



Fall-Nr.:	19-21
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	09.03.2020
Entscheiddatum:	24.02.2020

BDE 2020 Nr. 12

Art. 146 PBG, Art. 67 aBauG, Art. 99 Abs. 2 PBG, Art. 12 und 12 NISV. Die Baubewilligung wird erteilt, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Beim vorliegenden Baugesuch für den Abbruch eines bestehenden Antennenmasts und den Neubau einer 25 m hohen Mobilfunkantenne besteht kein Anspruch auf einen Alternativstandort (Erw. 2.2). Bei einer Antennenanlage handelt es sich um eine technische Infrastruktureinrichtung bzw. um eine Anlage, für welche die Vorschriften über die Gebäudehöhe nicht massgebend sind (Erw. 3.1). In ländlichen Versorgungsgebieten ist es unumgänglich, dass Mobilfunkanlagen oft neben Baugebieten auch Nichtbaugebiete erfassen (Erw. 4.2). Das geplante Bauvorhaben ist mit den Einfügungsvorschriften der Kernzone vereinbar (Erw. 5.5). Die Anlagegrenzwerte werden mit 4,94 V/m eingehalten (Erw. 6.4), sodann verfügt die Bauherrin über ein zertifiziertes Qualitätssicherungssystem (Erw. 7.2) // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2020/34 vom 14. September 2020 bestätigt.)

BDE 2020 Nr. 12 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-21

Entscheid Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020

Rekurrent 1
Rekurrentin 2
Rekurrentin 3
Rekurrent 4
Rekurrent 5
Rekurrenten 6

A.____
B.____
C.____
D.____
E.____
F.____

alle vertreten durch lic.iur. Joseph B. Koch, Rechtsanwalt,
Toggenburgerstrasse 35, 9500 Wil

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 13. Dezember 2018)

Rekursgegnerin

G.____ **AG**
vertreten durch MLaw Marco Rossetti, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 42, 9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Ersatz bestehender Telekommunikationsmast durch
Neubau Mobilfunkanlage)



Sachverhalt

A.

Die H.____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der Hauptstrasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ in der Kernzone K3 und ist mit einem eingeschossigen Technikgebäude der G.____ AG überbaut. Nordöstlich des Technikgebäudes befindet sich ein 19,8 m hoher Antennenmast, welcher mit einer nicht mehr in Betrieb stehenden Richtstrahlantenne ausgestattet ist. Südlich an das Grundstück grenzt das Grundstück Nr. 002. Es befindet sich im Eigentum von B.____ und ist mit einem zweigeschossigen Wohnhaus überbaut. Das Haus wird von A.____, B.____ und C.____ bewohnt. Die Grundstücke von D.____, E.____ und F.____ befinden sich in der weiteren Umgebung zum Grundstück Nr. 001. Östlich des Grundstücks Nr. 001 verläuft ein Bahntrasse.

B.

a) Mit Baugesuch vom 5. März 2018 beantragte die G.____ AG bei der Gemeinde Z.____ die Baubewilligung für den Abbruch des bestehenden Antennenmasts und den Neubau einer 24,63 m hohen Mobilfunkantenne am gleichen Standort. Der geplante Antennenmast soll mit insgesamt neun Antennen mit einer Sendeleistung zwischen 150 und 900 Watt bestückt werden. Gemäss Standortdatenblatt für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vom 5. Februar 2018 soll die geplante Mobilfunkanlage nach Norden, Süden und Westen strahlen. Die Orte mit empfindlicher Nutzung (abgekürzt OMEN) liegen auf den Grundstücken Nrn. 003 (OMEN Nr. 2), 004 (OMEN Nr. 3), 002 (OMEN Nr. 4), 005 (OMEN Nr. 5) und 006 (OMEN Nr. 6).

b) Das Baugesuch lag vom 13. April bis 26. April 2018 öffentlich auf. Während der Auflagefrist wurden insgesamt 30 Einsprachen eingereicht. So erhoben auch A.____, B.____, C.____, D.____, E.____ sowie F.____ je einzeln Einsprache.

c) Die Baugesuchsunterlagen wurden von der Gemeinde Z.____ dem Amt für Umwelt (AFU) zur Prüfung zugestellt. Mit Bericht vom 16. Mai 2018 beurteilte das AFU das Bauvorhaben positiv. Die im Standortdatenblatt vom 5. Februar 2018 ausgewiesenen Berechnungen seien korrekt und vollständig. Sowohl der Immissions- als auch der Anlagegrenzwert seien an allen massgebenden Orten eingehalten. Für die OMEN Nrn. 2, 4 und 5 werde der Anlagegrenzwert nach der Berechnung zu 80% ausgeschöpft, so dass eine Abnahmemessung verlangt werden könne.

d) Aufgrund einer Petition gegen die geplante Mobilfunkanlage ersuchte die Gemeinde die G.____ AG um Prüfung eines Alternativstandorts. Als Alternativstandort wurde eine ehemalige Fernsehumschwerstation vorgeschlagen. Mit Schreiben vom 17. Juli 2018 teilte die G.____ AG mit, dass das Versorgungsgebiet mit dem ersuchten Stand-



ort wesentlich besser versorgt werden könne, als mit dem Alternativstandort. Sodann befinde sich der Alternativstandort ausserhalb der Bauzone und sei somit nicht bewilligungsfähig.

e) Am 15. August 2018 führte die Gemeinde Z.____ in Zusammenhang mit dem Baugesuch eine öffentliche Informationsveranstaltung durch.

f) Mit Beschluss vom 13. Dezember 2018 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen ab. Die Baukommission beurteilte die Mobilfunkanlage als zonenkonform, da sie vornehmlich der Versorgung von Baugebieten diene. Den Einwand, dass die Mobilfunkanlage zu einer Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds führe, wies die Baukommission als unbegründet ab. Da sowohl der Immissionsgrenzwert als auch der Anlagegrenzwert an allen massgebenden Orten eingehalten sei, würden die Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) erfüllt. Da jedoch an den OMEN Nrn. 2, 4 und 5 der Anlagegrenzwert nach der Berechnung zu über 80% ausgeschöpft sei, rechtfertige sich die Anordnung einer Abnahmemessung. Da keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorlägen, sei die Baubewilligung zu erteilen. Dementsprechend bestünde auch keine Handhabe, die Gesuchstellerin zu verpflichten, die geplante Mobilfunkanlage an einem anderen Standort zu erstellen.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____, C.____, D.____, E.____ sowie F.____, alle vertreten durch lic.iur. Joseph B. Koch, Rechtsanwalt, Wil, mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 Rekurs beim Baudepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 13. Dezember 2018 in Sachen " Ersatz best. Telekommunikationsmast durch Neubau Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 001 sei aufzuheben.
2. Die am 13. Dezember 2018 durch die Vorinstanz erteilte Baubewilligung sei zu verweigern.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die geplante Mobilfunkanlage massgeblich Nichtbaugelände abdecke und daher in der Kernzone nicht zonenkonform sei. Sodann seien die Regelbauvorschriften nicht eingehalten und die geplante Anlage beeinträchtige das Ortsbild in erheblichem Masse. Weiter rügen die Rekurrenten die Nichteinhaltung der Anlagegrenzwerte beim OMEN Nr. 4.



D.

a) Mit Schreiben vom 29. Januar 2019 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung.

b) Mit Vernehmlassung vom 4. März 2019 beantragt die G.____ AG, vertreten durch MLaw Marco Rossetti, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass mit der geplanten Mobilfunkanlage massgeblich Baugebiet abgedeckt werde und die Zonenkonformität damit gegeben sei. Die gerügten Regelbauvorschriften seien auf Mobilfunkanlagen nicht anwendbar. Eine Beeinträchtigung des Ortsbilds liege nicht vor, so dass die Anwendung kommunaler Ästhetikvorschriften nicht die Erfüllung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber vereiteln. Die Anlagegrenzwerte seien eingehalten, dies habe das AFU auch bestätigt.

c) Mit Amtsbericht vom 18. April 2019 führt das AFU aus, dass sich der OMEN Nr. 4 im zweiten Obergeschoss (OG) befinde. Bei der Erstellung des Standortdatenblatts sei jedoch ein Schreibfehler unterlaufen, so dass irrtümlicherweise das 1. OG vermerkt worden sei. Die Berechnungen seien jedoch von einer Höhe von 5,9 m ausgegangen. Dies entspreche der normalen Höhe eines 2. OG. Der Anlagegrenzwert könne somit auch beim OMEN Nr. 4 rechnerisch eingehalten werden. Ein späteres, verdecktes und ferngesteuertes Hochfahren der Sendeleistungen könne aufgrund des Qualitätssicherungssystems nahezu ausgeschlossen werden.

E.

Das Baudepartement führte am 8. Oktober 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des AFU einen Augenschein durch.

F.

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



Erwägungen

1.

1.1

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

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

1.3 Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Gemäss Art. 173 PBG werden indessen die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nach jenem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hat (Art. 173 PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 13. Dezember 2018 und damit nach dem Inkrafttreten des PBG. Auf das vorliegende Verfahren gelangt deshalb grundsätzlich das PBG zur Anwendung, soweit dessen Bestimmungen nicht erst im kommunalen Zonenplan und Baureglement umgesetzt werden müssen und das bis 30. September 2017 gültige BauG vorerst anwendbar bleibt (vgl. hierzu das Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz" vom 8. März 2017, in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1).

2.

Die Rekurrenten machen geltend, dass es die Vorinstanz und die Rekursgegnerin unterlassen hätten, den angebotenen Alternativstandort zu prüfen und in Erwägung zu ziehen. Damit machen die Rekurrenten sinngemäss eine Ermessensunterschreitung geltend.

2.1 Die Rekursgegnerin hält dem entgegen, dass die Baubewilligung zu erteilen sei, sofern keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Daher sei sie auch nicht verpflichtet einen Alternativstandort zu prüfen. Dennoch habe die Rekursgegnerin den vorgeschlagenen Alternativstandort geprüft und der Vorinstanz mit Schreiben vom 17. Juli 2018 mitgeteilt, dass dieser ungeeignet sei.

2.2 Die Baubewilligung ist zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen (Art. 146 PBG). Sind die gesetzlichen Voraussetzungen und Bedingungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung. Soweit die gesetzlichen Vorschriften (insbesondere die Strahlengrenzwerte) eingehalten sind, kann die Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage somit grundsätzlich nicht verweigert werden. Ohne entsprechende planungsrechtliche



Vorschriften des Kantons oder der Gemeinden ist auch nicht zu prüfen, ob bessere Alternativstandorte vorhanden sind. Weder die zwischen den Mobilfunkbetreibern und der Vereinigung der st.gallischen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) abgeschlossene "Vereinbarung über die Standortevaluation und -koordination", noch das zwischen Gemeinden und Mobilfunkbetreibern abgesprochene Dialogmodell stellen planungsrechtliche Vorschriften dar, aus welchen sich ein klagbarer Anspruch auf einen Alternativstandort ableiten liesse.

2.3 Da kein einklagbarer Anspruch auf einen Alternativstandort besteht, kann der Vorinstanz auch nicht Ermessensunterschreitung vorgeworfen werden. Sodann erweist sich der Vorwurf ohnehin als unberechtigt. Die Rekursgegnerin hat mit E-Mail vom 16. Januar 2018 die Vorinstanz über den geplanten Standort für den Bau der Mobilfunkantenne informiert. Sodann hat die Rekursgegnerin den nach Einreichung des Baugesuchs vorgeschlagenen Alternativstandort geprüft und der Vorinstanz mit Schreiben vom 17. Juli 2018 mitgeteilt, dass der geprüfte Standort ungeeignet sei. Der Vorwurf der Rekurrenten erweist sich somit als unbegründet.

3.

Die Rekurrenten beanstanden, dass die geplante Mobilfunkanlage die Regelbauvorschriften in Bezug auf Höhe und Grenzabstände verletzen würde.

3.1 Das Verwaltungsgericht hat bereits im Jahr 2004 entschieden, dass Mobilfunkantennenanlagen keine Gebäude darstellen, die an die Höhenbeschränkungen gemäss Art. 67 Abs. 1 BauG gebunden seien. Bei einer Antennenanlage handelt es sich demnach um eine "eindimensionale" technische Infrastruktureinrichtung bzw. um eine Anlage, für welche die Vorschriften über die Gebäudehöhe nicht massgebend sind. Da von einer feingliedrigen Antenne weder die Belichtung noch die Fernsicht wesentlich tangiert wird, ist eine analoge Anwendung von Vorschriften über die Gebäudehöhe grundsätzlich nicht gerechtfertigt. Dazu kommt, dass Mobilfunkanlagen technisch eine gewisse Höhe aufweisen bzw. die umliegenden Gebäude überragen müssen, damit sie ihre Funktion überhaupt erfüllen können (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/IV/39 mit Hinweis; BGE 133 II 64 Erw. 5.2). Weiter hat das Verwaltungsgericht im Entscheid B 2013/134 vom 11. November 2014 entschieden, dass Technikbauten, die der Mobilfunkanlage und nicht dem Betrieb des Hochhauses dienen, zwar nicht als technisch bedingte Dachaufbauten, aber als gewöhnliche Dachaufbauten zu qualifizieren seien. Als solche sind sie folglich einzig den Beschränkungen für Dachaufbauten unterworfen, wie der Antennenmast selbst müssen sie aber keine Höhenbestimmungen einhalten (Erw. 5.1.2.; www.gerichte.sg.ch; bestätigt durch das Urteil des Bundesgerichtes 1C_7/2015 vom 6. November 2015 Erw. 5 f.).

3.2 Nach dem Gesagten ist die geplante Mobilfunkanlage baurechtskonform.



4.

Die Rekurrenten machen geltend, dass die geplante Mobilfunkanlage nicht dem Zweck der Nutzungszone entspreche. In Rz. 69 ihrer erstinstanzlichen Vernehmlassung vom 14. Juni 2018 beschreibe die Rekursgegnerin selber, dass mit der geplanten Anlage vorwiegend, sprich zu 85%, Nichtbauland versorgt werden sollte. Damit könne weder von einer wesentlichen Abdeckung von Baugebiet ausgegangen werden, noch liege eine funktionelle Beziehung zum geplanten Standort vor.

Die Rekursgegnerin bestreitet, dass aus der erwähnten Vernehmlassung herausgelesen werden könne, die geplante Mobilfunkanlage diene überwiegend Nichtbaugebiet. Die Mobilfunkanlage ermögliche eine Versorgung des Siedlungsgebiets in und um das Dorf Z.____ sowie der Verbindungsstrassen zu den umliegenden Dörfern und deren Siedlungsgebiet. Die Mobilfunkanlage diene damit vornehmlich der Versorgung von Baugebiet, welches um den geplanten Standort liege und sei deshalb ohne weiteres zonenkonform.

4.1 Mobilfunkanlagen sind Infrastruktureinrichtungen, die der Versorgung der Bevölkerung mit Fernmeldediensten dienen. Infrastruktureinrichtungen gehören vergleichbar mit Strassen und anderen Versorgungsanlagen grundsätzlich in die Bauzone. Innerhalb der Bauzone können sie nur als zonenkonform betrachtet werden, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, beziehungsweise die Anlage der lokalen Versorgung dient, an dem sie errichtet werden soll, und im Wesentlichen Bauzonenland abdeckt. Die Zonenkonformität einer Infrastrukturbaute kann unter Umständen auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient (BGE 133 II 321; VerwGE B 2013/252 vom 28. Mai 2015 Erw. 2.1).

4.2 In der von den Rekurrenten erwähnten erstinstanzlichen Vernehmlassung hat die Rekursgegnerin das versorgte Gebiet wie folgt umschrieben:

Die Senderichtungen 10° und 170° zeigen in Richtung Y.____ und X.____, sodass neben dem südlichen und nördlichen Siedlungsgebiet von Z.____ auch die Verbindungsstrassen zu diesen zwei Dörfern versorgt werden können. Auf Grund der guten topografischen Verhältnisse in Richtung X.____ kann sodann ein Teil dessen Siedlungsgebiets mitversorgt werden. Die dritte Senderichtung 275° zeigt in Richtung W.____, so dass neben dem westlichen Siedlungsgebiet von Z.____ auch die Verbindungsstrasse in W.____ versorgt werden kann. Mit der geplanten Mobilfunkanlage wird entsprechend eine Versorgung des Gebiets in und um das Dorf Z.____, der Verbindungsstrassen zu den umliegenden Dörfern sowie deren Siedlungsgebiet, soweit auf Grund der topografischen Verhältnisse möglich, angestrebt.



Inwiefern die Rekurrenten aus der zitierten Stellungnahme herauslesen wollen, dass die Mobilfunkanlage vorwiegend Nichtbaugelände abdecke, ist unklar und wird auch nicht weiter dargelegt. Die Mobilfunkanlage ist im Zentrum des Dorfs Z.____ geplant, wobei die Sendeleistung in drei Richtungen (Azimut 10°, 170° und 275°) aufgeteilt wird. Die Sendeleistung ist somit auf die Gemeinden Y.____ (Azimut 10°), X.____ (Azimut 170°) und W.____ (Azimut 225°) gerichtet. Die geplante Mobilfunkanlage kann somit neben dem Dorf Z.____ auch die entsprechenden Verbindungsstrassen sowie Teile der in Senderichtung stehender Gemeinden abdecken. Die Rekursgegnerin möchte dem Bedürfnis der Wohnbevölkerung nach einer guten Versorgung mit Mobilfunkdiensten nachkommen. Damit ist offensichtlich, dass im Wesentlichen der Bedarf in der Bauzone abgedeckt werden soll. Dies zeigt sich auch deutlich durch die Abdeckungskarte, welche die Rekursgegnerin in Zusammenhang mit der Prüfung des Alternativstandorts erstellt hat (vgl. Schreiben der Rekursgegnerin vom 17. Juli 2018). Sodann ist es in ländlichen Versorgungsgebieten unumgänglich, dass Mobilfunkanlagen oft neben Baugeländen auch verhältnismässig grosse Nichtbaugelände erfassen. Befinden sich diese Anlagen im Baugelände, beanspruchen sie kein Nichtbaugelände und stehen daher im Einklang mit dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände. Aus diesem Grundsatz kann daher nicht abgeleitet werden, dass Mobilfunkanlagen in der Bauzone nur der lokalen Versorgung des Baugeländes dienen dürfen (BGE 141 II 245 Erw. 2.4). Der Einwand der Rekurrenten ist somit unbegründet.

5.

Die Rekurrenten machen weiter geltend, dass die geplante Mobilfunkanlage mitten in einem Einfamilienhausquartier mit ländlich dörflichem Charakter erstellt werden soll. Dies störe das Ortsbild erheblich. Entgegen der Behauptung der Vorinstanz befinde sich der Standort nicht in der Nähe des Bahntrasses.

Die Rekursgegnerin stellt sich auf den Standpunkt, dass im vorliegenden Fall keine über das Verunstaltungsverbot hinausgehenden gestalterischen Anforderungen bestünden. Eine Mobilfunkanlage verstosse nur dann gegen das Verunstaltungsverbot, wenn ästhetische Werte schwerwiegend beeinträchtigt würden. Der geplante Antennenstandort befinde sich bei einem kleinen Technikgebäude, an welchem die Mobilfunkanlage unmittelbar angrenzend erstellt werde. Das Bahntrasse führe nur wenige Meter östlich am geplanten Standort vorbei. Zudem stünden in unmittelbarer Nähe Strassenlaternen. Angesichts dieser vorbestehenden vertikalen Infrastrukturelemente werde der geplante Antennenmast nicht übermässig in Erscheinung treten. Er führe aus praktisch allen Blickrichtungen, wenn überhaupt, zu einer bloss marginalen Beeinträchtigung des Ortsbildes.

5.1 Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt und unmittelbar anwendbar. Inhaltlich deckt sich Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, in: ABI 2015, S. 2489).



Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen. Darüber hinaus steht es den Gemeinden frei, für Kern- und Schutzzonen sowie für weitere konkret bezeichnete Gebiete vorzuschreiben, dass Bauten und Anlagen so gestaltet und eingeordnet werden, dass mit der Umgebung zusammen eine gute Gesamtwirkung entsteht (Art. 99 Abs. 2 PBG). Gestützt hierauf (bzw. auf Art. 93 Abs. 4 BauG) hat die Politische Gemeinde Z.____ eine entsprechende Bestimmung erlassen. Gemäss Art. 10 des geltenden Baureglements (abgekürzt BauR) haben sich die zulässigen Bauten und Anlagen in der K3 gut in das Orts- und Strassenbild einzufügen. Damit sieht Art. 10 BauR für die K3 ein Einordnungsgebot vor. Das Einordnungsgebot stellt im Vergleich zum blossen Verunstaltungsverbot höhere Anforderungen an die bauliche Gestaltung.

5.2 Im angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz begründet, warum die geplante Mobilfunkanlage nicht übermässig in Erscheinung trete. Jedoch ging die Vorinstanz irrtümlicherweise davon aus, dass keine über das Verunstaltungsverbot hinausgehenden gestalterischen Anforderungen bestünden. Da die Rekursinstanz über volle Kognition verfügt, ist die Frage der Einordnung im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zu prüfen.

5.3 Bei einem Einordnungsgebot muss das Bauvorhaben sowohl für sich allein als auch in Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung beurteilt werden. Besonders zu berücksichtigen sind charakteristische Gestaltungselemente, die in der Umgebung vorkommen, wie etwa die Materialien und Farben oder die Formgebung und Proportionen. Je heterogener sich die Umgebung in Bezug auf die charakteristischen Merkmale präsentiert, umso weniger muss ihnen ein Bauvorhaben Rechnung tragen. Die gestalterischen Anforderungen an ein Bauvorhaben sind mit anderen Worten weniger hoch, je heterogener sich die Umgebung präsentiert (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2006/I/2). Obwohl scheinbar eine positive Gestaltung verlangt wird, wirkt das Einordnungsgebot negativ: Es soll verhindern, dass Bauvorhaben das charakteristische Erscheinungsbild durchbrechen oder stören. Die Vorschrift lässt nicht zu, dass positiv eine bestimmte Gestaltung und architektonische Qualität verlangt wird. Sie verlangt bloss, dass die Bauvorhaben in ausreichendem Mass der Umgebung Rechnung tragen (B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, St.Gallen 2001, S. 144). Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Prüfung der Einordnung in das Orts- und Landschaftsbild ist somit die Stärke des Gegensatzes zwischen dem zu beurteilenden Objekt und der bestehenden Umgebung (M. ZINGG, Naturschutz und Heimatschutz, insbesondere nach St.Gallischem Recht, Diss. Zürich 1975, S. 89).

5.4 Das im vorliegenden Rekurs massgebliche Gebiet liegt in einem Tal. Das Tal verläuft in Nord-Süd-Richtung, so dass die Topografie westlich und östlich ansteigt. Östlich des Flusses V.____ und parallel



zu diesem verläuft die Hauptstrasse. An der östlichen Talseite, in erhöhter Lage, verläuft in Nord-Süd-Richtung das Bahntrasse. Die Distanz zum Baugrundstück beträgt Luftlinie etwa 180 m. Der geplante Standort befindet sich in einer Ebene in der K3, welche lediglich 11 Grundstücke umfasst. Die Kernzone wird durch die mit Strassenlaternen bestückte Hauptstrasse in Nord-Süd-Richtung durchschnitten. Das Baugrundstück Nr. 001 befindet sich im Zentrum der kleinen Kernzone und ist derzeit mit einem kleineren eingeschossigen Technikgebäude und einer 19,6 m hohen Antenne überbaut. Das nördlich angrenzende Grundstück Nr. 003 ist unüberbaut. Die angrenzenden Grundstücke Nrn. 004 und 002 sind mit Wohnhäusern überbaut. Gegenüber dem Baugrundstück auf der anderen Strassenseite steht ein grosser Wohn- und Gewerbekomplex (GS-Nr. 006). In etwas weiterer Umgebung befinden sich Freiflächen, Wohngebäude, öffentliche Gebäude und gewerbliche Gebäude. Etwa 50 m nördlich des Baugrundstücks befinden sich insgesamt fünf Wohnhäuser. Nordwestlich des Baugrundstücks – auf der anderen Strassenseite – befindet sich eine grössere Freifläche (Grundstück Nr. 007) sowie ein Wohnhaus. Nordöstlich des Baugrundstücks befindet sich ein Schulhaus. Östlich bzw. südöstlich befinden sich zahlreiche "Mobilhome Chalets" und ein Fitnesscenter mit Pool. Dabei kommt jedoch lediglich die Vorfahrt zu den "Mobilhome Chalets" sowie das Fitnesscenter (nicht aber der Pool) in der K3 zu liegen. Der Rest befindet sich in der Intensiverholungszone. Sodann befindet sich etwa 85 m südöstlich vom Baugrundstück entfernt ein dreigeschossiges Wohnhaus.

5.5 Am Augenschein hat sich gezeigt, dass in der zu beurteilenden Kernzone keine charakteristischen Gestaltungselemente wie Materialien und Farben oder Formgebung und Proportionen auszumachen sind. Vielmehr zeigt sich, dass die Umgebung sehr heterogen bebaut ist. So bestehen Wohnhäuser neben Mobilhomes, Technikgebäude mit Antennenmast, Fitnesscenter und Wohn-/Gewerbegebäuden. Die genannten Gebäude unterscheiden sich auch massgeblich hinsichtlich ihrer Setzung und Gestaltung. Sodann ist die Kernzone durch zwei grössere Freiflächen geprägt. Die Umgebung der geplanten Mobilfunkanlage kann hinsichtlich des Ortsbilds nicht als einheitlich bezeichnet werden. Insgesamt ist weder das Ortsbild noch das Landschaftsbild von besonderer Qualität.

5.6 Die geplante Mobilfunkanlage war zum Zeitpunkt des Augenscheins visiert. Es zeigte sich, dass die geplante Antenne mit fast 25 m Höhe die umliegende Dachlandschaft überragt und isoliert betrachtet als störend in Erscheinung treten kann. Die Form von Mobilfunkantennen ist jedoch mehr oder weniger vorgegeben; diesbezüglich besteht kaum ein Gestaltungsspielraum. Überdies müssen Antennen, aufgrund ihrer Funktion, die Dächer überragen und treten deshalb sichtbar in Erscheinung. Aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeit sowie aufgrund der heterogenen Bebauung der Kernzone dürfen die Anforderungen für die Einordnung im vorliegenden Fall nicht allzu hoch angesetzt werden. Hinzukommt, dass auf dem Baugrundstück bereits ein Antennenmast steht, welcher das Landschafts- und



Ortsbild prägt. In dem der bestehende Antennenmast abgebrochen und durch eine etwas höhere Mobilfunkantenne ersetzt wird, ist die Stärke des Gegensatzes zwischen dem zu beurteilenden Objekt und der bestehenden Umgebung klein. Der Einwand der Rekurrenten, wonach die geplante Mobilfunkanlage das Ortsbild erheblich beeinträchtigt, ist somit unbegründet.

6.

Weiter wird vorgebracht, dass die Rekurrenten A.____, B.____ und C.____ das Wohnhaus bewohnen würden, in welchem der OMEN Nr. 4 ausgewiesen sei. Gemäss dem Standortdatenblatt befinde sich der OMEN Nr. 4 im 1. OG. Die Rekurrenten rügen, dass sich die Schlafräume – und damit der massgebende OMEN – tatsächlich im 2. OG befänden, also näher an der geplanten Antenne, als im Datenblatt ausgewiesen. In dieser Höhe bzw. Nähe zur Antenne müsse notgedrungen mit markant höheren Strahlungswerten gerechnet werden.

Die Rekursgegnerin bringt vor, dass sich der OMEN Nr. 4 im obersten Geschoss des Wohnhauses befinde. Dies gehe aus den Höhenangaben des Zusatzblatts 4a des Standortdatenblatts hervor. Das Standortdatenblatt sei sodann vom AFU geprüft und bestätigt worden.

6.1 Mit Amtsbericht vom 18. April 2019 führt das AFU aus, dass sich der OMEN Nr. 4 im 2. OG befinde. Bei der Erstellung des Standortdatenblatts sei jedoch ein Schreibfehler unterlaufen, so dass irrtümlicherweise das 1. OG vermerkt worden sei. Die Berechnungen seien jedoch von einer Höhe von 5,9 m ausgegangen. Dies entspreche der normalen Höhe eines 2. OG. Der Anlagegrenzwert könne somit auch beim OMEN Nr. 4 rechnerisch eingehalten werden.

6.2 Der Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung wird im eidgenössischen Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG) und in der NISV durch die festgelegten Grenzwerte abschliessend geregelt (BGE 126 II 399 Erw. 3). Dabei sollen Immissionsgrenzwerte für die Hochfrequenzstrahlung insgesamt und Anlagegrenzwerte für die einzelnen Anlagen die Menschen vor übermässiger elektromagnetischer Strahlung schützen. Die Immissionsgrenzwerte gelten für alle Orte, wo sich Menschen auch nur kurzfristig aufhalten können (sog. Orte für den kurzfristigen Aufenthalt, OKA, Art. 13 Abs. 1 NISV). Die im Vergleich zu den Immissionsgrenzwerten viel strengeren Anlagegrenzwerte begrenzen die Emissionen vorsorglich. Sie gelten für die Strahlung einer Mobilfunkanlage an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN, Art. 3 Abs. 3 NISV). Die Immissionsgrenzwerte sind in Ziff. 11 f. Anhang 2 NISV und die Anlagegrenzwerte in Ziff. 64 Anhang 1 NISV festgelegt.

6.3 Ist die Anlage noch nicht errichtet und in Betrieb genommen worden, kann die Einhaltung der Immissions- und Anlagegrenzwerte nicht gemessen werden, sondern sie wird berechnet. Grundlage der Berechnung ist das vom Inhaber der geplanten Anlage gemäss Art. 11 NISV eingereichte Standortdatenblatt, das die für die Erzeugung von



Strahlung massgeblichen technischen und betrieblichen Daten der Anlage, den massgebenden Betriebszustand sowie Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung an den nach der Verordnung massgebenden Orten enthält (Urteil des Bundesgerichts 1A.116/2002 vom 17. November 2003 Erw. 3.1). Werden beim vorgesehenen Betrieb der Anlage die in der NISV vorgeschriebenen Grenzwerte gemäss rechnerischer Prognose eingehalten, so ist die Baubewilligung – vorbehaltlich anderweitiger im öffentlichen Recht begründeter Hindernisse und allenfalls verbunden mit der Pflicht, nach Inbetriebnahme eine Abnahmemessung durchzuführen – zu erteilen.

6.4 Gemäss dem Standortdatenblatt beträgt beim OMEN Nr. 4 die berechnete elektrische Feldstärke 4,94 V/m. Damit ist der Anlagegrenzwert von 5,0 V/m eingehalten. Es ist unbestritten, dass sich der OMEN Nr. 4 im 2. OG befindet. Gemäss dem Standortdatenblatt wird der OMEN Nr. 4 aber als "Hauptstrasse Nr. __, 1. OG" bezeichnet. Dabei handelt es sich – wie das AFU richtig festgestellt hat – offensichtlich um einen Schreibfehler. So zeigt sich im Aufnahmedossier, dass bei der Detailprojektaufnahme vor der Erstellung des Standortdatenblatts richtigerweise das 2. OG angekreuzt worden ist. Sodann wurde beim OMEN Nr. 4 die elektrische Feldstärke anhand einer Höhe über Boden von 6,37 m bzw. Höhe über Höhenkote 0 von 5,90 m berechnet. Dies entspricht der üblichen Höhe eines zweiten Obergeschosses. Nach den Berechnungen des AFU ist der Anlagegrenzwert gar bis zu einer Höhe von 6,6 m eingehalten. Somit zeigt sich, dass beim OMEN Nr. 4 der Anlagegrenzwert im 2. OG rechnerisch eingehalten ist. Der Einwand der Rekurrenten ist somit unbegründet.

7.

Die Rekurrenten monieren, dass in der ländlichen Umgebung mit der geplanten Sendeleistung kein vernünftiges Mobilfunknetz betrieben werden könne. Es sei daher davon auszugehen, dass die Sendeleistung später verdeckt, ferngesteuert hochgefahren werde. Das Qualitätssicherungssystem der Rekursgegnerin genüge sodann nicht den Anforderungen an eine wirksame Überwachung der Sendeleistung.

7.1 Art. 12 Abs. 1 NISV schreibt vor, dass die Behörden die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen zu überwachen haben. Die Verordnung schreibt jedoch nicht vor, auf welche Weise dies zu erfolgen hat. Zur Gewährleistung der Kontrolle, dass die bewilligten Parameter (Senderichtung) der Mobilfunkantennen im Betrieb eingehalten und die Grenzwerte der NISV nicht überschritten werden, hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) am 16. Januar 2006 in einem Rundschreiben die Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems (QS-System) auf den Steuerzentralen der Netzbetreiber empfohlen. Das QS-System soll durch eine unabhängige Stelle periodisch überprüft und beglaubigt werden. Das BAFU führt in seinem Rundschreiben (im Folgenden: Rundschreiben BAFU; einsehbar unter: "www.bafu.ch") aus, gemäss Bundesgericht könne die Einhaltung der bewilligten äquivalenten Strahlungsleistung (ERP) und der bewilligten Senderichtung entweder durch bauliche Begrenzungen oder durch eine verlässliche Kontrolle



der NIS-relevanten Hardwarekomponenten und Einstellungen gewährleistet werden. Das BAFU empfiehlt, die zweite vom Bundesgericht genannte Option zu verfolgen und diese in Form eines QS-Systems der Netzbetreiber umzusetzen. Zu diesem Zweck soll jeder Netzbetreiber eine oder mehrere Datenbanken implementieren, in denen für jede Sendeanlage sämtliche Hardware-Komponenten und Geräteeinstellungen, welche die Sendeleistung und -richtung beeinflussen, erfasst und laufend aktualisiert werden. Das QS-System muss über eine automatisierte Überprüfungsroutine verfügen, die einmal je Arbeitstag die effektiv eingestellten Sendeleistungen und -richtungen sämtlicher Antennen des betreffenden Netzes mit den bewilligten Werten bzw. Winkelbereichen vergleicht. Festgestellte Überschreitungen eines bewilligten Werts müssen innerhalb von 24 Stunden behoben werden, falls dies durch Fernsteuerung möglich ist, andernfalls innerhalb einer Arbeitswoche. Stellt das QS-System solche Überschreitungen fest, wird automatisch ein Fehlerprotokoll erzeugt. Die Fehlerprotokolle müssen der Vollzugsbehörde alle zwei Wochen zugestellt und mindestens 12 Monate aufbewahrt werden. Das QS-System muss von einer unabhängigen, externen Prüfstelle periodisch auditiert werden. Die Netzbetreiber gewähren den Vollzugsbehörden uneingeschränkte Akteneinsicht in ihre Datenbanken (Rundschreiben BAFU, Ziff. 3). Sollte eine Netzbetreiberin ihre Verpflichtung zum Aufbau eines QS-System nicht einhalten, würden künftig für die NIS-Beurteilung die maximale installierte Sendeleistung und der maximal durch Fernsteuerung einstellbare Winkelbereich zugrunde gelegt werden (Rundschreiben BAFU, Ziff. 6). Für die Übergangszeit bis zur Inbetriebnahme der Kontrollsysteme sieht das Rundschreiben vor, dass die anlageverantwortliche Firma im Standortdatenblatt bestätigen müsse, dass die geplante Anlage in ihr QS-System eingebunden werde (Rundschreiben BAFU, Ziff. 5).

7.2 Das Bundesgericht hat das QS-System in verschiedenen Entscheiden als wirksames und ausreichendes Instrument zur Kontrolle der Emissionsbegrenzungen bezeichnet (vgl. für viele: Urteil des Bundesgerichtes 1C_340/2013 vom 4. April 2014 Erw. 4 mit Hinweis; bestätigt in Urteil des Bundesgerichtes 1C_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 8.3). Im Standortdatenblatt bestätigt die Rekursgegnerin, dass die Anlage die Anforderungen an die Qualitätssicherung gemäss dem Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 erfüllt. So verfügt die Rekursgegnerin auch über ein am 15. Dezember 2019 ausgestelltes Zertifikat für ihr QS-System. Somit erweist sich die Rüge der Rekurrenten als unbegründet.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubewilligung zu Recht erteilt worden ist. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen



werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

9.2 Der von den Rekurrenten am 10. Januar 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

10.

Die Rekurrenten sowie die Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 3'250.– festzulegen; sie ist von den Rekurrenten zu gleichen Teilen zu bezahlen. Weil die zu entschädigende Rekursgegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).

10.3 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, B.____, C.____, D.____, E.____ und F.____ wird abgewiesen.

2.

a) A.____, B.____, C.____, D.____, E.____ und F.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebür von Fr. 3'500.–.

b) Der am 10. Januar 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der G.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____, B.____, C.____, D.____, E.____ und F.____ entschädigen die G.____ AG zu gleichen Teilen ausseramtlich mit Fr. 3'250.–.

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

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat