antennenanlage im Jahr 2001 in der Zone für öffentliche Bauten (formell rechtskräftig) bewilligt wurde. Die Tatsache, dass damals ein Standort im Turm der Pfarrkirche - und nicht eine freistehende Anlage - gewählt wurde (vgl. Gemeinderats-Beschluss vom 21. März 2001; act. G 10/5 I/4), dürfte auch im Ortsbildschutz und den architekturhistorischen Gegebenheiten von X. (vgl. ISOS-Inventar X.) begründet gewesen sein. Aufgrund der Akten ist davon auszugehen, dass die Pfarrkirche durch die geplante Antenneninstallation, d.h. durch den Ersatz der bestehenden sechs Antennen durch drei Dualbandantennen bei unveränderter sonstiger Geräteinfrastruktur (vgl. dazu im Einzelnen act. G 10/5 II/12 und 15), in ihrer materiellen Substanz nicht in verstärktem Ausmass, d.h. über den im Jahr 2001 bewilligten Eingriff hinaus, angetastet wird. Auch werden dadurch Gestalt und Wirkung der Pfarrkirche - und damit das von den Beschwerdeführern angeführte Ortsbild von nationaler Bedeutung (act. G 7 S. 8 Mitte) - nicht zusätzlich beeinträchtigt. Vom öffentlichen Grund oder von öffentlich zugänglichen Räumen aus kann die geplante, im Kirchturm platzierte Antenne - wie bereits die bestehende Anlage - visuell



nicht wahrgenommen werden. In diesem Sinn trifft der Standpunkt der Beschwerdeführer, wonach der gewählte Standort dem Grundsatzpapier "Mobilfunkantennen an Baudenkmalern" (vgl. dazu vorstehende E. 3.2.2) widerspreche (act. G 7 S. 8), nicht zu. Auch wenn das BAK - entgegen der diesbezüglichen Feststellung im vorinstanzlichen Entscheid (act. G 2 S. 8) - in seiner Stellungnahme nicht explizit festhielt, dass die Erweiterung der Anlage nicht zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führe, so stimmte es doch dem aktuellen Gesuch zu.

Sodann ist keine Ursache dargetan, aufgrund welcher auf eine Verstärkung der immateriellen Immissionen (vgl. vorstehende E. 2.1 und 3.2.3) im Vergleich zur bestehenden Anlage zu schliessen wäre. Eine solche Verstärkung wird auch von den Beschwerdeführern nicht konkret geltend gemacht und ergibt sich auch nicht aus dem Schreiben der kantonalen Denkmalpflege vom 13. Februar 2013. Insbesondere ist eine Verstärkung der vom BAK und von der kantonalen Denkmalpflege geschilderten, durch die Mobilfunkantenne 2001 bewirkten Schmälerung der gesellschaftlichen/religiösen Wirkung der Pfarrkirche durch die projektierte Änderung der Antenne nicht ersichtlich.

Im Weiteren lassen sich sämtliche relevanten Umstände den eingereichten Akten entnehmen. Ein konkreter Anlass, aufgrund dessen sich eine Expertise oder ein Augenschein (act. G 7 S. 8) rechtfertigen bzw. aufdrängen würde, ist damit nicht dargetan.

3.3.3. Immissionsgrenzwerte sollen für die Hochfrequenzstrahlung insgesamt und Anlagegrenzwerte für die einzelnen Anlagen Menschen vor übermässiger elektromagnetischer Strahlung schützen. Der Immissionsgrenzwert ist an allen Orten, und somit auch an jenen des kurzfristigen Aufenthalts (OKA), einzuhalten (Art. 13 Abs. 1 NISV). Der Anlagegrenzwert ist demgegenüber nur an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) - sprich in Gebäuden und an Orten, wo sich Menschen regelmässig während längerer Zeit aufhalten (Art. 3 Abs. 3 NISV) - einzuhalten (Art. 4 Abs. 1 NISV i.V.m. Ziff. 65 Anhang 1 NISV).

Vorliegend ist unbestritten, dass die geplante Anlage die Anlagegrenzwerte - vor allem auch im Bereich der Pfarrkirche - einhält. Der Inhaber einer Mobilfunkanlage muss der Behörde im Bewilligungsverfahren ein Standortdatenblatt einreichen, das die aktuellen



und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage sowie Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung enthält (Art. 11 Abs. 2 lit. a und c NISV; vgl. dazu BGer 1C_661/2012 vom 5. September 2013 E. 2.3). Diese Angaben liegen konkret vor (act. G 10/5 II/12). Die Beschwerdegegnerin wies im Standortdatenblatt 15 OMEN (Wohnnutzungen) und ein OKA (Glockenturm) aus und berechnete die Strahlenbelastung an diesen Orten (act. G 10/5 II/12 S. 4 f.). Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte für eine Unkorrektheit der Berechnungen des Standortdatenblattes; solche werden auch nicht geltend gemacht. Deshalb ist der Nachweis als erbracht anzusehen, dass an sämtlichen massgeblichen Orten der Anlagegrenzwert eingehalten ist. Allein aufgrund der im Vergleich zur bestehenden Anlage gesteigerten Leistung kann somit ebenfalls nicht auf eine wesentlich verstärkte Rechtswidrigkeit geschlossen werden.

3.3.4. Die Beschwerdeführer rügen im Weiteren, die Beschwerdegegnerin habe die Möglichkeit alternativer Standorte für die Antenne ausserhalb des geschützten Ortsbildes gar nie ernsthaft geprüft (act. G 7 S. 8 f.). Dazu ist festzuhalten, dass die zwischen den Mobilfunkbetreibern und der Vereinigung der st. gallischen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) abgeschlossene "Vereinbarung über die Standortevaluation und -koordination" von 2011 nach der Rechtsprechung keine planungsrechtliche Vorschrift darstellt, aus welcher sich ein klagbarer Anspruch auf einen Alternativstandort ableiten liesse (vgl. VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014, E. 2.3.1, www.gerichte.sg.ch).

4.

4.1. (...).

4.2. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer zu gleichen Teilen, unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.



3. Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- (zuzüglich 4% Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer), zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid