



Fall-Nr.: B 2021/188  
Stelle: Verwaltungsgericht  
Rubrik: Verwaltungsgericht  
Publikationsdatum: 01.04.2022  
Entscheiddatum: 17.03.2022

### Entscheid Verwaltungsgericht, 17.03.2022

**Baurecht. Baubewilligung, Befangenheit, Ausstandspflicht, Privatrechtliche Einsprache im Baubewilligungsverfahren, übrige privatrechtliche Einsprachen, Anlagegrenzwert, Vorsorgeprinzip, Immissionsschutz; Art. 7 Abs. 1 VRP (sGS 951.1), Art. 30 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101), Art. 29 Abs. 1 BV, Art. 137 PBG (sGS 731.1) in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 PBV (sGS 731.11), Art. 3 NISV (SR 814.710), Art. 4 NISV, Art. 11 NISV, Art. 13 NISV, Ziff. 21 Anhang 2 NISV, Ziff. 64 und 65 Anhang 1 NISV, Art. 154 PBG i.V.m. Art. 684 ZGB, Art. 155 PBG, Art. 1 Abs. 2 USG (SR 814.01), Art. 12 USG, Art. 11 Abs. 2 USG. Die Beschwerdeführerin ersuchte um Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und der Bewilligung für den Neubau einer Mobilfunkanlage sowie um Abweisung des entsprechenden Baugesuchs. In formeller Hinsicht entschied das Verwaltungsgericht, habe der Fachspezialist für Strahlung NIS die beiden von ihm in der Sache verfassten Amtsberichte des AFU-SG unparteiisch abgegeben und erscheine nicht als befangen. Die Bewilligungsbehörden seien berechtigt, von den Gesuchstellenden für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern, wozu unter anderem auch ein Standortdatenblatt gehöre. Die Beschwerdegegnerin habe das Standortdatenblatt vollständig ausgefüllt; nicht erforderlich sei dabei die Angabe des Herstellers der Antenne gewesen. Bei den privatrechtlichen Einsprachen im Baubewilligungsverfahren sei zwischen jener nach Art. 684 ZGB, geregelt in Art. 154 PBG, und den übrigen privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 155 PBG zu unterscheiden. Über Einsprachen nach Art. 154 PBG in Verbindung mit Art. 684 ZGB werde im öffentlich-rechtlichen Verfahren entschieden, wohingegen über die übrigen privatrechtlichen Einsprachen auf dem Zivilrechtsweg zu entscheiden sei. Im Einspracheverfahren sei keine privatrechtliche Einsprache im Sinne von Art. 684 ZGB erhoben worden, da im Vordergrund eine drohende Wertverminderung des Baurechts der Beschwerdeführerin gestanden sei, welche nicht als solche qualifiziere. Der Verweis auf den Zivilrechtsweg sei damit rechtmässig erfolgt und die**



**Vorinstanz sei folglich auf die Einsprache zurecht nicht eingetreten. In materieller Hinsicht fehle es an einem konkreten Anlass, die Ausführungen im Rekursentscheid zum Anlagegrenzwert sowie zur Einhaltung desselben durch die Anlage inhaltlich in Frage zu stellen. Auch eine Verletzung des Vorsorgeprinzips erachtete das Verwaltungsgericht als nicht gegeben. Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten war (Verwaltungsgericht, B 2021/188).**

**Entscheid vom 17. März 2022**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; a.o. Gerichtsschreiber Ehlebracht

Verfahrensbeteiligte

**A. \_\_ AG,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,  
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,

gegen

**Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,** Lämmli brunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

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

**Beschwerdegegnerin,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenzo Marazzotta, Badertscher Rechtsanwälte AG, Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,

sowie

**Politische Gemeinde X.\_\_\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Baubewilligung (Neubau Mobilfunkanlage)**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

Die K.\_\_\_\_ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0002\_\_\_\_, Grundbuchkreis X.\_\_\_\_. Dieses liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X.\_\_\_\_ vom 2. November 1980 in der Gewerbe-Industrie-Zone. Das Grundstück ist mit einer grossvolumigen Industriebaute überbaut. Das östlich angrenzende Grundstück Nr. 0003\_\_\_\_ an der S.\_\_\_\_-strasse 00\_\_\_\_ gehört der Politischen Gemeinde X.\_\_\_\_ bzw. das darauf lastende Baurecht Nr. 0004\_\_\_\_ der M.\_\_\_\_ AG. Genutzt wird es von der A.\_\_\_\_ AG, welche Dienstleistungen im Direkt-Marketing erbringt und ca. 50 Mitarbeiter beschäftigt.

#### **B.**

Mit Baugesuch vom 21. Januar 2019, mitsamt einem Standortdatenblatt sowie einem horizontalen und vertikalen Strahlungsmuster, ersuchte die Salt Mobile SA, Renens, bei der Baubewilligungskommission der Stadt X.\_\_\_\_ um Bewilligung des Neubaus der Mobilfunkanlage Salt SG\_0005\_\_\_\_ auf dem Flachdach der Industriebaute auf dem Grundstück Nr. 0002\_\_\_\_. Während des Bekanntmachungs- und Auflageverfahrens vom 8. bis zum 21. August 2019 erhob unter anderen die A.\_\_\_\_ AG am 20. August 2019 Einsprache gegen das Bauvorhaben. Mit Beschluss vom 15. November 2019 erteilte die städtische Baubewilligungskommission die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen, wies sämtliche öffentlich-rechtlichen Einsprachen ab und verwies die privatrechtliche Einsprache der A.\_\_\_\_ AG auf den Zivilrechtsweg.



## St.Galler Gerichte

Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_ AG mit Schreiben vom 20. Januar 2020 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen, welchen sie mit Eingabe vom 19. Februar 2021 ergänzte und begründete. Am 17. April 2020 reichte das kantonale Amt für Umwelt (AFU-SG) einen Amtsbericht ein (act. 8, Akten der Vorinstanz). Am 19. August 2020 führte das Baudepartement einen Augenschein durch. Am 26. Oktober 2020 (act. 16, Akten Vorinstanz) und am 29. Januar 2021 (act. 28, Akten Vorinstanz) wurden weitere Amtsberichte zu den Akten gegeben. Mit Eingabe vom 13. Februar 2021 beantragte die A.\_\_\_ AG im Hinblick auf das Verfahren weiter, dass sämtliche Amtsberichte des AFU-SG, die vom Fachspezialist NIS D.\_\_\_ verfasst wurden oder bei deren Erstellung er mitwirkte, aufgrund von Befangenheit aus dem Recht zu weisen seien. Sodann sei ein unabhängiges Drittgutachten zur Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01, USG) und mit der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710, NISV) einzuholen. Mit Entscheid vom 10. August 2021 wies das Baudepartement den Rekurs, das Ausstandsbegehren sowie den Antrag auf Einholen eines Gutachtens ab.

### C.

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 25. August 2021 erhob die A.\_\_\_ AG (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen den Entscheid des Baudepartements vom 10. August 2021 (Vorinstanz). Am 28. September 2021 ergänzte die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde. Sie beantragte, es sei der Entscheid des Baudepartements des Kantons St.Gallen vom 10. August 2021 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Dementsprechend sei die Baubewilligung der Beschwerdebeteiligten vom 15. November 2019 aufzuheben und das Baugesuch Nr. 56'882 abzuweisen. Die öffentlich-rechtliche Einsprache und die privatrechtliche Einsprache gemäss Art. 684 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210, ZGB) der Beschwerdeführerin vom 20. / 30. August 2019 seien gutzuheissen. Eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz vom 10. August 2021 (Nr. 53/2021), mit Einschluss des (unvollständigen) Gesamtentscheids der Beschwerdebeteiligten, aufzuheben. Die Angelegenheit sei an die Beschwerdebeteiligte zur nochmaligen Beurteilung der Einsprache gemäss Art. 684 ZGB und zur gesamtheitlichen Neubeurteilung zurückzuweisen. Die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens seien, unabhängig von der Beurteilung der Angelegenheit in der Hauptsache, der Beschwerdegegnerin, eventualiter der Bewilligungsbehörde aufzuerlegen.

Mit Eingabe vom 22. Oktober 2021 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Währenddem die Beschwerdebeteiligte von der Einreichung einer Vernehmlassung absah, liess sich die Beschwerdegegnerin am 29. November 2021



## St.Galler Gerichte

vernehmen. Sie beantragte, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu Lasten der Beschwerdeführerin vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird. Am 7. Januar 2022 nahm die Beschwerdeführerin erneut Stellung. Mit Eingabe vom 26. Januar 2022 liess sich die Beschwerdegegnerin erneut vernehmen. Am 2. März 2022 nahm die Beschwerdeführerin abschliessend Stellung.

Auf die Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 25. August 2021 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 28. September 2021 formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP und BGer 1C\_627/2019 vom 6. Oktober 2020 E. 1.1 mit Hinweis auf BGE 128 II 168 E. 2.3 und 2.4). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist indes auf die Beschwerde, soweit darin um Abweisung des Baugesuchs Nr. 56882, um Aufhebung der von der Beschwerdebeteiligten am 15. November 2019 erteilten Baubewilligung (Nr. 267) sowie um Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache und der privatrechtlichen Einsprache gemäss Art. 684 ZGB der Beschwerdeführerin vom 20. / 30. August 2019 ersucht wird (Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C\_118/2020 vom 17. März 2021 E. 1.4; VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 E. 1 je mit Hinweisen).

#### **2.**

Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdebeteiligten erging am 15. November 2019 (act. 6/1). Laut Art. 173 Abs. 1 des am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) in Kraft getretenen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) ist somit das PBG anwendbar, soweit es unmittelbar gilt oder der kommunale Rahmennutzungsplan entsprechend revidiert worden ist. Ansonsten ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz;



nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen (vgl. dazu VerwGE B 2020/243 vom 30. August 2021 E. 2 mit Hinweisen).

### 3.

Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten betreffend ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Der Bau einer Mobilfunkanlage auf dem Nachbargrundstück betrifft grundsätzlich einen zivilrechtlichen Anspruch der Beschwerdeführerin im Sinn der erwähnten Norm, der im Lichte des Schutzbereichs von Art. 684 ZGB betrachtet durch das Bauvorhaben tangiert wird. Die aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK abgeleitete Pflicht zur Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung gilt nicht absolut. Ausnahmen, die einen Verzicht auf die Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung rechtfertigen, sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte etwa gegeben, wenn eine Streitsache keine Tat- oder Rechtsfragen aufwirft, die nicht adäquat aufgrund der Akten und der schriftlichen Parteivorbringen gelöst werden können (vgl. beispielsweise BGE 147 I 153 E. 3.5.1; BGer 1C\_503/2020 vom 23. September 2021 E. 2.2; BGer 4A.9/2006 vom 18. Juli 2006, in BGE 132 III 668 nicht veröffentlichte E. 1.1 mit Hinweisen).

Der Antrag nach einer persönlichen Anhörung durch das Gericht (act. 5, S. 5) ist abzuweisen, nachdem sich die Beschwerdeführerin in ihren schriftlichen Eingaben zu allen sich stellenden Fragen umfassend äussern konnte. Ebenfalls abzuweisen ist der Antrag auf Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung (act. 5, S. 5). Dies bereits daher, weil – soweit entscheiderelevant – ausschliesslich Rechtsfragen zu beantworten sind und sich der rechtserhebliche Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den dem Gericht vorliegenden Akten ergibt. Sodann ist auch nicht erkennbar, inwiefern eine öffentliche mündliche Verhandlung geeignet sein sollte, zu zusätzlichem Erkenntnisgewinn für die Beantwortung der streitigen Fragen führen könnte. Es wurden keine Fragen aufgeworfen, die nicht adäquat aufgrund der Akten und der schriftlichen Parteivorbringen beantwortet werden können.

### 4.

#### 4.1.

Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn



sie oder eine ihnen nahestehende Person an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (lit. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (lit. b), oder wenn sie "aus anderen Gründen" befangen erscheinen (lit. c). Es genügt, dass das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Ein ausschliesslich persönliches Empfinden einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen. Im Weiteren ist von Befangenheit auszugehen, wenn Personen bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Art. 7 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> VRP; vgl. dazu C. Reiter, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 20-23 zu Art. 7-7<sup>bis</sup> VRP mit Hinweisen).

Die Garantie einer durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Rechtsmittelinstanz ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; BV), Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person auch in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Es gilt das Gebot des fairen Verfahrens (BGE 139 I 124 E. 4.2.1 mit Hinweis auf BGE 133 I 4 E. 5.3.1). Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit können indes nicht unbesehen auf nichtrichterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden (BGE 137 II 431 E. 5.2 mit Hinweisen, G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, N 35 zu Art. 29 BV). Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sie haben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von daher können sie nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden (Steinmann, a.a.O., N 35 zu Art. 29 BV mit Hinweisen; vgl. auch B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 150 ff., Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 432 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben nichtrichterliche Amtspersonen im Wesentlichen nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber der Partei ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht haben oder wenn ihnen Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (vgl. BGer 2C\_649/2021 vom 21. Oktober 2021 E. 4.2; 2C\_717/2018 vom 24. Januar 2020 E. 4.1; 2C\_382/2018 vom 15. März 2019; 2C\_238/2018 vom 28. Mai



2018 E. 4.2; 2C\_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 2.3.1, je mit Hinweisen). Ungeschickte Äusserungen einer Amtsperson kommen als Ausstandsgrund nur dann in Frage, wenn es sich dabei um eine schwere Verfehlung gegenüber der betroffenen Partei handelt (BGer 2C\_649/2021 vom 21. Oktober 2021 E. 4.2; vgl. auch [BGE 141 IV 178 E. 3.2.3](#)). In jedem Fall ist eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Massgebend sind sowohl die behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 431 mit Hinweisen). Eine Ausstandspflicht besteht nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in verwaltungsinternen Verfahren dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet. Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2020/16 vom 29. Juli 2020 E. 2.3 mit Hinweisen; BGer 1P.96/2007 vom 26. März 2008 E. 5.4).

### 4.2.

Die Beschwerdeführerin bestätigte ihren im vorinstanzlichen Verfahren vertretenen Standpunkt, dass D.\_\_ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP befangen sei, da er in seiner Stellungnahme vom 29. Januar 2021 die heutigen Bestimmungen und Messweisen als «realitätsfremd» kritisiert habe. Damit sei erstellt und bewiesen, dass er in dieser Sache nicht objektiv und neutral sei, sondern dass er einseitig die Auffassung der Mobilfunkanbieter, die die NISV ebenfalls ändern wollen, vertrete. Der Eindruck der Befangenheit werde noch dadurch verstärkt, dass D.\_\_ ebenfalls behauptet habe, mit einer Sendeleistung von max. 50 Watt ERP könne ein 5G-Netz betrieben werden, während selbst die Beschwerdegegnerin eingeräumt habe, dass dies nicht möglich sei. Die Beschwerdegegnerin habe die Angabe «50 Watt ERP» im Standortdatenblatt lediglich als «Platzhalter» bezeichnet. Weiter sei eine «Verschiebung» der Leistungen von einer Antenne auf eine andere, anders als von D.\_\_ behauptet, nicht zulässig (act. 5, S. 16). Die Beschwerdeführerin bringt weiter Aussagen von D.\_\_ im Rahmen eines Interviews mit der Zeitung B.\_\_ vom 23. Mai 2019 vor, welche in mehrfacher Hinsicht tendenziös und teilweise rechtlich klar falsch seien. Die Vorinstanz habe sich in rechtswidriger Weise auf die Stellungnahmen und Aussagen des D.\_\_ abgestützt und den Rekurs abgewiesen. Der Rekursentscheid sei daher aufzuheben und die Angelegenheit an die Beschwerdebeteiligte zur nochmaligen (erstmaligen) Beurteilung der Einsprache zurückzuweisen.

### 4.3.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, dass die Aussagen des



Fachspezialisten NIS im AFU-SG, D.\_\_\_, in den Amtsberichten vom 26. Oktober 2020 und vom 29. Januar 2021, allenfalls als richtig oder falsch, nicht aber als tendenziös oder parteiisch bezeichnet werden könnten. Mit einer «realitätsnahen Berechnungsmethode» ziele der Fachmitarbeiter auf die neue Vollzugsempfehlung zu den adaptiven Antennen, die das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zwischenzeitlich am 23. Februar 2021 herausgegeben und mit einer Erläuterung ergänzt habe. Ebenso habe D.\_\_\_ die Amtsberichte des AFU-SG zum Baugesuch und die weiteren fachlichen Stellungnahmen wie auch zur zwischenzeitlich neu in Kraft getretenen Vollzugsempfehlung, wovon unterdessen einzelne Elemente in der NISV vom Bundesrat verankert worden sein, unparteiisch abgegeben. Dass er am Verfahrensausgang ein persönliches Interesse habe, werde weder behauptet noch sei dies aus den Akten ersichtlich. Unter Verweis auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts (B 2020/59 vom 19. Januar 2021 E. 2.2.2) hielt es fest, es sei notorisch, dass D.\_\_\_ keine entscheidende oder vertretende Funktion innehave, sondern dass ihm bloss die Aufgabe der beratenden Fachbehörde zukomme. Entsprechend wies die Vorinstanz das gestellte Ausstandsbegehren ab. Sie hielt fest, dass auf die Stellungnahmen von D.\_\_\_ abgestellt werden könne. Auf die Einholung eines weiteren Gutachtens verzichtete sie.

#### 4.4.

Die vorinstanzlichen Darlegungen sind nachvollziehbar begründet und stehen im Einklang mit der oben (Erwägung 4.1) dargelegten Gesetzgebung und Rechtsprechung. Dass D.\_\_\_ am Verfahrensgegenstand ein persönliches Interesse gehabt haben könnte, wird auch im Beschwerdeverfahren weder behauptet, noch ist solches aus den Akten ersichtlich. Entsprechend ist darauf abzustellen, dass er sowohl die beiden Amtsberichte des AFU-SG zum Baugesuch am 26. Oktober 2020 und am 29. Januar 2021 sowie auch die weiteren fachlichen Stellungnahmen unparteiisch abgegeben hat und nicht als befangen erscheint. Auch die von ihm im Rahmen eines Interviews mit der Zeitung B.\_\_\_ vom 23. Mai 2019 gemachten Äusserungen, welche nach Auffassung der Beschwerdeführerin in mehrfacher Hinsicht tendenziös und teilweise rechtlich klar falsch seien, sind nicht geeignet, am umschriebenen Ergebnis etwas zu ändern. Die Beschwerde ist in diesem Punkt daher abzuweisen.

Bei diesem Ergebnis kann von einer Behandlung der in diesem Zusammenhang gestellten verfahrensrechtlichen Anträge (Einholung eines unabhängigen Drittgutachtens; aus dem Recht weisen, der von D.\_\_\_ verfassten Stellungnahmen bzw. diejenigen, bei denen er mitwirkte) abgesehen werden.



### 5.

#### 5.1.

Gemäss Art. 137 PBG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11, PBV) sind die Bewilligungsbehörden berechtigt, von den Gesuchstellenden für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern, welche nicht in Art. 21 Abs. 1 PBV aufgelistet sind. Dazu gehört unter anderem auch ein Standortdatenblatt, welches gemäss Art. 11 Abs. 1 NISV vom Inhaber einer Anlage, für welches Emissionsbegrenzungen festgelegt sind, eingereicht werden muss. In Art. 11 Abs. 2 NISV werden die Informationen, welche im Standortdatenblatt enthalten sein müssen, aufgelistet. Nicht darin enthalten ist ein Erfordernis, den Namen des Herstellers einer Anlage, für die Emissionsbegrenzungen festgelegt sind, anzugeben. Auch der Vollzugsempfehlung des BUWAL zur NISV aus dem Jahr 2002 (vgl. Anhang 1, «Standortdatenblatt für Mobilfunk und WLL-Basisstationen», Zusatzblatt 2 «Technische Angaben zu den Sendeantennen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse») lässt sich entnehmen, dass die Angabe des Herstellers einer Anlage im Standortdatenblatt erforderlich sei.

#### 5.2.

Die Beschwerdegegnerin reichte bei der Beschwerdebeteiligten zusammen mit dem Baugesuch ein ausgefülltes Standortdatenblatt ein (act. 23, Akten Beschwerdebeteiligte). Unter der Rubrik «Typenbezeichnung der Antenne» gab sie «AEQA» an. Die Beschwerdeführerin stellt sich nun auf den Standpunkt, das Baugesuch sei unvollständig, weil die Beschwerdegegnerin den Hersteller der Mobilfunkantennen auf dem Standortdatenblatt nicht angegeben habe. Im Lichte des oben Angeführten kann sie aus diesem Einwand nichts zugunsten ihrer Begehren ableiten. Im eingereichten Standortdatenblatt finden sich, wie bereits die Vorinstanz zutreffend erkannt hat (Entscheid Vorinstanz, E. 4.3), alle verlangten, notwendigen Informationen. Auch das Feld in der Rubrik «Typenbezeichnung der Antenne» wurde mit der Angabe «AEQA» vollständig ausgefüllt. Im Übrigen hat das AFU-SG im Amtsbericht vom 17. April 2020 bezüglich des monierten Herstellers ausgeführt, es handle sich dabei um eine Q.\_\_-Antenne (act. 8, S. 1, Akten Vorinstanz), was die Beschwerdeführerin zwischenzeitlich auch zur Kenntnis genommen hat (act. 5, S. 21).

### 6.

Bei den privatrechtlichen Einsprachen im Baubewilligungsverfahren ist zwischen jener nach Art. 684 ZGB, geregelt in Art. 154 PBG, und den übrigen privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 155 PBG zu unterscheiden. Über Einsprachen nach Art. 154 PBG (und damit nach Art. 684 ZGB) wird im öffentlich-rechtlichen Verfahren



entschieden (Art. 154 Abs. 2 PBG). Über die übrigen privatrechtlichen Einsprachen ist auf dem Zivilrechtsweg zu entscheiden. Eine privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB wird im öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahren materiell beurteilt, wenn diese während der Auflagefrist schriftlich erhoben und damit geltend gemacht wird, dass das Bauvorhaben übermässige Einwirkungen auf fremdes Eigentum bewirke (vgl. Art. 154 Abs. 1 und 2 und Art. 157 Abs. 2 PBG). Die Einsprache muss bei Einreichung einen Antrag und eine Begründung enthalten. Es darf dabei vorausgesetzt werden, dass inhaltlich aus der Einsprache hervorgeht, dass privatrechtlich Schutz vor in der Eingabe näher zu spezifizierenden übermässigen Immissionen auf fremdes Eigentum und eine privatrechtliche Beurteilung der behaupteten Einwirkungen verlangt wird. Der Gesetzesartikel (Art. 154 PBG und/oder Art. 684 ZGB) muss hingegen nicht ausdrücklich genannt werden (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 962; GVP 1975 Nr. 2 S. 4 zum aBauG; vgl. VerwGE B 2015/5 vom 24. November 2016 E. 4.2; a.A. M. Möhr, a.a.O., N 19 zu Art. 154 PBG mit Hinweisen). Immissionen können materieller (z.B. Rauch, Russ, lästige Dünste, Lärm oder Erschütterung) oder immaterieller (Zustände oder Handlungen auf dem Ausgangsgrundstück, die das seelische Empfinden der Nachbarn verletzen und unangenehme physische Eindrücke wie z.B. Ekel, Abscheu oder Angst erwecken) Natur sein. Eine (befürchtete) Wertverminderung ist möglicherweise eine Folge einer Immission; an sich handelt es sich bei einer Wertverminderung aber noch um keine Immission im Sinne von Art. 684 ZGB.

In der Eingabe an die Beschwerdebeteiligte vom 30. August 2019 (act. 9, Akten Beschwerdebeteiligte) machte die Beschwerdeführerin eine drohende Wertverminderung ihres Baurechts geltend. Sie bezeichnete diesen Umstand als wesentlichen privatrechtlichen Aspekt, der zu berücksichtigen sei bzw. welcher zur Abweisung des Baugesuchs zu führen habe. Die finanziellen Einbussen seien aufgrund der Montage einer 5G-Antenne auf dem Nachbargebäude fatal und der ihr angesetzte Baurechtszins nicht mehr gerechtfertigt. Die Beschwerdebeteiligte verwies die privatrechtliche Einsprache betreffend die Wertverminderung ihres Grundstücks aufgrund ihrer privatrechtlichen Natur auf den Zivilrechtsweg.

Die Vorinstanz trat auf den Rekurs im Punkt der Immissionseinsprache nach Art. 684 ZGB nicht ein. Sie begründete dies damit, dass die Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren weder privatrechtliche Einsprache erhoben noch sonst übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB geltend gemacht habe. Daran ändere nichts, dass sie im Einspracheverfahren noch nicht anwaltlich vertreten gewesen sei. Sie habe im Einspracheverfahren einzig die Berücksichtigung einer Wertverminderung



ihres Baurechts begehrt, weil die Antenne ihrer Ansicht nach zu finanziellen Einbussen führen würde und der heutige Baurechtszins somit nicht mehr gerechtfertigt sei. Die Beschwerdebeteiligte habe daraus schliessen dürfen, dass damit einzig ein Schaden nach Art. 679 ZGB geltend gemacht worden sei, der wiederum nicht im öffentlich-rechtlichen Verfahren von der Baubehörde zu beurteilen sei.

In der Einsprache vom 30. August 2019 bei der Beschwerdebeteiligten stand eine drohende Wertverminderung des Baurechts der Beschwerdeführerin im Vordergrund. Die Beschwerdeführerin legte darin nicht dar, welche übermässigen Immissionen i.S. von Art. 684 ZGB aufgrund der Montage und dem Betrieb einer 5G-Antenne entstehen würden und inwiefern das Bauvorhaben übermässige Einwirkungen auf ihr in der Gewerbe-Industrie-Zone liegendes Baurecht (Art. 154 Abs. 1 PBG) zur Folge habe, sondern berief sich auf eine als Folge des Bauvorhabens resultierende Wertminderung ihres Baurechts. Diese findet indes ihre Rechtsgrundlage in Art. 679 ZGB, welcher nach dem kantonalen Recht jedoch nicht im öffentlich-rechtlichen Verfahren beurteilt wird und entsprechend zu Recht bereits im Einspracheverfahren auf den Zivilweg verwiesen wurde. Die Anforderungen an Antrag und Begründung einer privatrechtlichen Einsprache nach Art. 154 PBG erfüllte die Eingabe der damaligen Einsprecherin folglich offensichtlich nicht. Entsprechend lässt es sich auch nicht beanstanden, wenn die Vorinstanz auf den Rekurs mit der Begründung, übermässige Immissionen im Sinne von Art. 684 ZGB seien erstmals im Rekursverfahren und damit verspätet erhoben worden, nicht eingetreten ist. Im Einspracheverfahren wurde zwar, anders als dies die Vorinstanz ausführt (E. 1.4.2), eine privatrechtliche Einsprache (de facto im Sinne von Art. 155 PBG) erhoben, aber eben keine privatrechtliche Einsprache im Sinne von Art. 684 ZGB. Dass die Beschwerdebeteiligte die Geltendmachung der im Zentrum stehenden Wertverminderung im Sinne von Art. 155 Abs. 2 PBG auf den Zivilrechtsweg verwiesen hatte, wurde von der Vorinstanz richtigerweise nicht beanstandet. Sodann besteht ein Grund, die Angelegenheit zur Prüfung der zivilrechtlichen Ansprüche nach Art. 684 ZGB an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen insofern nicht, als die Beschwerdeführerin nach wie vor die Möglichkeit hat, ihre Ansprüche vor dem Zivilgericht einzuklagen.

## 7.

### 7.1.

In materieller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin zuerst eine Überschreitung des Anlagegrenzwerts von 5 V/m bei bestimmungsgemässer Nutzung der Anlage geltend.



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). Die Strahlungsgrenzwerte berücksichtigen somit die konkreten Gegebenheiten (z.B. die Nähe zu einem Schulgelände) am Ort der geplanten Anlage. Der Anlagegrenzwert gilt gemäss Art. 3 Abs. 6 NISV jeweils nur für eine einzige Anlage (VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 E. 3.1).

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). Auf überbauten Grundstücken genügt es, wenn die Anlagegrenzwerte an aktuell bestehenden OMEN eingehalten werden (vgl. BGer 1C\_148/2007 vom 15. Januar 2008 E. 2.2 mit Hinweisen). Anhang 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 Anhang 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 (vgl. auch BGer 1A. 140/2003 vom 18. März 2003 E. 4.1).

### 7.2.

Die Vorinstanz verwies betreffend den Anlagegrenzwert im angefochtenen Entscheid auf die Feststellungen des AFU-SG in den Amtsberichten vom 17. April 2020, vom 26. Oktober 2020 und vom 29. Januar 2021. Darin hielt dieses fest, dass durch die Möglichkeit der gezielten Ausrichtung der Mobilfunkantenne auf einzelne Endgeräte die relativ geringe effektive Sendeleistung von 50 Watt ERP kompensiert werden könne. Würden sich künftig jedoch mehr 5G-Nutzerinnen und Nutzer in einer Zelle aufhalten, seien die Mobilfunkbetreiber auf eine realitätsnahe Berechnungsmethode angewiesen. Im Amtsbericht vom 26. Oktober 2020 führt das AFU-SG aus, dass die 50 Watt ERP verbindlich seien und nicht überschritten werden dürften. Im Amtsbericht vom 17. April 2020 wird weiter festgehalten, dass auch für adaptive Antennen die für statische



Antennen definierten Bewertungsmethoden gelten würden. Diese würden auf dem Worst Case-Prinzip basieren, d.h. auf der maximalen Sendeleistung einer Anlage. Im Amtsbericht vom 29. Januar 2021 wurde ausgeführt, dass die Grenzwerte nicht überschritten werden dürften. Könne die Baugesuchstellerin wegen rechnerischen Überschreitungen ihre gewünschten Sendeparameter nicht realisieren, so müsse sie Lösungen erarbeiten, wie sie unter möglichst kleinem Qualitätsverlust trotzdem die Grenzwerte einhalten könne. Dies könne z.B. durch Leistungsreduktion, Änderung der vertikalen und horizontalen Senderichtungen oder einer Kombination davon erfolgen. Gemäss NISV betrage der Anlagegrenzwert 5.0 V/m. Der Anlagegrenzwert sei auch bei einem rechnerischen Ergebnis von 5.0 V/m noch eingehalten. Berücksichtige man zusätzlich die Rundungsregeln, würde auch ein berechneter Wert von 5.04 V/m die Vorgaben der NISV erfüllen. Im Ergebnis kam der Amtsbericht somit zum Schluss, dass der Beschwerdegegnerin bezüglich des «Herumschraubens» am Parameter der maximalen Leistung kein Vorwurf gemacht werden könne.

Die Vorinstanz stellte fest, dass von Amtsberichten nur dann abgewichen werde, wenn dafür stichhaltige Gründe beständen. Dies sei etwa bei offensichtlichen Mängeln und Widersprüchen der Fall. Die Ausführungen des AFU-SG zur vorliegenden Berechnung (betreffend die Einhaltung des Anlagegrenzwerts der elektronischen Feldstärke) sowie die allgemeinen Erläuterungen der Bundesfachbehörde zum Worst Case-Szenario überzeugten aber. Mit Verweis auf die neusten Erläuterungen des BAFU (Erläuterungen zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV] vom 23. Februar 2021 Ziff. 4.4) stellte sie fest, dass keine stichhaltigen Gründe beständen, um von den Amtsberichten abzuweichen.

### 7.3.

Die Beschwerdeführerin behauptet, dass die Angaben auf dem Standortdatenblatt «realistisch» sein müssten. Die Beschwerdegegnerin habe an den Angaben zur Leistung (ERP) der Antennen herumgeschraubt, bis das rechnerische Ergebnis der elektrischen Feldstärke unter 5V/m zu liegen gekommen sei. Baugesuchsunterlagen müssten allerdings «inhaltlich stimmig» sein und der Betrieb der Mobilfunkanlage sei mit einer Leistung von dreimal je 50 Watt (ERP) für die Antennen Nrn. 7, 8 und 9 nicht möglich. Es sei mit technischen Massnahmen sicherzustellen, dass die Antennen keine höhere Leistung abgeben könnten. Technisch und betrieblich sei es möglich und zumutbar, auf die 5G-Antennen zu verzichten, u.a. da der Betrieb eines 5G-Netzes unnötig sei. Das Standortdatenblatt sei inhaltlich falsch ausgefüllt worden.



### 7.4.

Die Beschwerdegegnerin reichte mit dem Baugesuch ein Standortdatenblatt ein, gemäss welchem die von der in der NISV vorgeschriebenen Anlagegrenzwerte von der zu beurteilenden Anlage eingehalten werden. Zur Rüge der Beschwerdeführerin, wonach die Beschwerdegegnerin an der Leistung «herumgeschraubt» habe, bis das rechnerische Ergebnis der elektrischen Feldstärke unter 5 V/m zu liegen gekommen sei, ist zu sagen, dass es der Beschwerdegegnerin offensteht, die Parameter derart zu konfigurieren, sodass die massgebenden Grenzwerte eingehalten sind. Praxisgemäss kann dies - wie vorliegend - auch nur knapp der Fall sein. Sie muss sich im Betrieb aber an die im Standortdatenblatt festgelegten und mit der Baubewilligung bewilligten Leistungsangaben halten. Mit der Rüge, dass eine bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage möglich sein müsse, dies aber vorliegend aufgrund technischer Gegebenheiten, die eine weit höhere Sendeleistung zulassen, nicht der Fall sei, verkennt die Beschwerdeführerin, dass die Beschwerdegegnerin auf die Ausschöpfung der technisch weit höheren Kapazitäten aus freien Stücken bzw. vorliegend aufgrund der derzeit geltenden und im Betrieb einzuhaltenden NISV-Grenzwerte auch verzichten kann. Aus der Definition der Baubewilligung, wonach dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen dürfen, lässt sich jedenfalls nicht ableiten, dass lediglich Komponenten eingebaut werden dürften, mit welchen höhere Sendeleistungen nicht möglich wären. Auch die Ausführungen der Amtsberichte zum Betrieb einer 5G-Antenne stehen, anders als es die Beschwerdeführerin behauptet (act. 5, S. 19), nicht im Widerspruch zu den Darlegungen der Beschwerdegegnerin. Letztere führte in ihrer Eingabe vom 8. Januar 2021 (act. 25, Akten Vorinstanz) nur aus, dass die 5G-Technologie derzeit bei der zu beurteilenden Anlage (noch) nicht zur Anwendung kommen solle und nicht, dass ein 5G-Betrieb der Anlage technisch und unter Einhaltung der aktuellen Grenzwerte nicht möglich sei. Zu letzterem äusserte sie sich gerade nicht und solches war bei der zur Beurteilung stehenden Anlage auch nicht erforderlich. In den Amtsberichten vom 17. April 2020 und vom 29. Januar 2021 wurde ebenfalls ausgeführt, dass es sich bei 50 Watt ERP um eine geringe effektive Sendeleistung handle, die lediglich durch die Möglichkeit der gezielten Ausrichtung der Sendeantenne auf einzelne Endgeräte kompensiert werden könne.

Die beantragte Sicherstellung mithilfe technischer Massnahmen, aufgrund derer sichergestellt wird, dass die Antennen Nrn. 7, 8 und 9 derzeit keine höhere Leistung abgeben können, erweist sich bereits aufgrund des im Jahr 2007 eingeführten, bei der geplanten Mobilfunkanlage zur Anwendung gelangenden Qualitätssicherungssystems (QS-System; vgl. dazu BGer 1C\_329/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 6.1) als nicht notwendig und sie wäre derzeit auch nicht verhältnismässig. Das zur Anwendung



## St.Galler Gerichte

gelangende QS-System gewährleistet praxismässig die Einhaltung der bewilligten Sendeleistung und anderer NIS-relevanter Einstellungen in ausreichender Weise bei Anlagen wie der zu beurteilenden (vgl. zur Zuverlässigkeit des QS-Systems: BGer 1C\_97/2018 vom 3. September 2019 E. 6 - 8).

Die Rüge der Beschwerdeführerin, dass auf dem zu bewilligenden 5G-Netz eine x-fach höhere Leistung verwendet werde, als gemäss dem Standortdatenblatt erlaubt wäre (act. 17, S. 7), stellt eine unbewiesene Parteibehauptung dar. Ihr kann bereits daher nicht gefolgt werden, weil die von der Beschwerdegegnerin deklarierten Sendeleistungen für diese relevant und bindend sind, die Einhaltung derselben durch ein von der Rechtsprechung mehrfach bestätigtes QS-System gewährleistet ist und zudem eine Abnahmemessung stattfinden wird. Entsprechend erweist sich die Rüge als unbegründet.

Zusammenfassend fehlt es vorliegend an einem konkreten Anlass, die korrekt begründeten Ausführungen im Rekursentscheid zum Anlagegrenzwert sowie zur Einhaltung desselben durch die Anlage inhaltlich in Frage zu stellen.

### 8.

#### 8.1.

Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Vorsorgeprinzips.

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) und den darauf gestützten Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 1 Abs. 2 USG sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Sinne der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen. Nach Art. 12 USG werden Emissionen unter anderem durch Emissionsgrenzwerte eingeschränkt (Abs. 1 lit. a), die durch Verordnung oder direkt auf das Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben werden (Abs. 2). Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen, zu welchen die Mobilfunkanlagen gehören, erzeugt wird, erliess der Bundesrat die oben bereits erwähnte NISV. Der Bundesrat hat in dieser Verordnung im Rahmen des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG die Anlagegrenzwerte, welche an OMEN einzuhalten sind (vgl. Ziff. 64 und 65 Anhang 1 NISV), so tief angesetzt, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist, wobei er bezüglich möglicher Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge vorsah (vgl. Urteil 1C\_576/2016 vom 27. Oktober 2017 E. 3.5.1). Die Regelung im Verordnungsrecht betreffend nichtionisierende Strahlung ist, wie bereits erwähnt, abschliessend, weshalb



für das kommunale und kantonale Recht insoweit kein Raum bleibt (BGE 138 II 173 E. 5.1; 133 II 64 E. 5.2, 321 E. 4.3.4; 126 II 399 E. 3c). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es mit dem Bundesumweltrecht allerdings vereinbar, dass ein kommunales Baureglement zum Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten nur Mobilfunkanlagen zulässt, die einen funktionellen Bezug zu dieser Zone aufweisen, und von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der in reinen Wohnzonen üblichen Ausstattung entsprechen (BGer 1C\_97/2018 vom 3. September 2019 E. 9.3; BGE 138 II 173 E. 5.4; vgl. auch BGer 1C\_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2). Eine solche Beschränkung setzt jedoch eine entsprechende kantonale bzw. kommunale Regelung voraus (BGer 1C\_97/2018 vom 3. September 2019 E. 9.3; BGE 141 II 245 E. 2.4; Urteil 1C\_7/2015 vom 6. November 2015 E. 3.5). Dass im vorliegenden Fall eine solche Regelung anwendbar sei, ergibt sich nicht aus dem angefochtenen Entscheid und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht. Weiter hielt das Bundesgericht bereits verschiedentlich fest, dass die in der NISV festgelegten Grenzwerte gemäss bisherigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform seien (BGer 1C\_375/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.2.5; 1C\_348/2017 vom 21. Februar 2018 E. 4.3; 1C\_323/2017 vom 15. Januar 2018 E. 2.5).

### 8.2.

Die Vorinstanz berücksichtigte in ihrem Entscheid die in E. 8.1 aufgeführte Regelung und die hierzu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung. Sie befand, dass die Anlagegrenzwerte von der zu beurteilenden Anlage eingehalten würden, weshalb eine Verletzung des Vorsorgeprinzips ausgeschlossen sei (E.4.2.4, Entscheid Vorinstanz).

### 8.3.

Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Vorsorgeprinzips geltend macht, sind keine Gründe ersichtlich, aufgrund derer die Einschätzung der Vorinstanz zu revidieren wäre. Die Beschwerdeführerin vermag dafür, unter Verweis auf das oben in E. 7.4 Ausgeführte und des Umstandes, dass die bisherigen, von der Rechtsprechung bestätigten Immissions- und Anlagegrenzwerte eingehalten werden, auch keine neuen stichhaltigen Argumente vorzutragen. Im Übrigen verfolgt der Bund permanent die wissenschaftliche Entwicklung zusammen mit einer beratenden Expertengruppe. Es ist daher davon auszugehen, dass das Ordnungsrecht dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Kenntnisstand über die von Mobilfunkanlagen ausgehende Gesundheitsgefährdung ausreichend Rechnung trägt. Mit Blick auf das dem Bundesrat zustehende Ermessen ist die entsprechende verordnungsrechtliche Regelung nicht zu beanstanden (BGer 1C\_576/2016 vom 27. Oktober 2017 E. 3.5.2). Auch der von der Beschwerdeführerin eingereichte Bericht der französischen Agence Nationale des



Fréquences vom April 2020 (act. 6/6) vermag daran nichts zu ändern. Die Beschwerdeführerin führt unter dem Titel des Vorsorgeprinzips weiter aus, dass der Betrieb eines 5G-Netzes in der Schweiz nicht notwendig sei. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen solchen Betrieb wurden vom Gesetzgeber unter Berücksichtigung von möglichen Gesundheitsgefährdungen geschaffen. Er delegierte die Beantwortung der von der Beschwerdeführerin aufgetragenen Frage der Notwendigkeit des Betriebs eines solchen somit an die Mobilfunkanlagen- und Netzbetreiber. Unter Berücksichtigung der Immissions- und Anlagegrenzwerte können diese beurteilen, mit welcher Sendeleistung sie eine Mobilfunkanlage auf den unterschiedlichen Frequenzbändern wirtschaftlich betreiben. Wie oben bereits ausgeführt, hat der Bundesrat mit der NISV abschliessend einen Ermessensentscheid gefällt, welche Strahlungsemissionen i.S.v. Art. 11 Abs. 2 USG technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind. Die Emissionswerte sind technologieneutral festgelegt. Gemäss dem von der Beschwerdegegnerin ausgefüllten Standortdatenblatt hält die bewilligte Anlage die vorgegebenen Grenzwerte ein. Auch diesbezüglich liegt entsprechend keine Verletzung des Vorsorgeprinzips vor.

### 9.

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt (act. 17, S. 7 f.), die geplante Antenne liege nur wenig entfernt von der Basis eines Helikopterlandeplatzes in X.\_\_\_. Zudem führe eine Hauptanflugroute (vom Spital zurück zur Basis) über das Gebiet Z.\_\_\_. Daraus kann sie indes nichts zugunsten ihrer Begehren ableiten. In der Schweiz gibt es im Nahbereich von Flugplätzen – im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, wo indes andere Frequenzbänder für den 5G-Betrieb verwendet werden – keine dem Schutz eines sicheren Flugbetriebs (bspw. des Instrumentenlandesystems [ILS]) dienenden besonderen, technischen Einschränkungen bezüglich des Betriebs von 5G-Antennen. Sowohl die geltend gemachte relative Nähe der geplanten Antenne von ca. 1.5 Kilometer Luftlinie zum Helikopterlandeplatz an der C.\_\_-strasse 01\_\_ in X.\_\_ (Karten der Schweiz ..., abgerufen am 21. Januar 2021), als auch die Hauptanflugroute zum Spital spielen daher bei der Beurteilung der im Streit liegenden Anlage keine Rolle.

### 10.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidungsgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 4'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in Höhe von CHF 4'000 ist anzurechnen.



Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin die obsiegende Beschwerdegegnerin, deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise pauschal mit CHF 4'500 zuzüglich CHF 180 Barauslagen (vier Prozent von CHF 4'500) zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Art. 30 lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 22 Abs. 1 lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Da die Beschwerdegegnerin mehrwertsteuerpflichtig und vorsteuerabzugsberechtigt ist ([www.uid.admin.ch](http://www.uid.admin.ch)), ist ihr nicht begründeter Antrag auf den Mehrwertsteuerzuschlag abzuweisen (vgl. dazu Art. 29 HonO und VerwGE B 2020/94 vom 17. Februar 2021 E. 8 mit Hinweis).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, abgewiesen.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 4'000 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des von ihr in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschusses.

#### **3.**

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 4'680 (inklusive Barauslagen) für das Beschwerdeverfahren.