



Fall-Nr.: B 2014/55
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.10.2015
Entscheiddatum: 27.10.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.10.2015

Baurecht. Bewilligung einer Mobilfunkantenne in einer Bauzone (Wohnzone W4). Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG (SR 700). Art. 2 ff. NISV (SR 814.710). Kein Anlass für eine weitere Abklärung der Zonenkonformität der Anlage gegeben. Einhaltung des Anlage- und Emissionsgrenzwertes. Das AFU ist zur Beurteilung der Immissionen einer Mobilfunkanlage als Fachbehörde des Kantons als zureichend qualifiziert zu erachten. Weil hauptsächlich technische Fragen zu beantworten sind, welche sich im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen immer wieder stellen, ist das AFU in der Lage, diese Fragen sachgerecht zu beantworten. Die Anordnung von weiteren Abklärungen war vor diesem Hintergrund insoweit nicht erforderlich, als sich keine begründeten Zweifel an der Schlüssigkeit der Berichte des AFU ergaben. Nichteintreten auf verspätete Vorbringen im Rekursverfahren betreffend OMEN Nr. 34, jedoch Anordnung einer Abnahmemessung an diesem Ort (Verwaltungsgericht, B 2014/55). Entscheid vom 27. Oktober 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.A. und Weitere

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Hofstetter-Arnet, Weggisgasse 29,
Postfach 2930, 6002 Luzern,

gegen

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

Vorinstanz,

Salt Mobile SA, Rue du Caudray 4, Postfach, 1020 Renens,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Alcatel-Lucent Schweiz AG, Friesenbergstrasse 75, 8055 Zürich,

zusätzlich vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenzo Marazzotta,
Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,

Politische Gemeinde X., vertreten durch die Baukommission,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Neubau einer Mobilfunkanlage)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Die SBB AG, Bern, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000, Grundbuch X. Dieses ist im Wesentlichen mit Anlagen für den Bahnverkehr überbaut; es grenzt im Westen an die Y.-strasse und umschliesst einen Teil des Grundstücks Nr. 0001 Y-förmig. Nördlich



und südlich davon schliesst sich eine Wohnzone WE an. In östlicher und westlicher Richtung liegt eine Wohn- und Gewerbezone WG3. Am nordwestlichen Ende grenzt das Grundstück Nr. 0000 an die Wohnzone W2. Es ist im Zonenplan der Stadt X. vom 25. Februar 1980 grau markiert und als "Bahnareal" bezeichnet. Das ganze Gebiet um das Grundstück ist überbaut und befindet sich nahe dem Zentrum von X. Am 26. Januar 2012 reichte die Orange Communications SA, Renens (nunmehr: Salt Mobile SA; Gesuchstellerin), ein Baugesuch für den Neubau einer Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 0000 ein (act. G 8/14 A.). Während der Auflagefrist vom 17. bis 30. April 2012 wurden zahlreiche Einsprachen erhoben (act. G 8/14 P.). Nachdem in der Folge das Amt für Umwelt und Energie (AFU) das Standortdatenblatt der Baugesuchstellerin überprüft und am 11. Mai 2012 die Einhaltung der Immissions- und Anlagegrenzwerte bestätigt hatte (act. G 8/14 M.), wurde das Baugesuch vom 29. Mai bis 11. Juni 2012 erneut öffentlich aufgelegt. Neben den bereits vorliegenden Einsprachen ging während der neuen Auflagefrist eine weitere Einsprache ein (vgl. act. G 8/14 R.).

b. Mit Entscheid vom 18. Dezember 2012 wies die Baukommission X. die Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung für den Neubau der Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 0000 mit mehreren Auflagen und Bedingungen. Als Auflage ordnete die Baukommission eine Abnahmemessung an den Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) Nr. 8, 9, 18, 27-29, 32, 33, 41 und 43 an. Zusätzlich wurde eine Abnahmemessung für den OMEN Nr. 2 vorbehalten, sobald auf Grundstück Nr. 002 ein konkretes Bauprojekt bekannt sei. Die Gesuchstellerin wurde sodann verpflichtet, die Anlage mit einem Qualitätssicherungssystem (QS) gemäss Rundschreiben des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) vom 16. Januar 2006 zu betreiben (act. G 8/14 W. und X.). Den gegen den Einspracheentscheid von 64 Personen, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Hofstetter-Arnet, Luzern, am 24. Januar 2013 erhobenen Rekurs (act. G 8/1, 8/9) wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es am 27. August 2013 einen Augenschein an Ort durchgeführt hatte (act G 8/23), mit Entscheid vom 13. März 2014 im Sinn der Erwägungen ab, soweit es darauf eintrat (act. G 2/1).

B.



a. Gegen diesen Rekursentscheid liessen die 64 Personen, welche bereits am Rekursverfahren beteiligt waren, durch Rechtsanwalt Hofstetter am 3. April 2014 Beschwerde erheben mit folgenden Anträgen: Die Beschwerde sei gutzuheissen und der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1 und 2). Das Baugesuch sei abzuweisen und die Baubewilligung sei zu verweigern (Ziff. 3). Eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 4). Es sei ein Augenschein durchzuführen (Ziff. 5). Eventuell habe das Amt für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen (AFU) zu prüfen, ob die Anlagegrenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710, NISV) an allen Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) eingehalten seien. Dabei seien besonders die im Standortdatenblatt neu zu deklarierenden Antennendiagramme, Leistungen und die Winkelbegrenzungen (Tilts) sowie deren Kontrolle im massgebenden Betrieb in die Prüfung miteinzubeziehen (Ziff. 6). Eventuell sei beim AFU ein Augenschein durchzuführen, an welchem den am Verfahren Beteiligten und den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern vorgeführt werde, wie eine unangemeldete Stichprobenkontrolle in einem konkreten Fall durchgeführt werde (Datenleitungen zur Steuerzentrale der Betreiberin, notwendige Hard- und Software). Dabei seien ohne Wissen der Antennenherstellerin in der Steuerzentrale der Betreiberin wesentliche Parameter (Erhöhung der Leistung, Änderung massgebender Abstrahlwinkel) so zu verändern, dass im Betrieb kurzfristig eindeutige Grenzwertüberschreitungen resultieren würden, um dadurch bestätigen zu lassen, dass solche Grenzwertüberschreitungen tatsächlich registriert würden (Alarmierung) und folglich die Tauglichkeit des QS-Systems plausibel erscheine (Ziff. 7). Eventuell sei eine Expertise anzuordnen über den Zeitbedarf und das technische Vorgehen bei Änderungen von Werkeinstellungen in den Steuerzentralen der Mobilfunkbetreiberinnen bei angemeldeten Stichprobenkontrollen (Ziff. 8). Den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern sei Gelegenheit zu geben, zu den Amtsberichten und Expertisen Stellung zu nehmen (Ziff. 9). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin (Ziff. 11). In der Beschwerdebegründung vom 13. Mai 2014 bestätigte der Rechtsvertreter diese Anträge (act. G 5).

b. In der Vernehmlassung vom 3. Juni 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und nahm ergänzend Stellung (act. G 7).



c. Am 6. Juni 2014 gab die Beschwerdebeteiligte unter Verweis auf die Stellungnahme der Vorinstanz sowie die Vorakten den Verzicht auf eine Vernehmlassung bekannt (act. G 10). In der Beschwerdeantwort vom 24. Juni 2014 beantragte Rechtsanwalt lic. iur. Lorenzo Marazzotta, Zürich, für die Beschwerdegegnerin Abweisung der Beschwerde und der prozessualen Anträge der Beschwerdeführer, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer (act. G 11).

d. Mit Replik vom 18. August 2014 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. G 15). Auf ein weiteres Schreiben des Rechtsvertreters der Beschwerdeführer vom 15. Juni 2015 (act. G 17) liess die Beschwerdegegnerin am 7. Juli 2015 mitteilen, dass sie die zwischenzeitlich entfernten Bauvisiere wieder errichten werde (act. G 19).

e. Auf die Vorbringen der Parteien in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, 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 entweder Eigentümer oder Mieter von Liegenschaften 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 3. April 2014 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 13. Mai 2014 (act. G 5) die formellen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Die Beschwerdeführer lassen - ausschliesslich unter dem Titel der Verfahrenslegitimation - vorbringen, erfahrungsgemäss würden Grundeigentümer, deren Grundstücke sich in unmittelbarer Nähe von leistungsstarken Antennenanlagen befänden, auf ihren Liegenschaften beträchtliche Wertebussen erleiden (act. G 5 S. 8 Ziff. 8). Es ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer die materielle Frage der



Werteinbusse, auf die im vorliegenden Verfahren nicht eingetreten werden könnte (Wertminderungen sind auf dem Zivilrechtsweg und nicht im öffentlichrechtlichen Verfahren geltend zu machen), nicht zur Diskussion stellen wollen.

In inhaltlicher Hinsicht wiederholten die Beschwerdeführer in der Beschwerdeergänzung teilweise ihre Argumentation im Rekurs und reichen die Stellungnahmen im vorinstanzlichen Verfahren ein (vgl. act G 1 und 5). Soweit sie sich dabei mit den Feststellungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht konkret auseinandersetzen, stellt sich - wie die Beschwerdegegnerin grundsätzlich zu Recht vorbringt (act. G 11 S. 3) - die Frage der genügenden Begründung der Beschwerde (vgl. VerwGE B 2012/1 vom 12. Juni 2013, E. 1.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Nach ständiger Rechtsprechung ist es nicht Aufgabe der Beschwerdeinstanz, in vorinstanzlichen Eingaben der Beteiligten nach Gründen zu suchen, aus denen der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (vgl. VerwGE B 2012/105 vom 13. November 2012 E. 1.3, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 921 mit Hinweisen). Nachdem es die Beschwerdeführer jedoch nicht bei der Wiederholung ihrer Vorbringen vor den Vorinstanzen bewenden lassen, sondern sich daneben auch mit den Feststellungen im angefochtenen Entscheid im Einzelnen befassen, lässt sich ihre Begründung nicht als unzureichend beanstanden. Ob und inwiefern die von ihnen gestellten Beschwerdeanträge auch als materiell begründet gelten können, ist nachstehend zu prüfen.

2.

2.1. Nach Art. 18m Abs. 1 des Eisenbahngesetzes (SR 742.101; EBG) unterstehen die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), dem kantonalen Recht. Sie dürfen nur mit Zustimmung des Eisenbahnunternehmens bewilligt werden, wenn die Nebenanlage Bahngrundstücke beansprucht oder an solche angrenzt (lit. a), oder die Betriebssicherheit beeinträchtigen könnte (lit. b). Nach Art. 18m Abs. 2 EBG hört die kantonale Behörde das Bundesamt für Verkehr (BAV) vor der Bewilligung einer Nebenanlage auf Antrag einer der beiden Parteien an, wenn zwischen Bauherrschaft und Eisenbahnunternehmen keine Einigung erzielt werden kann (lit. a), oder wenn die



Nebenanlage den künftigen Ausbau der Eisenbahnanlage verunmöglicht oder erheblich erschwert (lit. b), oder wenn das Baugrundstück von einer eisenbahnrechtlichen Projektierungszone oder Baulinie erfasst ist (lit. c). Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid zum Einwand, wonach die Baubewilligung wegen Verletzung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung nichtig sei, weil die Zustimmung der Bahnunternehmung nicht vorliege und das BAV nicht angehört worden sei, aus, die SBB AG habe dem Bauvorhaben mit Schreiben vom 14. März 2012 unter bestimmten Bedingungen zugestimmt. Zudem sei am 29. März/20. April 2012 ein entsprechender Mietvertrag zwischen der SBB AG und der Beschwerdegegnerin abgeschlossen worden. Ein Fall, in welchem die Zustimmung des BAV eingeholt werden müsse (Art. 18m Abs. 2 EBG), liege nicht vor. Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung sei daher nicht verletzt, weshalb die Baubewilligung auch nicht nichtig sei (act. G 2/1 S. 11 f. E. 4).

2.2. Die Beschwerdeführer vertreten im vorliegenden Verfahren den Standpunkt, dass ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei, da die Zustimmung der SBB AG vom 14. März 2012 nicht mit der Baubewilligung eröffnet worden sei (act G 2/1 S. 17). Mit der Beschwerdegegnerin (act. G 11 S. 6 mit Hinweis auf BGer 1A.180/2006 vom 9. August 2007, E. 4.2) ist hierzu festzuhalten, dass es sich bei der Zustimmung des Eisenbahnunternehmens nicht um eine Bewilligung handelt, welche in das Entscheiddispositiv aufzunehmen wäre. Auch ergeben sich aus der Zustimmung als solcher keine Verfahrensrechte für die Beschwerdeführer, weshalb das rechtliche Gehör in diesem Zusammenhang nicht verletzt sein kann. Was im Weiteren die Rüge betrifft, wonach es an der (zwingenden) Anhörung des BAV fehle (act. G 5 S. 17 mit Hinweis auf BGE 133 II 49), ist anzumerken, dass Art. 18m Abs. 2 EBG die Sachverhalte, welche eine Anhörung des BAV erfordern, abschliessend aufzählt (BGer 1A.180/2006 a.a.O., E. 4). Ein solcher Sachverhalt ist konkret nach Lage der Akten nicht gegeben und wird auch nicht behauptet. Art. 18m Abs. 2 lit. a und b EBG können dabei zum vornherein nicht vorliegen, andernfalls das Bahnunternehmen seine Zustimmung nicht erteilt hätte.

3.



3.1. 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 Ganzes 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 Bauzone 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 bereits physikalisch unmöglich wäre) bzw. nur gerade die Bauzone abdeckt (BGer 1C_449/2011 vom 19. März 2012, E. 5.4, sowie 1C_468/2011 vom 18. Juni 2012, E 2.3). 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).

3.2.

3.2.1. Bahngrundstücke werden durch eisenbahnrechtliche Plangenehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet. Für die Beurteilung der Frage, ob das Areal als Bauzone oder als Nichtbauzone zu betrachten ist, ist nach der Rechtsprechung nicht allein auf die Darstellung im Zonenplan abzustellen, sondern auch auf weitere Kriterien wie z.B. bereits erfolgte Überbauung, Lage inmitten von Bauzonen, Zuordnung zum Siedlungsgebiet im Richtplan (VerwGE B 2008/46 vom 9. September 2008, E. 2, und B



2008/156 vom 11. Mai/22. September 2009, E. 3, je mit Hinweisen) - Unbestritten ist vorliegend, dass das 15'300 m² grosse Grundstück Nr. 0000 durch eisenbahnrechtliche Genehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet wurde. Die Beschwerdeführer lassen ausführen, dass es an einem notwendigen Beschluss der Stimmberechtigten in einem Nutzungsplanverfahren fehle und zudem auch die erforderliche Zustimmung einer kantonalen Behörde für die Erteilung der Baubewilligung auf dem ausserhalb der Bauzone liegenden Bahnareal nicht vorliege. Sie erachten die Auffassung der Vorinstanz, wonach das Grundstück Nr. 0000 der Bauzone zuzurechnen sei, als gesetzwidrig. Der Bau und Betrieb einer ungewöhnlich grossen Nebenanlage (9 Antennen an einem 30 m hohen Stahlmast) sei ohne einen Beschluss der Stimmberechtigten nicht zulässig. Die von der Vorinstanz angewandte rein funktionale Betrachtungsweise möge für kleine Restflächen zulässig gewesen sein. Für Flächen von 1.5 ha wie vorliegend sei dies jedoch nicht der Fall. Durch den unterbliebenen Beschluss der Stimmberechtigten seien der Anspruch auf eine flächendeckende Nutzungsplanung und überdies Informations- und Mitwirkungsrechte der Bevölkerung nach Art. 4 RPG verletzt worden (act. G 5 S. 18 f.).

3.2.2. Die Vorinstanz hatte im angefochtenen Entscheid hierzu ausgeführt, zur Beantwortung der Frage, ob das Grundstück als funktionell zur Bauzone gehörend betrachtet werden könne, seien in erster Linie die gegenwärtige Siedlungsstruktur und die planerischen Gegebenheiten im Bereich des Bauvorhabens zu berücksichtigen. Nördlich und südlich des Grundstücks Nr. 0000 lägen eine Wohnzone WE und eine Wohnzone W2. Westlich der Parzelle stünden mehrere Gebäude in der Wohn- und Gewerbezone WG3. Damit sei das Grundstück rundum von Bauzonen umgeben. Es sei daher aufgrund der von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien als in der Bauzone liegend zu betrachten. Die geplante Antennenanlage befinde sich somit innerhalb eines Baugebiets und sei als Infrastrukturanlage als zonenkonform zu bezeichnen (E. 5.3). - Die Darlegungen der Vorinstanz erweisen sich als nachvollziehbar begründet. Hinzu kommt, dass auch das Grundstück Nr. 0000 vollständig überbaut ist, wobei es dem Bahnbetrieb dient und nicht dem kantonalen und kommunalen Planungsrecht unterliegt (Art 18 EBG). Aus letzterem lässt sich jedoch nicht ein bewusster Ausschluss des Grundstücks aus der Bauzone ableiten (vgl. BGer 1A.180/2006, E. 2.1). Zu Recht weist die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass erst die Aufgabe des Bahnbetriebs auf dem Grundstück eine kommunale Planung ermöglichen würde (act. G 11 S. 8 mit Hinweis



auf BGE 115 Ib 166 E. 4). Konkrete Anhaltspunkte, welche die durch die Vorinstanz vorgenommene Würdigung der erwähnten Kriterien in Frage zu stellen vermöchten, sind nicht ersichtlich. Sie nahm somit zu Recht an, es handle sich um ein Bauvorhaben innerhalb einer Bauzone, welches keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedarf. Ein Nutzungsplanverfahren fällt damit ebenfalls ausser Betracht.

3.3.

3.3.1. Die Beschwerdeführer lassen ausführen, dass Mobilfunkanlagen nach der Rechtsprechung als Infrastrukturbauten nicht generell und unabhängig von ihrem Verwendungszweck zulässig seien. Sie hätten ein gewichtiges Interesse an der Beurteilung der Zonenkonformität einschliesslich der Prüfung von Alternativstandorten, des Ortsbildschutzes, an der Erhaltung des planerischen Stufenbaus sowie der Respektierung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. Eine Antenne, wie sie konkret geplant sei, gehe weit über das hinaus, was zur gewöhnlichen Ausstattung von Wohnzonen zu zählen sei. Die Antenne erweise sich wegen fehlender Eingliederung in die Umgebung als rechtswidrig, da es in sinngemässer Anwendung der Rechtsprechung in BGer 1C_345/2008 vom 25. Januar 2009 nicht gestattet wäre, für einen in allen Teilen überdimensionierten Neubau einer Antenne bisher unüberbautes Land in Anspruch zu nehmen, um damit nicht in erster Linie die umliegenden Bauzonen zu versorgen, sondern übergeordnete Verkehrsträger. Die geplante Antenne sei offensichtlich nicht bewilligungsfähig, zumal in unmittelbarer Nähe zwei SBB-Bahnlinien sowie eine Hochspannungsleitung der SBB vorbeiführen würden. Der angefochtene Entscheid berücksichtige das Anliegen nach einer guten Wohnqualität nicht. Auch seien keine Alternativstandorte geprüft worden. Das AFU habe sich in seinen Beurteilungen auf die technischen Vorgaben beschränkt. Die Strahlenbelastung bzw. Strahlenvorsorge sei ein wesentlicher Aspekt der Interessenabwägung. Eine umfassende Interessenabwägung könne schon deshalb nicht vorliegen, da Aussagen zur Strahlenbelastung in der Umgebung zu anderen möglichen Standorten fehlen würden. Die geplante Anlage erweise sich damit (unabhängig von der Frage, ob das Baugrundstück der Bauzone oder der Nichtbauzone zuzuordnen sei) als nicht zonenkonform. Auch liege offensichtlich keine funktechnische Planung vor. Vorliegend würden sich Alternativstandorte auf einem Mast der SBB-Hochspannungsleitung oder auf Fahrleitungsmasten geradezu anbieten. Die Beschwerdegegnerin und die



Beschwerdebeteiligte hätten deshalb unter Beizug von neutralen Experten alternative Standorte zu bestimmen, welche dem berechtigten Schutz der Anwohner vor negativen Auswirkungen von grossen Antennen Rechnung tragen würden. Die Vorinstanz habe sich bei der Prüfung (dieser bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachten Umstände) auf den Aspekt der ideellen Immissionen beschränkt, der in der Interessenabwägung als Folge der zu verneinenden Zonenkonformität lediglich einen Punkt darstelle. Die beantragten sehr hohen Sendeleistungen (insgesamt 4'600 Watt ERP in Richtung 130°, 3'900 Watt ERP in Richtung 240°, 5'400 Watt ERP in Richtung 350°) seien nur in untergeordnetem Mass für die umliegenden Wohngebiete bestimmt, sondern würden hauptsächlich für die Hauptverkehrsstrasse in Richtung H. (130°), für die SBB-Bahnlinien X.-Z. (in Richtung 240°) und X.-S. (in Richtung 350°) und die dazu parallel laufende Strassenverbindung dienen. Für die Versorgung der umliegenden Wohnquartiere würden 20-25% der geplanten Leistung vollauf ausreichen. Bei einer angenommenen Versorgung von 20-25% Bauzonenland sei die Zonenkonformität der Anlage offensichtlich nicht gegeben (act. G 5 S. 18 f. und 20-24).

3.3.2. Die Beschwerdegegnerin lässt unter anderem festhalten, dass die Zonenkonformität der Anlage gegeben sei. Es sei weder eine Interessenabwägung oder Standortevaluation durchzuführen gewesen noch ein Alternativstandort zu suchen gewesen. Bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen bestehe ein bedingungsloser Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung. Innerhalb der Bauzone bestehe somit auch gestützt auf das Raumplanungsgesetz keine Koordinationspflicht für Mobilfunkantennen. Die Baubewilligung sei insbesondere auch unter Beachtung der Vorgaben des EBG zu Recht erteilt worden (act. G 11 S. 11 f.).

3.4.

3.4.1. Vorab ist festzuhalten, dass der Schutz vor nichtionisierender Strahlung durch das Bundesrecht auch im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes abschliessend geregelt ist (vgl. dazu auch nachstehende E. 4.1). Die Kantone und Gemeinden können demgemäss nicht darüber hinausgehende Auflagen und Bedingungen anordnen (BGE 133 II 321 E. 4.3.4). Soweit die gesetzlichen Vorschriften (insbesondere die Strahlengrenzwerte) eingehalten sind, kann die Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage nicht mit der Begründung verweigert werden, das allgemeine, im



Bereich des Immissionsschutzes durch Art. 11 Umweltschutzgesetz (SR 814.01; USG) konkretisierte Vorsorgeprinzip sei verletzt (B. Wittwer, Bewilligungen von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl. 2008, S. 9 f. und 96 f.). Im Weiteren ist festzuhalten, dass für den Bau einer Mobilfunkantenne - innerhalb der Bauzone - grundsätzlich kein Bedürfnisnachweis erforderlich ist. Ohne entsprechende planungsrechtliche Vorschriften des Kantons oder der Gemeinden ist sodann nicht zu prüfen, ob bessere Alternativstandorte vorhanden sind (B. Wittwer, a.a.O., S. 96-98). Die zwischen den Mobilfunkbetreibern und der Vereinigung der st. gallischen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) abgeschlossene "Vereinbarung über die Standortevaluation und -koordination" von 2011, stellt keine planungsrechtliche Vorschrift dar, aus welcher sich ein klagbarer Anspruch auf einen Alternativstandort ableiten liesse (VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014, E. 2.3.1). Ein Anspruch der Beschwerdeführer auf einen Alternativstandort ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass der Anblick von Mobilfunkanlagen - zu Recht oder zu Unrecht - bei Anwohnern als Bedrohung bzw. als Beeinträchtigung der Wohnqualität empfunden wird. Subjektive Ängste und Gefühle des Unbehagens bilden keine tragfähige Grundlage für weitgehende Einschränkungen von im allgemeinen Interesse liegenden Infrastrukturanlagen. Im Übrigen ergab eine im Nachgang zum Augenschein vom 27. August 2013 durchgeführte Prüfung des vorgeschlagenen Alternativstandorts (Masten der SBB-Leitung) durch die Beschwerdegegnerin, dass an diesem Standort die zur Erreichung einer genügenden Versorgung erforderliche Höhe der Mobilfunkanlage (wegen des erforderlichen Sicherheitsabstands zu den Stromleitungen) nicht realisierbar sei (act. G 8/29). Die Beschwerdegegnerin prüfte und begründete den vorgesehenen Standort sodann auch von Seiten des örtlichen Bedarfs und unter funktechnischen Gesichtspunkten (vgl. act. G 8/14 S. und T.). Schliesslich ist festzuhalten, dass sich das pauschale Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach für alle Infrastrukturanlagen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen eine umfassende Planungs- und Koordinationspflicht im Sinn des RPG bestehe (act. G 5 S. 18), der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht entnommen werden kann.

3.4.2. In Zonen, die in erster Linie für das gesunde und ruhige Wohnen bestimmt sind, ist die Errichtung von Betrieben und Anlagen, die ideelle Immissionen verursachen können, wie dargelegt (E. 3.1) von einem funktionalen Zusammenhang zur jeweiligen Zone abhängig (BGE 138 II 173 E. 7.4.3). Die geplante Anlage liegt inmitten



eines Baugebiets (vorstehende E. 3.2) und versorgt dementsprechend die umliegende Bauzone. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer wird für die Anlage nicht bisher unüberbautes Land in Anspruch genommen. Für ihre Annahme, dass die geplante Anlage nur zu 20-25 Prozent Wohnzone abdecke, vermögen die Beschwerdeführer keine Belege zu liefern; sie erscheint angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse auch nicht naheliegend. Hinzu kommt der bereits erwähnte Umstand, dass die Sendeleistung einer Antenne sich naturgemäss nicht auf bestimmte Zonen begrenzen lässt. Nicht ausgeschlossen ist, dass auch weitere Gebiete in den Sendebereich der Antenne gelangen. Dieser Zweck steht aber insbesondere unter Berücksichtigung des vorgesehenen Standorts der Antenne nach Lage der Akten nicht im Vordergrund. Aus dem Standortdatenblatt (act. G 8/14 2.) ergibt sich eine Azimut-Ausrichtung der einzelnen Antennen in der Weise, dass in erster Linie die umliegenden Bauzonen mit der Mobilfunkdienstleistung beliefert werden. Deshalb ist insgesamt davon auszugehen, dass die Antenne hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort steht, an dem sie errichtet werden soll, und in erster Linie dazu dient, Bauzonenland der Gemeinde X. einschliesslich Strassenflächen abzudecken.

3.4.3. Im Weiteren stellen die Beschwerdeführer mit ihrem Hinweis auf die Antennenhöhe und die Leistungsdaten der geplanten Anlage wie erwähnt (E. 3.3.1) in Frage, dass diese der in Wohnzonen üblichen Ausstattung entspreche. Die Beschwerdegegnerin lässt in diesem Zusammenhang ausführen, dass diese Kriterien zum vornherein nur für eigentliche Wohnzonen massgeblich seien, was für das vorliegende Projekt gerade nicht zutrefte. Zum anderen lässt sie bestreiten, dass die Anlage von ihren Dimensionen und der Leistungsfähigkeit her der in Wohnzonen üblichen Ausstattung nicht entspreche (act. G 11 S. 10 f.). Die Beschwerdeführer reichten keine Belege ein, welche ihren Standpunkt hinsichtlich unüblich hoher Leistungsfähigkeit der Anlage zu stützen vermöchten. Hinzu kommt, dass die hohe Leistungsfähigkeit einer Anlage für sich allein nicht bedeutet, dass dies zugleich auch eine Überschreitung der Strahlengrenzwerte zur Folge haben muss. Wie nachstehend (E. 4) darzulegen sein wird, ist die Überprüfung und Durchsetzung der Grenzwerteinhaltung aufgrund entsprechender Massnahmen zu gewährleisten. Mit dem von den Beschwerdeführern (act. G 5 S. 24) zitierten Urteil vom 24. August 2010 (B 2010/26) hatte das Verwaltungsgericht die dort streitige Angelegenheit wegen der



nicht nachvollziehbaren unterschiedlichen Sendeleistung verschiedener Antennen und unzureichender Klärung der Senderichtung einer Antenne an die Vorinstanz zurückgewiesen. Den nach Vornahme von weiteren Abklärungen ergangenen abweisenden Rekursentscheid vom 16. Februar 2012 (Gesuchsbewilligung) bestätigte das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 24. Januar 2013 (B 2012/46). Für den hier streitigen Sachverhalt lässt sich aus diesen Urteilen nichts ableiten. Ein konkreter Anlass, eine weitere Abklärung der Zonenkonformität anzuordnen (Beschwerdeanträge Ziff. 4), ist in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich. Ebenso wenig erforderlich erscheint die Einholung eines Amtsberichts des Bundesamtes für Verkehr (vgl. act. G 15 S. 5).

4.

4.1.

4.1.1. 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 oder im Bereich von Kinderspielplätzen (Art. 3 Abs. 3 NISV) - einzuhalten (Art. 4 Abs. 1 NISV i.V.m. Ziff. 65 Anhang 1 NISV). Der Anlagegrenzwert gilt grundsätzlich nur jeweils für eine einzige Anlage (Art. 3 Abs. 6 NISV). Im Zusammenhang mit dem Anlagegrenzwert sind weitere Anlagen nur dann beachtlich, wenn sie sich innerhalb desselben Perimeters befinden (Ziff. 62 Anhang 1 NISV). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung regelt das Verordnungsrecht die vorsorgliche Emissionsbegrenzung grundsätzlich abschliessend, so dass die rechtsanwendende Behörde nicht im Einzelfall gestützt auf den in Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 USG verankerten Vorsorgegrundsatz eine noch weitergehende Begrenzung verlangen kann. Der Erlass der Anlagegrenzwerte erfolgte gerade in der Absicht, im Interesse der Rechtssicherheit festzulegen, was zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung erforderlich ist. Hält die umstrittene Anlage die



Anlagegrenzwerte ein, darf auf die Prüfung weiterer vorsorglicher Massnahmen grundsätzlich verzichtet werden (vgl. BGer 1A.62/2001 vom 24. Oktober 2001).

4.1.2. 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). Wird bei den technischen Daten der Anlage ein Winkelbereich anstatt eines fixen Winkels für die vertikale Senderichtung eingetragen, muss die NIS-Berechnung unter Zugrundelegung der bezüglich der NIS-Belastung ungünstigsten Senderichtung innerhalb des gewählten Winkelbereichs erfolgen, d.h. in der Regel mit dem steilsten Winkel. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Anlagegrenzwert in allen bewilligten Einstellungen der Anlage eingehalten wird (vgl. BGer 1A.57/2006 vom 6. September 2006 E. 3.1). Nach der Rechtsprechung werden bei der Beurteilung des Immissionsgrenzwerts nach Anhang 2 NISV die Emissionen aller Quellen hochfrequenter Strahlen zusammengerechnet, und es muss deshalb grundsätzlich die Strahlung sämtlicher Mobilfunkanlagen in der Umgebung berücksichtigt werden. Das Bundesgericht hat aber gleichzeitig festgestellt, dass in Fällen, wo der Immissionsgrenzwert mit Sicherheit eingehalten wird, auf eine detaillierte Berechnung der kumulierten Strahlung verzichtet werden darf (zum Ganzen BGer 1A.72/2004 vom 1. September 2004 E. 2.3.1). Auf überbauten Grundstücken genügt es, wenn die Anlagegrenzwerte an aktuell bestehenden OMEN eingehalten werden (vgl. Urteil 1C_148/2007 vom 15. Januar 2008, E. 2.2 mit Hinweisen).

4.1.3. Anh. 2 der NISV definiert Grenzwerte für Immissionen mit einer einzigen Frequenz bzw. einem engen Frequenzband (Ziff. 11). Für Immissionen mit mehreren Frequenzen bestimmt Ziff. 21 Anh. 2 NISV, dass die Immissionen zunächst für jede Frequenz einzeln ermittelt werden; die so ermittelten Immissionen werden sodann nach Ziff. 22 mit einem frequenzabhängigen Faktor gewichtet und summiert. Der Immissionsgrenzwert für jede der nach Ziff. 22 berechneten Summen beträgt 1. Die Mobilfunkimmissionen sind gemäss den Summierungsformeln von Ziff. 222 und 223 Anh. 2 NISV zu bewerten. Für GSM- und UMTS-Strahlung stellt dabei Ziff. 222 aufgrund der Art der Funksignale in jedem Fall die strengere Beurteilung dar als Ziff. 223, weshalb eine Beurteilung nach Ziff. 223 entfallen kann. Die drei



Summierungsformeln unter Ziff. 222 wiederum sind bei Mobilfunkanlagen redundant; es genügt dort die Beurteilung einer der drei aufgeführten Feldgrössen; gemäss allgemeiner Praxis ist dies die elektrische Feldstärke. Für niederfrequente Strahlung (1 Hz - 10 MHz; z.B. Fahrleitungen, Hochspannungsleitungen) enthält Ziff. 221 eine Summierungsvorschrift. Es gibt dagegen keine Summierungsvorschrift, welche die sehr tiefe Frequenz von Fahrleitungsanlagen (16,7 Hz) und die hohen Frequenzbänder des Mobilfunks (900 - 2100 MHz) gleichzeitig einschliesst. Damit findet keine gesamtheitliche Betrachtung der nichtionisierenden Strahlung sämtlicher Frequenzen statt, sondern es wird die hochfrequente Strahlung einerseits und die niederfrequente Strahlung andererseits gesondert beurteilt (BGer 1A.140/2003 vom 18. März 2003, E. 4.1).

4.2. Die Beschwerdegegnerin wies im Standortdatenblatt vom 26. Januar 2012 für die aus einem Mast mit 3 Antennen-Panels bestehende Antennengruppe 43 OMEN und ein OKA aus und berechnete die Strahlenbelastung an diesen Orten (act. G 8/14 2.). Im Prüfbericht vom 11. Mai 2012 kam das AFU zum Schluss, sowohl der Immissionsgrenzwert als auch der Anlagegrenzwert sei an allen massgebenden Orten eingehalten. Für die OMEN Nr. 2, 8, 9, 18, 27-29, 32, 33, 41 und 43 werde der Anlagegrenzwert nach der Berechnung zu über 80% ausgeschöpft, weshalb eine NIS-Abnahmemessung verlangt werden könne. Bei OMEN Nr. 2 sollte eine Abnahmemessung erst dann erwogen werden, wenn auf diesem Grundstück ein konkretes Bauvorhaben bekannt sei. Sofern im Umkreis von 154 m keine weitere Mobilfunkanlage aus einem engen räumlichen Zusammenhang sende (die GSM-Rail Anlage GSSE müsse nicht berücksichtigt werden) und die Situation innerhalb dieser Kreise den aktuellen Stand der Überbauung wiedergebe, seien die Bestimmungen der NISV erfüllt (act. G 8/14 M.). Im Amtsbericht vom 2. Juli 2013 hielt das AFU unter anderem fest, als OMEN Nr. 33 sei korrekterweise die exponierteste östliche Hausecke gewählt worden. Der effektive horizontale Abstand zwischen Antenne und OMEN Nr. 33 betrage 95.11 m bzw. der radiale Abstand 96.25 m. Daraus resultiere eine elektrische Feldstärke von 4.99 V/m. Selbst mit einem horizontalen Abstand von 94.96 m würde der Anlagegrenzwert mit 5.00 V/m (Ziff. 65 Anhang 1 NISV) noch eingehalten werden. Der Anlagegrenzwert werde somit sowohl beim OMEN Nr. 33 als auch bei den anderen massgebenden Orten eingehalten (act. G 8/17). Die Vorinstanz legte gestützt hierauf dar, aufgrund des knapp eingehaltenen Grenzwerts habe das AFU den beim



OMEN Nr. 33 angenommenen Berechnungspunkt nicht wie (im Standortdatenblatt) üblich mit der Genauigkeit von Metern, sondern von Zentimetern berücksichtigt. Diese Berechnung habe einen Wert von 4.99 V/m ergeben. Es sei zulässig, den Grenzwert auszuschöpfen. Nach der Inbetriebnahme der Anlage werde eine Abnahmemessung vorgenommen, um die Einhaltung der Grenzwerte zu überprüfen. Eine solche sei in der Baubewilligung angeordnet worden. Damit erweise sich Einwand der Nichteinhaltung des Grenzwerts als unbegründet (act. G 2/1 S. 17 f.).

4.3.

4.3.1. Vorab ist festzuhalten, dass das AFU zur Beurteilung der Immissionen einer Mobilfunkanlage als Fachbehörde des Kantons als zureichend qualifiziert zu erachten ist. Weil hauptsächlich technische Fragen zu beantworten sind, welche sich im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen immer wieder stellen, ist das AFU in der Lage, diese Fragen sachgerecht zu beantworten. Die Anordnung von weiteren Abklärungen ist vor diesem Hintergrund insoweit nicht erforderlich, als sich keine begründeten Zweifel an der Schlüssigkeit der Berichte des AFU ergeben. Sodann ist festzuhalten, dass eine Mehrfachbelastung durch nieder- und hochfrequente Strahlung (Eisenbahn) in der näheren Umgebung der geplanten Mobilfunkanlage mit Hinweis auf das erwähnte Urteil des Bundesgerichts 1A.140/2003 insofern auszuschliessen ist, als zum einen der Verordnungsgeber strenge vorsorgliche Emissionsbegrenzungen (Anlagegrenzwerte) festlegte und zum anderen nach wie vor keine wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Kombinationswirkung von nieder- und hochfrequenter Strahlung vorliegen, weshalb deren getrennte Beurteilung nach wie vor gerechtfertigt ist. Die GSM-Rail Anlage blieb von daher bei der Berechnung der Strahlenbelastung zu Recht ausser Betracht (vgl. act. G 8/14 M. und vorstehende E. 4.1).

4.3.2. Die Beschwerdeführer stellten in der Rekursbegründung vom 22. März 2013 unter anderem den Antrag (Ziff. 4), das AFU habe zu prüfen, ob der Anlagegrenzwert an allen OMEN eingehalten sei. Sie legten dar, der Anlagegrenzwert (5.0 V/m) werde am OMEN Nr. 33 überschritten. An diesem Ort betrage der Abstand zur Antenne 95.5 m. Daraus resultiere eine Strahlung von 5.04 V/m. (act. G 8/9 S. 16 f., S. 20 und S. 26). Hierzu nahm das AFU wie dargelegt am 2. Juli 2013 Stellung und bestätigte, dass der Anlagegrenzwert sowohl beim OMEN Nr. 33 als auch bei allen anderen massgebenden



Orten eingehalten werde (act. G 8/17). Nach Durchführung des Rekursaugenscheins vom 27. August 2013 (act. G 8/23) gab die Vorinstanz den Beschwerdeführern am 22. Oktober 2013 bekannt, dass der Rekurs keine Aussicht auf Erfolg habe und ihnen deshalb Gelegenheit eingeräumt werde, diesen zurückzuziehen (act. G 8/30). Hierauf liessen die Beschwerdeführer am 11. November 2013 das Festhalten am Rekurs bestätigen und den zusätzlichen Einwand erheben, die massgebenden Höhen an den OMEN Nr. 34 und 28 (Am G.-berg 10 und 12) seien fälschlicherweise auf 3.6 m statt auf mindestens 5 m festgelegt worden. Bei richtiger Festlegung werde der Anlagegrenzwert überschritten (act. G 8/33). - Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz hierzu fest, mit Eingabe vom 11. November 2013 hätten die Beschwerdeführer erstmals geltend gemacht, die massgebenden Höhen bei den OMEN Nr. 34 und 28 seien falsch festgelegt worden. Abgesehen davon, dass es nicht ersichtlich sei, wieso dieser Einwand erst nach Abschluss der Sachverhaltsermittlungen vorgebracht worden sei, sei der Einwand auch in keiner Weise begründet worden. Die Beschwerdeführer hätten sich mit einer reinen Behauptung begnügt, ohne diese näher zu substantiieren oder Beweismittel zu nennen. Zudem befänden sich die zwei OMEN an den Adressen von zwei Beschwerdeführern. Die Rüge, der Anlagegrenzwert an den OMEN Nr. 34 und 28 werde überschritten, sei zu wenig substantiiert, weshalb darauf nicht einzutreten sei (act. G 2/1 S. 9 f.).

4.3.3. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 VRP). Dieser Grundsatz gilt (mit Einschränkungen hinsichtlich Behauptungs- und Beweisführungslast) auch im Rechtsmittelverfahren. Die Sachverhaltsdarstellung hat im Rekursverfahren im Rahmen der Rekurseingabe zu erfolgen. Nach Ablauf der Rekursfrist oder einer allfälligen Rekursergänzungsfrist kann der Sachverhalt von den Beteiligten nur noch ergänzt werden, wenn die Voraussetzungen für eine nachträgliche Eingabe gegeben sind. Verspätete Vorbringen können Kostenfolgen nach sich ziehen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 610). Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert. Diese Pflicht ist insofern gerechtfertigt, als die Beteiligten den Sachverhalt nicht nur besser kennen, sondern oft auch ein eigenes Interesse daran haben, ihre Darstellung des Sachverhalts beweismässig zu untermauern (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 599).



4.3.4. Die Beschwerdeführer bestätigen im vorliegenden Verfahren den Einwand betreffend die OMEN Nr. 34 und 28. Sie hätten in der Stellungnahme vom 11. November 2013 (act. G 8/33) ausgeführt, dass bereits an früherer Stelle der Hinweis erfolgt sei, wonach die Strahlenbelastung beim OMEN Nr. 28 im Übersichtsplan falsch dargestellt worden sei (2.29 V/m statt 4.29 V/m). In ihrer Rüge, dass der Anlagegrenzwert an den OMEN 34 und 28 überschritten sei, hätten sie die Strahlenbelastung auf zwei Dezimalstellen genau berechnet. Wieso diese Berechnung zu wenig substantiiert sein solle, sei nicht nachvollziehbar. Überdies hätten sie das Eventualbegehren gestellt, die massgebenden Höhen an den kritischen OMEN durch eine Expertise bestimmen zu lassen. Nach den neusten Erkenntnissen liege OMEN Nr. 34 maximal 4° unterhalb des möglichen Tilts von -10°. Durch den etwas geringeren Winkel verkürze sich der direkte Abstand vom OMEN zur Antenne gegenüber der Annahme im Standortdatenblatt von 68 m auf 67 m, woraus am OMEN Nr. 34 eine Strahlung von 6.14 V/m resultiere (statt 7.14 V/m, wie in der Stellungnahme vom 11. November 2013 berechnet). Dies ändere allerdings nichts daran, dass die Grenzwerte (5.0 V/m) an den OMEN Nr. 34 (6.14 V/m) und OMEN Nr. 28 (6.51 V/m) sehr deutlich überschritten seien. Aufgrund der detaillierten Höhenangaben und der daraus abgeleiteten Berechnung wäre es für die Vorinstanz ein Leichtes gewesen, die vor Abschluss des Verfahrens vorgetragene substantiiert begründete Rüge durch einen Amtsbericht des AFU überprüfen zu lassen, zumal sie dazu vier Monate Zeit gehabt hätte. Der Nichteintretensentscheid stelle eine formelle und materielle Rechtsverweigerung dar, da die Vorinstanz die Verletzung von Bundesrecht von Amtes wegen hätte überprüfen müssen (act. G 5 S. 13-15). Die Beschwerdegegnerin lässt diesbezüglich ausführen, für sie sei es auch heute nicht nachvollziehbar, auf welche Tatsachen und Beweismittel sich die Beschwerdeführer in diesem Punkt stützen würden. Weder würden sie ihre abweichenden Höhenangaben der OMENbelegen noch ihre eigenen Berechnungen ausweisen. Mit dem von der Fachstelle geprüften und für richtig befundenen Standortdatenblatt sei rechtsgenügend belegt, dass die Anlagegrenzwerte eingehalten seien (act. G 11 S. 5 f.).

4.3.5. Mit ihrer Eingabe vom 11. November 2013 ergänzten die Beschwerdeführer den Sachverhalt insofern mit zuvor im Rekursverfahren (d.h. innerhalb der Frist für die Rekursbegründung) nicht vorgebrachten Aspekten, als bislang die massgebenden Höhen und die Einhaltung des Anlagegrenzwerts bezogen auf die OMEN Nr. 34 und 28



nicht zur Sprache gekommen bzw. gerügt worden waren. Diese am Schluss des Rekursverfahrens - nach Durchführung eines Augenscheins, jedoch nicht als Folge der dort geführten Diskussionen (vgl. act. G 8/23) - vorgebrachten Einwände sind aufgrund Verspätung der Vorbringen (vgl. vorstehende E. 4.3.3) unberücksichtigt zu lassen. Das Nichteintreten auf die mit Eingabe vom 11. November 2013 zusätzlich vorgebrachten Sachverhaltselemente durch die Vorinstanz lässt sich damit schon aus diesem Grund nicht beanstanden. Hinzu kommt, dass konkrete Belege, aufgrund welcher die Berechnungen im Standortdatenblatt bzw. die Strahlungsprognose (als Grundlage für die Erteilung der Baubewilligung) und ihre Überprüfung durch das AFU zum vornherein in Frage gestellt werden müssten, von den Beschwerdeführern auch in diesem Verfahren nicht vorgelegt werden. Damit fehlt es auch an einem Anlass für diesbezügliche erneute Abklärungen durch das AFU. Sollten sich jedoch bei den Abnahmemessungen (vgl. dazu nachstehend E. 4.4) dennoch Strahlengrenzwertüberschreitungen zeigen, wäre es selbstredend Sache der Beschwerdegegnerin, gegebenenfalls nachträglich die Voraussetzungen für eine Einhaltung der Grenzwerte zu schaffen. Im Entscheid vom 18. Dezember 2012 ordnete die Beschwerdebeteteiligte Abnahmemessungen unter anderem am OMEN NR. 28, nicht jedoch am OMEN Nr. 34 an (act. G 8/14 X. S. 2 Ziff. 7). Angesichts der konkreten Verhältnisse erscheint es sachgerecht, auch am OMEN Nr. 34 eine Abnahmemessung zu verlangen.

4.4.

4.4.1. Nach der Rechtsprechung stellt das vom BAFU empfohlene Qualitätssicherungssystem (QS) eine zulässige Alternative zur Kontrolle durch bauliche Vorkehrungen dar und genügt grundsätzlich den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzungen. Mit den vorgeschriebenen Audits durch unabhängige, externe Prüfstellen muss nicht jeder einzelne Datenpunkt überprüft werden. Vielmehr soll das korrekte Funktionieren des gesamten QS-Systems, bestehend aus den Datenbanken, der Software, den Prozessen, der Zuständigkeit und dem Reporting, überprüft werden. Ist einmal der korrekte Ablauf der Systemfunktionen nachgewiesen, erübrigt sich die Kontrolle jedes einzelnen Datenelementes. Die Auditfirmen und bei Bedarf die Vollzugsbehörde können sich daher auf Stichprobenkontrollen beschränken (vgl. BGer



1A.129/2006 E. 3.3 mit vielen Hinweisen; bestätigt durch BGer 1C_118/2010 vom 20. Oktober 2010, E. 5.2; BGer 1C_169/2013 vom 20. Juli 2013). Das AFU verwies in der Stellungnahme vom 11. Mai 2012 in Bezug auf das QS-System auf die Bemerkungen nach Ziff. 7 des Standortdatenblattes (act. G 8/14 M.). Nach letzteren erfüllt die vorliegend projektierte Anlage die Anforderungen an die Qualitätssicherung gemäss Rundschreiben des Bundesamtes für Umwelt vom 16. Januar 2006 (publiziert in: www.bafu.ch/elektrosmog). Das Standortdatenblatt sei konform mit der NISV 2009 (act. G 8/14 2. S. 5). Gemäss Rundschreiben muss das QS-System über eine automatisierte Überprüfungsroutine verfügen, welche einmal pro Arbeitstag die effektiv eingestellten ERP und Senderichtungen sämtlicher Antennen des betreffenden Netzes mit den bewilligten Werten bzw. Winkelbereichen vergleicht. Festgestellte Überschreitungen eines bewilligten Wertes werden innerhalb von 24 Stunden behoben, sofern dies durch Fernsteuerung möglich ist, andernfalls innerhalb einer Arbeitswoche. Stellt das QS-System solche Überschreitungen fest, wird automatisch ein Fehlerprotokoll erzeugt. Die Fehlerprotokolle werden der Vollzugsbehörde alle zwei Monate unaufgefordert zugestellt und mindestens 12 Monate aufbewahrt (Rundschreiben Ziff. 3).

4.4.2. Beim QS-System (vgl. dazu BGer 1C_329/2013 vom 23. Oktober 2013, E. 6.1.) geht es vorab um die Einhaltung der bewilligten (und nicht um eine vorsorgliche Verhinderung der maximal möglichen) Sendeleistung und anderer NIS-relevanter Einstellungen. Zu deren Kontrolle ist die Deklaration der Senderendstufe nicht notwendig bzw. nicht geeignet. Eine Überschreitung der bewilligten Sendeparameter zu verhindern, ist Aufgabe des Qualitätssicherungssystems. Die rein theoretisch mögliche Leistung der Mobilfunkanlage bzw. die Senderendstufe ist vor diesem Hintergrund nicht ausschlaggebend. Auch aus Art. 11 Abs. 2 NISV lässt sich eine Pflicht zur Deklaration der Senderendstufe nicht ableiten; verlangt sind vielmehr die aktuellen und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage, soweit sie für die Erzeugung von Strahlung massgebend sind (vgl. dazu BGer 1C_661/2012 vom 5. September 2013, E. 2.3). Für eine Mangelhaftigkeit des Standortdatenblattes fehlt es unter diesen Umständen an begründeten Anhaltspunkten. Sodann ist auf die Rechtsprechung (BGer 1C_118/2010 vom 20. Oktober 2010, E. 5.2) zu verweisen, wonach auf der Grundlage der Messempfehlungen für GSM- und UMTS-Basisstationen des BAFU und des Eidgenössischen Instituts für Metrologie METAS, mit



welchen die Anforderungen an die Qualität einer Abnahmemessung umschrieben würden, - trotz gewisser Messunsicherheiten - sowohl die GSM- als auch die UMTS-Strahlung zuverlässig gemessen werden könnten. Des Weiteren hatte das Bundesgericht im Urteil 1C_132/2007 vom 30. Januar 2008, E. 4.5, festgehalten, dass Messunsicherheiten ohnehin nur relevant seien, wenn (Abnahme-) Messungen vorgenommen würden. Bei der Berechnung der Strahlungsprognose dagegen seien diese Unsicherheiten ohne Belang, da dies ansonsten auf eine Verschärfung des Anlagegrenzwerts hinausliefe (vgl. auch BGer 1C_452/2012 vom 18. November 2013, E. 5.4).

4.4.3. In BGer 1C_282/2008, E. 3.4 f. vom 7. April 2009 wurde mit Hinweis auf eine Vernehmlassung des BAFU bestätigt, dass alle Daten, die von der Netzzentrale aus gesteuert werden könnten (Sendeleistung und teilweise die Elevation) von dieser automatisch an die QS-Datenbank weitergegeben würden, weshalb insoweit fehlerhafte Eingaben ausgeschlossen seien. Die unbemerkte Erhöhung von nicht bewilligten, aber technisch möglichen Sendeleistungen ist von daher grundsätzlich verunmöglicht, da eine solche im Nachhinein zu Tage tritt. Selbst wenn keine Online-Datenübertragung stattfindet, hat als dargetan zu gelten, dass die Daten bei den Mobilfunkbetreibern automatisch (elektronisch) erfasst und danach - ebenfalls automatisch - an die QS-Datenbank weitergeleitet werden (vgl. VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014, E. 4.3.4). Unangemeldete Stichprobenkontrollen, wie sie von den Beschwerdeführern verlangt werden (act. G 5 Beschwerdeantrag 7), erscheinen vor diesem Hintergrund für die Gewährleistung der Qualitätssicherung nicht erforderlich. Selbst wenn in Einzelfällen nicht bewilligte Leistungsüberschreitungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, vermag dies die Tauglichkeit des QS-Systems als solches nicht in Frage zu stellen. Angesichts dieser Sachlage genügt das angewandte QS-System den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzung. Es fehlt an einem Grund für einen weiteren Augenschein, zusätzlich zu dem am 27. August 2013 bereits durchgeführten (vgl. act. G 8/23), sowohl an Ort (act. G 5 Anträge Ziff. 5) als auch beim AFU (act. G 5 Anträge Ziff. 7). Das Verwaltungsgericht hat sich als Rechtsmittelinstanz darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740). Dies bedeutet, dass es in einen



Verwaltungsentscheid nur eingreifen darf, wenn Rechtsnormen und -grundsätze verletzt werden. Soweit die Behörden ihr Ermessen - wie vorliegend - pflichtgemäss ausgeübt haben, ist dem Verwaltungsgericht eine Kontrolle verwehrt.

5.

5.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

5.2. Die Beschwerdegegnerin hat ausgangsgemäss Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdeführer (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Im vorliegenden Fall ist eine Entschädigung von Fr. 4'000.--, zuzüglich Barauslagen von Fr. 160.-- (4%), angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Weil die zu entschädigende Beschwerdegegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Die Mehrwertsteuer muss bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung daher nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 194). Die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 825 ff., 829), zumal sie auch keinen entsprechenden Antrag stellten.

5.3. Im vorinstanzlichen Verfahren wurde den Beschwerdeführern eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.-- auferlegt. Sie machen geltend, die Frage der Erschliessung habe am Augenschein 27. März 2013 mit viel Aufwand geklärt werden können. Die mangelhaften Nachweise und Abklärungen im erstinstanzlichen Verfahren hätten jedoch im Rekursverfahren im Kostenpunkt zugunsten der Beschwerdeführer berücksichtigt werden müssen, was unterblieben sei. Die Kostenverlegung des



Rekursverfahrens sei deshalb entsprechend zu korrigieren (act. G 5 S. 11). Nach Art. 95 Abs. 2 VRP hat jeder Beteiligte die Kosten zu übernehmen, die durch nachträgliches Vorbringen von Tatsachen oder Beweismitteln entstehen, deren rechtzeitige Geltendmachung ihm möglich und zumutbar gewesen wäre. Aufgrund des Umstandes, dass die Frage der Erschliessung erst anlässlich des Augenscheins abschliessend geklärt werden konnte (vgl. act. G 8/23 S. 6 und S. 9 oben), erscheint es gerechtfertigt, die Kostenverlegung im Rekursverfahren anzupassen und der Rekursgegnerin einen Teil der Kosten (Fr. 1'000.--) zu überbinden.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Baubewilligung vom 18. Dezember 2012 wird im Sinne der Erwägungen mit der zusätzlichen Auflage versehen, dass auch beim OMEN Nr. 34 eine Abnahmemessung vorzunehmen ist.
3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- bezahlen die Beschwerdeführer zu gleichen Teilen, unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
4. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens (Fr. 3'500.--) werden im Betrag von Fr. 1'000.-- der Beschwerdegegnerin und im Betrag von Fr. 2'500.-- den Beschwerdeführern auferlegt.
5. Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit Fr. 4'000.--, zuzüglich Barauslagen von Fr. 160.-- (ohne Mehrwertsteuer), zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid