



Fall-Nr.: B 2021/207
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.01.2022
Entscheiddatum: 14.12.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.12.2021

Bau- und Umweltrecht, Benützungsverbot, Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG. Die Inbetriebnahme der Korrekturfaktoren bei den im Worst-Case-Szenario bewilligten adaptiven Antennen der streitbetroffenen Mobilfunkanlagen dürfte baubewilligungspflichtig sein (E. 3). Deshalb vermag das öffentliche Interesse an der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung, welchem mittels des strittigen Benützungsverbots Nachachtung verschafft werden soll, das private Interesse der Beschwerdeführerin und ein allfälliges Interesse der Öffentlichkeit an der – noch nicht bewilligten – Inbetriebnahme der Korrekturfaktoren zu überwiegen. Die Vorinstanz durfte die strittigen Benützungsverbote verfügen (E. 2 und 4), (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2021/207).

Entscheid vom 14. Dezember 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster

Verfahrensbeteiligte

Swisscom (Schweiz) AG, Alte Tiefenaustrasse 6, Postfach, 3050 Bern,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Olivia Zurkinden, Senior Counsel, c/o Swisscom (Schweiz) AG,
Konzernrechtsdienst, Alte Tiefenstrasse 6, Postfach, 3050 Bern,

gegen



Politische Gemeinde St. Gallen, Direktion Technische Betriebe, St. Leonhard-Strasse 15, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Benützungsverbot (Inaktivierung der keulenstatistischen Korrekturfaktoren für adaptive Antennen)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Baubewilligungskommission bzw. die Dienststelle Umwelt und Energie (in Absprache mit dem Amt für Baubewilligungen) der Stadt St. Gallen bewilligte der Swisscom (Schweiz) AG (Beschwerdeführerin) in den Jahren 2020/2021 den Umbau folgender Mobilfunkanlagen, welche auch mit konventionellen Antennen ausgerüstet sind, für den Einsatz adaptiver Antennen des Typs Huawei A1114521, Huawei ARI_6488_B42F, Huawei 6313.36.ENV-001, Ericsson AIR6488B43.-36.ENV001 bzw. Ericsson 6313 – mit Ausnahme der Anlage SGWA, Parzelle Nr. 0000__, Grundbuchkreis X.__, nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen, bewilligt am 11. September 2020 im ordentlichen Verfahren (Standortdatenblatt [nachfolgend: StDB] vom 10. Dezember 2019 oder 29. März 2019) – als Bagatelländerungen im Meldeverfahren:

- SGSG, Swissgrid Mast 0001__, Parzelle Nr. 0002__ in der Landwirtschaftszone, bewilligt am 30. März 2020 (StDB vom 27. März 2019), anlageverantwortliche Firma: Salt Mobile SA, Renens (vgl. dazu auch act. 1, Rz. 24, berichtigt in: act. 6, S. 2);
- SGLU, Parzelle Nr. 0003__ in der Gewerbe-Industrie-Zone, bewilligt am 18. August 2020 (StDB vom 16. April 2020);
- SGAN, Parzelle Nr. 0004__ im Wald, bewilligt am 18. August 2020 (StDB vom 6. Mai 2020);



St.Galler Gerichte

- SGLH, Parzelle Nr. 0005__ in der Kernzone, bewilligt am 16. Juni 2020 (StDB vom 25. Mai 2020);
- SGMB, Parzelle Nr. 0006__ in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, bewilligt am 15. Juni 2020 (StDB vom 28. Mai 2020);
- SGHG, Parzelle Nr. 0007__ in der Gewerbe-Industrie-Zone, bewilligt am 24. November 2020 (StDB vom 2. Juni 2020);
- SGLA, Parzelle Nr. 0008__ in der Wohn-Gewerbe-Zone, bewilligt am 25. Januar 2021 (StDB vom 4. Juni 2020);
- SGWL, Parzelle Nr. 0009__ in der Wohn-Gewerbe-Zone, bewilligt am 13. Januar 2021 (StDB vom 24. Juni 2020);
- SGKA, Parzelle Nr. 0010__ in der Industriezone, bewilligt am 1. März 2021 (StDB vom 9. Juli 2020);
- SGSR, Parzelle Nr. 0011__ in der Kernzone, bewilligt am 2. Juni 2021 (StDB vom 22. Januar 2021), anlageverantwortliche Firma: Sunrise UPC GmbH (ehemals: Sunrise Communications AG), Glattpark (Opfikon).

Grundlage dafür bildete die für konventionelle (statische) Mobilfunkantennen konzipierte Berechnungsweise, wonach der Anlagegrenzwert (nachfolgend: AGW) nie überschritten werden darf ("Worst-Case-Szenario", act. 3/5-26, 6/41, www.geoportal.ch).

B.

Am 23. August 2021 reichte die Beschwerdeführerin beim städtischen Amt für Umwelt und Energie revidierte StDB für die elf hiervor aufgeführten Mobilfunkanlagen (Anzahl der separat ansteuerbaren Antenneneinheiten [Sub-Arrays] zwischen 16 [SGLU, SGSR] und 32 [übrige Anlagen]) für den Betrieb von adaptiven Antennen mit Korrekturfaktor ein, welcher eine kurzfristige Überschreitung des AGW vorsieht (act. 3/29-41). Ab dem 25. August 2021 wurden die Korrekturfaktoren bei den streitbetroffenen Mobilfunkanlagen mit Ausnahme der Mobilfunkanlage SGSG in Betrieb genommen



St.Galler Gerichte

(act. 1, S. 11 Rz. 24 f., act. 6, S. 2). In Nachachtung eines Rundschreibens des Amtes für Umwelt des Kantons St. Gallen an die kommunalen Bauverwaltungen vom 13. September 2021 (act. 3/3 f.) verfügte die Direktion Technische Betriebe der Stadt St. Gallen (Vorinstanz) am 15. September 2021 dem Sinn nach vorsorglich – für die Dauer eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens für den Betrieb der adaptiven Antennen mit Korrekturfaktor – ein Verbot des jeweils vom letzten aktiven StDB abweichenden Betriebs der aufgeführten elf Mobilfunkanlagen der Beschwerdeführerin spätestens am sechsten Tag nach Eröffnung der Verfügung. Gleichzeitig entzog sie einem allfälligen Rekurs gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung (act. 2).

C.

Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 21. September 2021 gleichzeitig Beschwerde beim Verwaltungsgericht und Rekurs beim Baudepartement (ab 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) je mit dem Rechtsbegehren, es sei die angefochtene Verfügung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, zuzüglich Mehrwertsteuer, vollumfänglich aufzuheben. Die Eingabe sei als Sprungbeschwerde entgegenzunehmen resp. an das Verwaltungsgericht zu überweisen. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei superprovisorisch und alsdann vorsorglich wiederherzustellen. Eventualiter sei ihr eine neue Frist von mindestens fünf Tagen für die Umsetzung des Benützungsverbotes anzusetzen (act. 1). Am 22. September 2021 ergänzte die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde (act. 6). Gleichentags verfügte der stellvertretende Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts, dass die Eingabe vom 21. September 2021 als Sprungbeschwerde entgegengenommen, der Antrag um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde abgewiesen und der Beschwerdeführerin die Frist zur Umsetzung des von der Vorinstanz angeordneten Benützungsverbots superprovisorisch um fünf Tage bis 27. September 2021 erstreckt werde (act. 4). Am 24. September 2021 bestätigte die Beschwerdeführerin, dass sie die Nutzung der Korrekturfaktoren auf allen in der angefochtenen Verfügung aufgelisteten Standorten eingestellt habe (act. 9/2). Mit Eingabe vom 6. Oktober 2021 beantragte die Vorinstanz, der Antrag um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen (act. 8). Mit Verfügung vom 27. Oktober 2021 wies der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab (act. 12). Mit Vernehmlassung vom 11. November 2021 schloss die Vorinstanz auf



Abweisung der Beschwerde (act. 13). Mit Replik vom 2. Dezember 2021 bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen (act. 16).

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

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

Anfechtungsobjekt ist das von der Vorinstanz gestützt auf Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) verfügte partielle – Ausserbetriebnahme des Korrekturfaktors – vorsorgliche Benützungsverbot (act. 2). Die sachliche und funktionelle Zuständigkeit eines hauptamtlichen Mitglieds, d.h. des Abteilungspräsidenten, des Verwaltungsgerichts ist gegeben (vgl. Art. 60 Ingress und lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP, in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. a des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG, Art. 33 Abs. 2 VRP und Art. 4 Abs. 1 und 3 Satz 1 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22, Reglement, und zur Entgegennahme als Sprungbeschwerde im Sinne von Art. 43^{ter} VRP Verfügung des stellvertretenden Abteilungspräsidenten vom 22. September 2021, act. 4). Die Beschwerdeeingabe vom 21. September 2021 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP, vgl. dazu auch act. 1 Rz. 29-37). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Kraft Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG verfügt die politische Gemeinde ein (vorsorgliches) Benützungsverbot (vgl. dazu auch Art. 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG, und demgegenüber zum Benützungsverbot als spezialgesetzlich statuierte vorzeitige Vollstreckungsmassnahme: Präsidialentscheid VerwGE B 2020/219 vom 9. April 2021 E. 4 mit Hinweisen resp. als definitive Wiederherstellungsmassnahme: Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl. 2020, N 7b zu Art. 46 BauG BE), wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Das öffentliche Interesse am



Verbot der Nutzung einer formell baurechtswidrigen Baute ist in aller Regel anders zu gewichten als dasjenige am Verhindern einer solchen Baute. Insbesondere ist ein Benützungsverbot nicht als Sanktion wegen Missachtung einer vorgängigen Baueinstellungsverfügung anzuordnen. Hierfür sieht das PBG in Art. 162 Strafbestimmungen vor. Entscheidend ist, ob hinreichende Gründe bestehen, einen Zustand einstweilen zu erhalten oder rechtliche Interessen zu sichern. Ein Benützungsverbot ist in der Regel dann zu verfügen, wenn die Sicherheit oder Gesundheit von Menschen oder Tieren gefährdet wird; erhebliche Sachwerte gefährdet sind; die Umwelt durch Emissionen oder Immissionen unzulässig belastet wird oder eine bösgläubige Bauherrschaft aus der Nutzung einen unrechtmässigen Vorteil ziehen könnte. Obgleich Art. 159 Abs. 1 PBG nicht als "Kann-Bestimmung" ausgestaltet ist, ist nicht jede bewilligungsbedürftige, aber (noch) nicht bewilligte Nutzung von vornherein sofort zu untersagen bzw. zu verbieten. Je nach den Umständen kann es im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung vorläufig genügen, die Grundeigentümerschaft aufzufordern, ein (nachträgliches) Baugesuch einzureichen. Die für die Verfügung eines Benützungsverbots zuständige politische Gemeinde hat zu unterscheiden: Steht bereits fest oder ist es zumindest sehr wahrscheinlich, dass eine Nutzung materiellrechtlich unzulässig ist, ist das Interesse der Bauherrschaft an einer (vorläufigen) Weiternutzung in der Regel nicht schutzwürdig. In diesem Fall ist der Erlass eines Benützungsverbots grundsätzlich gerechtfertigt. Ist dagegen die angestrebte Nutzung möglicherweise bewilligungsfähig, also im Prüfungszeitpunkt nur formell baurechtswidrig, kann es unverhältnismässig sein, den Betrieb sofort (oder in naher Zukunft) vorsorglich einzustellen bzw. die Nutzung definitiv zu verbieten. Unverhältnismässig kann eine sofortige Einstellung im geschilderten Sinn insbesondere dann sein, wenn ein Betrieb bereits lange Zeit unbeanstandet geführt und ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren bereits eingeleitet worden ist. Falls sich eine Bauherrschaft indessen weigert, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder ein solches gemäss den Vorgaben der zuständigen Baupolizeibehörde zu ergänzen, bleibt der Baubehörde einzig die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, von Amtes wegen die Verfügung eines Benützungsverbots zu prüfen sowie ein Wiederherstellungsverfahren einzuleiten (vgl. dazu Präsidialentscheid VerwGE B 2020/253 vom 23. Juni 2021 E. 5.2 mit Hinweis).

3.

Die Beschwerdeführerin stellt sich zunächst auf den Standpunkt (act. 1, S. 3, 9-11, 15-22, 24 f. Rz. 1, 19-23, 25 f., 41-59, 67, 70, act. 16 Rz. 21-25, 47), es liege kein baurechtswidriger Zustand vor. Die Inbetriebnahme des Korrekturfaktors sei nicht baubewilligungspflichtig. Der Bundesrat habe abschliessend konkretisiert, in welchen Fällen die Änderung einer Mobilfunkanlage unter immissionsschutzrechtlichen



Gesichtspunkten baubewilligungspflichtig sei. Die Kantone seien nicht kompetent, ein Baubewilligungsverfahren einzuführen, wenn keine solche Änderung und keine wesentlichen baulichen Änderungen vorlägen. Überdies habe die Vorinstanz ihr Ermessen überschritten, indem sie von der Vollzugsempfehlung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) abgewichen sei. Überdies verstosse sie damit gegen die bundesrechtliche Fernmeldegesetzgebung.

3.1.

Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen im Sinne dieser Bestimmung sind künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist, ob damit im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Gewisse Vorhaben können wegen ihres Betriebs und weniger wegen ihrer konstruktiven Anlage baubewilligungspflichtig sein. Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen konkretisiert und erweitert, nicht aber enger gefasst werden (vgl. BGer 1C_389/2019 vom 27. Januar 2021 E. 3.1 mit Hinweisen, in: BR 2021, S. 271 f.). Gestützt auf diese wirkungsbezogene Betrachtungsweise hat das Bundesgericht auch blosse Nutzungsänderungen ohne bauliche Vorkehren oder Geländeänderungen für baubewilligungspflichtig erachtet, wenn diese erhebliche Auswirkungen auf Umwelt und Planung haben (vgl. BGer 1C_505/2017 vom 15. Mai 2018 E. 5.1 mit Hinweisen, in: ZBI 2018, S. 650 ff.).

Art. 136 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) verzichtet darauf, über die blosse Minimalvorschrift von Art. 22 Abs. 1 RPG hinauszugehen und weitere Vorhaben der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Art. 136 Abs. 2 PBG bezeichnet einen nicht abschliessenden Katalog der nicht baubewilligungspflichtigen Vorhaben in der Bauzone (vgl. dazu M. Möhr, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 1 und 12 zu Art. 136 PBG). Diese Befreiung von der Bewilligungspflicht steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind. Sodann unterscheidet das PBG zwischen dem ordentlichen und dem vereinfachten



Verfahren sowie dem Meldeverfahren (Art. 138 ff. PBG, vgl. dazu auch Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV, und Art. 25 Abs. 1 RPG). Die Grenzen der Verfahrensvereinfachung sind vorgegeben durch die Bewilligungspflicht (Art. 22 Abs. 1 RPG) und durch den Anspruch auf rechtliches Gehör von Einspracheberechtigten (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV; Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101, EMRK; Art. 15 f. VRP, vgl. dazu VerwGE B 2016/161 und B 2016/162 vom 15. August 2017 E. 4.2 mit Hinweisen).

3.2.

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im USG und den darauf gestützten Verordnungen geregelt (vgl. dazu auch den allgemeinen Vorbehalt zugunsten der übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts in Art. 22 Abs. 3 RPG). Der umweltrechtliche Anlagebegriff (vgl. dazu Art. 7 Abs. 7 USG und in Bezug auf Mobilfunkanlagen Anhang 1 Ziff. 61 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung; SR 814.710, NISV) ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff der Anlage nach Art. 22 Abs. 1 RPG (vgl. Stalder/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 2.88). Was umweltrechtlich als Änderung einer Sendeanlage für Mobilfunk gilt, definiert Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 NISV. Es handelt sich generell um Anpassungen, die die Intensität der Strahlung an OMEN erhöhen können oder deren räumliche Verteilung verändern (vgl. dazu Erläuternder Bericht des BAFU zur Änderung der NISV vom 28. November 2008, S. 6 f., Nachtrag des BAFU vom 28. März 2013 zur Vollzugsempfehlung zur NISV des BAFU [ehemals: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL], Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, aus dem Jahr 2002, Stand: 20. November 2006, angepasst mit Rundschreiben vom 22. Juli 2009 und 27. September 2010 [nachfolgend: Vollzugsempfehlung], S. 5 f., und BAFU, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Raumentwicklung, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz [BPUK], Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband [Hrsg.], Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Bern 2010, S. 42, www.bafu.admin.ch).

Nach den Empfehlungen der BPUK "Zur Bewilligung von Mobilfunkanlagen: Dialogmodell und Bagatelländerungen" vom 19. September 2019 (nachfolgend: Empfehlungen, S. 5 f., www.bpuk.ch) müssen die Anlagebetreiberinnen innerhalb der Bauzonen kein neues Baugesuch einreichen, wenn keine Änderungen im Sinne der NISV vorlägen und auch keine baulichen Änderungen vorgenommen würden, die über



die bestehende Baubewilligung hinausgingen. Sofern sich Inhalte des StDB änderten, sei dieses zu aktualisieren. Nicht als Änderung im Sinne von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 NISV gilt gemäss dem Nachtrag "Adaptive Antennen" vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung (nachfolgend: Nachtrag, S. 6 Kap. 2, Übergangsregelung, vgl. dazu auch Art. 38 Abs. 3 USG und Art. 12 Abs. 2 Satz 2 NISV) sodann die Anpassung des Betriebs von adaptiven Antennen im Sinne von Anhang 1 Art. 62 Abs. 6 NISV, die vor Inkrafttreten des Nachtrags im Worst-Case-Szenario (vgl. dazu Anhang 1 Ziff. 63 erster Satzteil NISV; VerwGE B 2021/50 und VerwGE B 2021/115 je vom 16. November 2021 je E. 4.2 ff. mit Hinweisen auf die Schreiben des BAFU vom 17. April 2019 "Mobilfunk und Strahlung: Aufbau der 5G-Netze in der Schweiz" und 31. Januar 2020 "Informationen zu adaptiven Antennen und 5G [Bewilligung und Messung]", S. 4 Ziff. 4.2 resp. S. 2) bewilligt worden sind, wenn die bewilligte Sendeleistung ERP unter Berücksichtigung des Korrekturfaktors nicht ändert (vgl. dazu auch die von der Beschwerdeführerin eingereichten Rechtsgutachten von I. Häner vom 24. Juni 2021 und 4. August 2021, act. 17.1 f., Rz. 41-73 sowie S. 44-46 resp. Rz. 10 ff., siehe dazu auch A. Rey, Mobilfunkanlagen: Verhältnis von Bundesumweltrecht, Raumplanungs- und Baurecht, insbesondere Bauverfahrensrecht, in: URP 2021, S. 153 ff., S. 174-177, worin die Frage offengelassen wird, ob der Betrieb adaptiver Antennen unter Anwendung des Korrekturfaktors insgesamt zu einer baubewilligungspflichtigen Veränderung führt, wenngleich von einer sehr geringfügigen Veränderung auszugehen sei; anders das von der Vorinstanz eingereichte, im Auftrag der BPUK erstellte Rechtsgutachten von J.-B. Zufferey/M. Seydoux, Les procédures cantonales applicables à la mise en place de la technologie 5G des antennes de téléphonie mobile, vom 7. Juni 2021, act. 14/3, S. 35 f., 39, 40, 43-46, deutsche Übersetzung in act. 14/4, S. 30 f., 35 f., 38-41, wonach aus Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 NISV nicht geschlossen werden könne, dass Anpassungen einer Mobilfunkanlage, welche nicht als Änderungen im Sinne dieser Bestimmung gelten, nicht baubewilligungspflichtig seien).

3.3.

Wie sich den StDB vom 28. Mai 2021/3., 4., 7., 16. und 23. Juni 2021/15. Juli 2021/11. August 2021/8. September 2021 (act. 3/30-41) und den dadurch ersetzten, auf Grundlage des Worst-Case-Szenarios bewilligten StDB vom 27. März 2019/10. Dezember 2019/3. Februar 2020/16. April 2020/6., 25., 28. Mai 2020/2., 4. und 24. Juni 2020/9. Juli 2020/22. Januar 2021 (act. 3/3, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 25 resp. 41) entnehmen lässt, ändert die bewilligte Sendeleistung ERP_(n) unter Berücksichtigung des Korrekturfaktors bei keiner der streitbetroffenen elf Mobilfunkanlagen (vgl. jeweils Zusatzblatt 1). Gemäss der zitierten



übergangsregelung im Nachtrag (S. 6) handelt es sich damit nicht um Änderungen im Sinne von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 NISV.

Zwei der Anlagen (SGSG, SGAN) liegen ausserhalb der Bauzonen. Gemäss den Empfehlungen (S. 5) kann deshalb bei diesen Mobilfunkanlagen nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei der Inbetriebnahme der adaptiven Antennen mit Korrekturfaktor aus raumplanungsrechtlicher Sicht um eine Änderung einer baubewilligungspflichtigen Anlage im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG handeln könnte, selbst wenn keine Änderung im Sinne von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 NISV vorliegt (vgl. dazu auch BGer 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, wonach der Umbau einer bestehenden Mobilfunkanlage bzw. die damit verbundene Erweiterung von der GSM- auf die neuere UMTS-Technologie ausserhalb der Bauzonen baubewilligungspflichtig ist, sowie BGE 133 II 409 E. 3). Bezüglich dieser Anlagen ist im Übrigen das ordentliche Baubewilligungsverfahren vorgeschrieben (vgl. dazu Art. 140 Ingress und lit. a sowie Art. 142 Abs. 1 Ingress und lit. a PBG).

Die übrigen neun Mobilfunkanlagen liegen innerhalb der Bauzonen. Nach den Empfehlungen (S. 5) ist die Inbetriebnahme der im Worst-Case-Szenario bewilligten adaptiven Antennen mit Korrekturfaktoren, welche gemäss der Übergangsregelung im Nachtrag (S. 6) nicht als Änderung im Sinne von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 NISV gilt, nicht baubewilligungspflichtig. Dafür müssten demgemäss, wie hier bereits geschehen, lediglich aktualisierte StDB eingereicht werden (vgl. dazu auch Nachtrag, S. 6). Zu untersuchen ist, ob Anlass besteht, von den Vorgaben des Nachtrags oder der Empfehlungen in dieser Hinsicht abzuweichen.

Der Nachtrag und die Empfehlungen sind vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen, welche für die Gerichte keine bindende Wirkung haben. Gleichwohl weichen die Gerichte an sich nicht von solchen Verwaltungsverordnungen ab, sofern deren generell-abstrakter Gehalt eine dem individuell-konkreten Fall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden Rechtssätze zulässt, welche diese überzeugend konkretisiert (vgl. dazu BGE 146 I 105 E. 4.1; VerwGE B 2015/19 vom 26. April 2018 E. 11.1 je mit Hinweisen, in Bezug auf Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung resp. des Baudepartements).

Wie bereits unter Erwägung 3.1 hiervor ausgeführt, ist für die Frage, ob auf ein Vorhaben das "Baurecht" anzuwenden ist, einzig die Begriffsumschreibung in Art. 22 Abs. 1 RPG massgebend, zumal keine bundesrechtliche Regelung, wie etwa diejenige in Art. 24c Abs. 1 des Asylgesetzes (SR 142.31, AsylG), vorliegt, mittels welcher die



Baubewilligungspflicht in Bezug auf die fragliche Inbetriebnahme der Korrekturfaktoren bei im Worst-Case-Szenario bewilligten adaptiven Antennen speziell geregelt würde. Weiter lässt sich im Rahmen der hier gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage (vgl. dazu BGer 1C_251/2020 vom 8. November 2021 E. 5.1 mit Hinweisen) derzeit nicht ausschliessen, dass der Wechsel vom massgebenden Betriebszustand gemäss Anhang 1 Ziff. 63 erster Satzteil NISV (Worst-Case-Szenario) zu demjenigen nach Anhang 1 Ziff. 63 erster und zweiter Satzteil NISV (Variabilität) in Verbindung mit der im Nachtrag (vgl. dazu S. 9-11, Kap. 3.3.2-3.3.5, sowie auch Erläuterungen des BAFU zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der NISV vom 23. Februar 2021, S. 21 f., www.bafu.admin.ch) empfohlenen Art und Weise, wie der massgebliche Betriebszustand von adaptiven Antennen bestimmt wird, in raumplanungs- bzw. baurechtlicher Hinsicht eine wesentliche Änderung darstellen könnte. Neu wird nämlich die Sendeleistung auf Basis eines Mittelwerts der letzten sechs Minuten berechnet (vgl. siehe dazu in Bezug auf die Ermittlung der Immissionen auch Art. 14 Abs. 5 in Verbindung mit Anhang 2 NISV, worin eine Mittelungsdauer ausdrücklich vorgesehen ist), wobei die Leistungsspitzen an den OMEN während 72 Sekunden (bei 16 bis 31 Sub-Arrays) resp. während 45 Sekunden (bei 32 bis 63 Sub-Arrays), soweit, wie hier, ein AGW von 5 V/m gilt (vgl. dazu Anhang 1 Ziff. 64 Ingress und lit. c NISV), 11.2 V/m resp. 14.1 V/m betragen können. Damit kann aber der in Art. 11 Abs. 2 USG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 6, Art. 4 Abs. 1 und Anhang 1 Ziff. 64 f. NISV vorgeschriebene AGW kurzzeitig überschritten werden (vgl. dazu Rechtsgutachten von I. Häner vom 24. Juni 2021, act. 17.1, Rz. 10-12). Hinzu kommt im vorliegenden Fall, dass sich die Bewohner bzw. Eigentümer von Grundstücken innerhalb des jeweiligen Einspracheperimeters (vgl. dazu BGer 1C_627/2019 vom 6. Oktober 2020 E. 1.1 mit Hinweis auf BGE 128 II 168 E. 2.3 und 2.4) bei acht (SGLU, SGLH, SGMB, SGHG, SGLA, SGWL, SGKA, SGSR) von neun Anlagen (mit Ausnahme der Anlage SGWA) nicht zum unbestrittenermassen bewilligungspflichtigen Zubau von adaptiven Antennen (vgl. dazu die Stellungnahme von I. Häner vom 4. August 2021, act. 17.2, Rz. 36 und 40 sowie S. 17, Antwort 3) äussern konnten, da diese im Meldeverfahren bewilligt worden sind. Der Verzicht auf ein Baubewilligungsverfahren in Bezug auf die fragliche Inbetriebnahme der Korrekturfaktoren kann sich deshalb auch mit Blick auf die den Nachbarn in Art. 29 Abs. 2, Art. 29a BV, Art. 4 Ingress und lit. c KV, Art. 22 Abs. 1 RPG und Art. 152 ff. PBG eingeräumten Rechte als problematisch erweisen. Mit der Vorinstanz kann demzufolge, summarisch betrachtet, darauf geschlossen werden, dass die Inbetriebnahme der Korrekturfaktoren bei den im Worst-Case-Szenario bewilligten adaptiven Antennen der neun fraglichen Anlagen innerhalb der Bauzonen in Abweichung vom Nachtrag bzw. von den Empfehlungen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG baubewilligungspflichtig sein dürfte. Inwiefern in dieser



Hinsicht gemäss der Beschwerdeführerin ein Verstoss gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts, eine Ermessensüberschreitung der Vorinstanz oder ein Verstoss gegen die Ziele der Fernmeldegesetzgebung des Bundes (vgl. dazu BGE 141 II 245 E. 7.1 mit Hinweisen) vorliegen sollte, ist nicht ersichtlich. Daran ändern die Einwände der Beschwerdeführerin (act. 1 Rz. 61-64, act. 16 Rz. 30, 37-42) nichts, wonach davon ausgegangen werden könne, dass eine mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit auftretende sehr kurzzeitige maximale Leistungsspitze keinen Einfluss auf die Gesundheit habe, der AGW im massgebenden Betriebszustand jederzeit eingehalten werde und auch dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen werde, sowie die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens nie Selbstzweck sein könne, sondern planungs-, bau- und/oder umweltrechtlich motiviert sein müsse. Genau diese – nebst allfälligen anderen – Fragen werden im Baubewilligungsverfahren zu klären sein.

4.

Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren unter Anrufung des Urteils BGER 1C_338/2007 vom 24. April 2008 E. 4.3 geltend (act. 1, S. 19 f., 22-25, 28 Rz. 55, 60-70), der Erlass des Benützungsverbots sei unverhältnismässig.

Wie sich aus Erwägung 3 hiervor ergibt, dürfte die Inbetriebnahme der Korrekturfaktoren bei den fraglichen Mobilfunkanlagen baubewilligungspflichtig sein. Soweit ersichtlich ist die Beschwerdeführerin der vorinstanzlichen Aufforderung in der angefochtenen Verfügung (act. 2, S. 3 Ziff. 4) bis dato nicht nachgekommen, ergänzend zu den bereits eingereichten revidierten StDB (ein) diesbezügliche(s) nachträgliche(s) Baugesuch(e) einzureichen. Aus diesen Gründen kann nicht gesagt werden, die Anordnung der Benützungsverbote im Sinne von Art. 158 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. b PBG sei von vornherein mangels formeller Baurechtswidrigkeit ausser Betracht gefallen. Vielmehr war die Vorinstanz bei dieser Ausgangslage nach dem Gesagten (vgl. E. 2 und 3 hiervor) verpflichtet, ein Benützungsverbot zu prüfen und nötigenfalls zu verfügen. Daran ändert nichts, dass es sich bei den AGW gemäss dem von der Beschwerdeführerin angerufenen Bundesgerichtsurteil um blosser Vorsorgewerte handelt, weshalb eine kurzzeitige Überschreitung der AGW möglicherweise bewilligungsfähig sein könnte. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung, welchem mittels des strittigen Benützungsverbots Nachachtung verschafft werden soll, vermag in einer Konstellation wie der vorliegenden das Interesse der Beschwerdeführerin und ein allfälliges Interesse der Öffentlichkeit an der Inbetriebnahme des Korrekturfaktors zu überwiegen. Die Beschwerdeführerin hat es selbst in der Hand, der Aufforderung der Vorinstanz unverzüglich nachzukommen.



Die Beschwerde ist abzuweisen.

5.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens (CHF 2'000) nebst den Kosten der beiden Präsidialverfügungen vom 22. September 2021 (act. 4; CHF 500) und 27. Oktober 2021 (act. 12; CHF 1'000) der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von insgesamt CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 211 und 212 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Diese ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Nachdem die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen ist, hat sie keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in der Höhe von insgesamt CHF 3'500 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.