



<b>Fall-Nr.:</b>	22-4729
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	16.10.2023
<b>Entscheiddatum:</b>	06.09.2023

## **BUDE 2023 Nr. 076**

**Baurecht, Art. 7 Abs. 1 VRP, Art. 99, 138 PBG, Art. 67 Abs. 1 BauG, Art. 11 USG, Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 3 NISV. Das Ausstandgesuch gegen den Mitarbeiter des AFU erweist sich – wie mehrmals vom Verwaltungsgericht bestätigt – als unbegründet (Erw. 5). Aus der Rüge der unvollständigen Visierung können die Rekurrenten nichts zu ihren Gunsten herleiten (Erw. 6). Technische Datenblätter zu den Antennen werden nicht verlangt und sind für die Berechnung der Belastungsgrenzwerte auch nicht notwendig (Erw. 7). Da die strittige Antenne nicht aus einem räumlichen Zusammenhang im Sinn von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 3 NISV sendet, erweist sich auch die Rüge der fehlenden Gesamtbeurteilung als unbegründet (Erw. 8). Bei der Bewilligung von Mobilfunkantennen müssen mögliche Baureserven nicht vorab erhoben werden, womit auch der Eventualantrag um Rückweisung an die Vorinstanz zwecks Festlegung einer Auflage betreffend Bauverbot für neue Wohn- und Arbeitsräume abzuweisen ist (Erw.9). Entgegen der Ansicht der Rekurrenten hat die geplante Mobilfunkanlage keine Gebäudehöhe einzuhalten (Erw. 10). Bereits aufgrund der räumlichen Verhältnisse ist sichergestellt, dass keine Verunstaltung vorliegen kann. Die Beeinträchtigung des Schutzobjekts ist ebenso ausgeschlossen (Erw. 11). Die allgemeine Kritik am Ausbau des 5G-Netzes sind nicht zu hören (Erw. 12). Abweisung des Rekurses.**

BUDE 2023 Nr. 76 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-4729

## Entscheid Nr. 76/2023 vom 6. September 2023

---

Rekurrentinnen und  
Rekurrenten

**A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_**

**C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_**

[...]

alle vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

---

Vorinstanz

**Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_** (Entscheid vom 31. Mai  
2022)

---

Rekursgegnerin

**E.\_\_\_\_ AG**

---

Betreff

Baubewilligung (Umbau Mobilfunkanlage)



## Sachverhalt

### A.

a) Das Gebiet F.\_\_\_\_ liegt südlich der Doppelspurgleise der Schweizerischen Bundesbahnen AG (im Folgenden SBB). Die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004 und 005 bilden ein grosses Gewerbe- und Industriegebiet. Die G.\_\_\_\_ AG ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001 und 002. Auf dem fast drei Hektar grossen Grundstück Nr. 002 betreibt sie einen Fabrikationsstandort für Betonelemente. Auf dem Grundstück befinden sich drei grosse Fabrikationsgebäude (Vers.-Nrn. 010, 011 und 012) sowie zahlreiche Nebengebäude. Das Gelände ist nahezu vollständig asphaltiert, wobei die Freifläche als Lager- bzw. Umschlagplatz genutzt wird. Das gekieste Grundstück Nr. 001 wird ebenfalls als offener Lager- bzw. Umschlagplatz genutzt. Östlich des Grundstücks Nr. 002, auf den Grundstücken Nrn. 004 und 005, befindet sich das Gelände einer Entsorgungsstätte für tierische Nebenprodukte. Wiederum östlich davon, in der Landwirtschaftszone (Grundstück Nrn. 006), befindet sich die Deponie F.\_\_\_\_ des Zweckverbands H.\_\_\_\_. Die Zufahrt zur Deponie erfolgt über das Grundstück Nr. 003, welches ebenfalls im Eigentum des Zweckverbands steht.

b) Im beschriebenen Gebiet werden derzeit zwei Mobilfunkantennen betrieben. Eine Mobilfunkantenne befindet sich auf dem Dach des rund 20 m hohen Fabrikationsgebäudes Vers.-Nr. 010 auf Grundstück Nr. 002. Eine weitere Antenne befindet im östlichen Bereich des Grundstücks Nr. 003.

### B.

a) Mit Baugesuch vom 15. Oktober 2020 stellte die E.\_\_\_\_ AG das Baugesuch für den Umbau und die Erweiterung der bestehenden Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 003. Gemäss Baugesuch sollen die Antennenmodule am freistehenden Mobilfunkmast durch neue Module ersetzt werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 7. bis 21. Juni 2021 reichte A.\_\_\_\_ eine Sammeleinsprache ein, welche unter anderem von B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, [...] mitunterzeichnet wurde. Die Einsprecher wohnen bzw. besitzen Grundstücke im Weiler F.\_\_\_\_. Der Weiler weist ein schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung auf und liegt rund 300 m südlich der bestehenden Mobilfunkanlage auf der anderen Seite der Gleise.

c) Mit Beschluss vom 31. Mai 2022 erteilte die Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache ab.

### C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, [...] mit Schreiben vom 27. Juni 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 15. August 2022 stellen die



Rekurrentinnen und Rekurrenten, neu vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, folgende Anträge:

1. Der Gesamtentscheid der Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ vom 31. Mai 2022 für das Baugesuch Nr. 236/2020 sei, mit Einschluss allfälliger Teilbewilligungen, aufzuheben;

dementsprechend sei das Baugesuch Nr. 236/2020 wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache der Rekurrenten.

2. Eventualanträge (für den Fall, dass die Baubewilligung im Grundsatz geschützt wird):

- a) Der Gesamtentscheid der Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ vom 31. Mai 2022 für das Baugesuch Nr. 236/2020 sei, mit Einschluss allfälliger Teilbewilligungen, aufzuheben; und

es seien lediglich die Antennen mit dem Azimut 80° und 285° zu bewilligen, für die Antenne mit dem Azimut 185° sei die Baubewilligung zu verweigern;

subeventualiter seien die Antennen so auszurichten, dass sich im Sektor zwischen dem Azimut 120° und dem Azimut bis 240° keine Antenne befindet.

- b) unabhängig vom Entscheid gemäss den Eventualanträgen gemäss Ziff. 2 lit. a: Der Gesamtentscheid der Bau- und Infrastrukturkommission Z.\_\_\_\_ vom 31. Mai 2022 für das Baugesuch Nr. 236/2020 sei, mit Einschluss allfälliger Teilbewilligungen, aufzuheben und die Angelegenheit sei an die Vorinstanz zurückzuweisen, zur Festlegung und Verfügung einer Auflage (Bauverbot für neue Wohn- und Arbeitsräume) für jene Flächen, bei welchen der (rechnerische) Grenzwert von 5 V/m im Umfeld der Mobilfunkantennenanlage überschritten ist.

3. [verfahrensrechtlicher Antrag]

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen in verfahrensrechtlicher Hinsicht eine fehlende Gesamtbeurteilung. So seien bei der Vorinstanz neben dem vorliegenden Baugesuch noch zwei weitere Baugesuche für Mobilfunkanlagen hängig gewesen. Diese Mobilfunkanlagen würden ebenfalls das Gebiet «F.\_\_\_\_» betreffen, weshalb die Vorinstanz eine Gesamtbeurteilung hätte vornehmen müssen. Weiter bestreiten die Rekurrentinnen und Rekurrenten, dass ein bewilligter Vorbestand vorliege. Auch habe die Vorinstanz zu Unrecht auf die



Visierung des Vorhabens verzichtet. Schliesslich rügen sie in verfahrensrechtlicher Hinsicht noch die Vollständigkeit des Baugesuchs. In materieller Hinsicht rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Verletzung von Regelbauvorschriften sowie die Nichteinhaltung der Vorschriften über den Umweltschutz.

#### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 7. September 2022 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 23. September 2022 beantragt die Rekursgegnerin den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen.

**c)** Mit Amtsbericht vom 28. Oktober 2022 hält das kantonale Amt für Umwelt (AFU) zusammenfassend fest, dass die geplante Mobilfunkanlage die geltenden Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung einhalte.

**d)** Mit Schreiben vom 23. Januar 2023 lassen sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten zu den eingegangenen Stellungnahmen vernehmen.

**e)** Mit Schreiben vom 5. Juni 2023 beantragen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Vereinigung der Rekursverfahren betreffend der übrigen geplanten Mobilfunkanlagen im Gebiet «F. \_\_\_\_». Sie beziehen sich namentlich auf den Rekurs Nr. 22-4722 betreffend Umbau der Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 002 sowie den Rekurs Nr. 23-4150 betreffend Neubau einer Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 001. Die genannten Rekurse werden mehrheitlich von den gleichen Rekurrentinnen und Rekurrenten geführt wie der Vorliegende.

#### **E.**

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

### **Erwägungen**

#### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> 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 mit nachfolgender Einschränkung einzutreten.



**1.3** Rügen sind substantiiert vorzubringen bzw. haben eine Begründung zu enthalten (Art. 48 Abs. 1 VRP). Eine Begründung ist ausreichend, wenn in der Begründung selbst Argumente vorgebracht werden, nach denen der angefochtene Entscheid auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Rekurrenten haben im Rekurs selbst konkret darzutun, in welchen Punkten die Baubewilligung unhaltbar sein soll. Die allgemeine Kritik der Rekurrentinnen und Rekurrenten, es seien nicht alle massgeblichen Orte in der rechnerischen Strahlenbelastungsprognose berücksichtigt worden, genügt den gestellten Anforderungen an eine Begründung nicht. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bezeichnen nicht näher, welche Orte unberücksichtigt geblieben seien. Auch führen sie mit keinem Wort aus, bei welchen Berechnungen in der Prognose falsche Höhenangaben verwendet worden seien. Auf diese Rügen ist daher nicht einzutreten.

## **2.**

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). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 31. Mai 2022. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

## **3.**

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stellen mehrere verfahrensrechtliche Anträge. So beantragen sie Einsicht in die Rekursakten, die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels sowie eines Augenscheins. Die Rekursakten wurden den Rekurrentinnen und Rekurrenten antragsgemäss zur Einsicht zugestellt. Auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels wurde verzichtet. Selbstredend war es den Rekurrentinnen und Rekurrenten aber unbenommen, sich im Rahmen des Replikrechts zu den erhaltenen Stellungnahmen zu äussern. Von diesem Recht haben sie Gebrauch gemacht, womit das Replikrecht auch ohne Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels gewahrt ist. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt ebenfalls im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Auf die Durchführung eines Augenscheins kann daher verzichtet werden. Ebenfalls abzulehnen ist der Antrag der Rekurrentinnen und Rekurrenten auf persönliche Anhörung nach Art. 6 der Konvention zum



Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) im Fall des Verzichts auf einen Augenschein. Die Verfahrensgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt nur für Verfahren vor verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, d.h. vor dem Verwaltungsgericht und der Verwaltungsrekurskommission (A. FEDI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 55 N 3). Die Baugesuchsakten wurden beigezogen. Aus der beantragten Edition diverser weiterer Akten (II. Ziff. 6 Bst. b, c, d und e der Rekursergänzung) ist dagegen kein Erkenntnisgewinn zu erwarten, so dass hierauf – wie auch noch zu zeigen ist – in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden kann.

#### 4.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bestreiten die Rechtmässigkeit der vorbestehenden Anlage.

Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten der Vorinstanz vorwerfen, sie habe sich nicht mit der vorinstanzlichen Rüge des fehlenden Vorbestands auseinandergesetzt, sind sie nicht zuzuhören. Die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101]) fliessende grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen, bedeutet nicht, dass sie sich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (VerwGE B 2021/170 vom 14. Februar 2022 Erw. 3). Diesen Anforderungen wird der angefochtene Entscheid ohne weiteres gerecht. Der vorliegend zu beurteilende Rekurs betrifft das Baugesuch Nr. 236/2020 mit dem die Rekursgegnerin die Baubewilligung für den Austausch der Antennenmodule am bestehenden Masten beantragt. Streitgegenstand bildet somit grundsätzlich der Austausch der Antennen und nicht die bestehende Anlage. Es bestehen auch keine Indizien für eine Unrechtmässigkeit der in der Gewerbe-Industrie-Zone stehenden Anlage. So erstaunt es auch nicht, dass sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten auf eine pauschale Behauptung beschränken. Somit kann auch auf die Edition der diesbezüglich geforderten Akten (bisherige Baubewilligungen, Protokoll zu bisherigen Betriebskontrollen usw.) verzichtet werden. Aus dem Verzicht auf den Aktenbeizug kann entgegen der Ansicht der Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht auf eine Rechtsverweigerung geschlossen werden. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet, sofern überhaupt darauf eingetreten werden kann.

#### 5.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten behaupten, der Mitarbeiter des AFU, I.\_\_\_\_, der im Rahmen des Rekursverfahrens einen Amtsbericht erstellt hat, sei befangen. Die Befangenheit begründen sie damit, dass I.\_\_\_\_ in seiner Funktion als beratende Fachbehörde bereits im Vorverfahren mitgewirkt hat. Der Amtsbericht sei daher aus dem Recht zu weisen und stattdessen ein unabhängiges Gutachten eines Dritten einzuholen.



**5.1** 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 (Bst. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (Bst. b) oder wenn sie «aus anderen Gründen» befangen erscheinen (Bst. 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 im Sinn von Art. 7 Abs. 1 VRP bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP; vgl. dazu C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7<sup>bis</sup> N 20-23 mit Hinweisen; VerwGE B 2020/120 vom 29. April 2021 Erw. 2.1).

**5.2** Das Verwaltungsgericht hat schon mehrmals ausgeführt, dass I.\_\_\_\_ keine entscheidende oder vertretende Funktion innehat, sondern dass ihm bloss die Aufgabe der beratenden Fachbehörde zukomme, weshalb es Ausstandsbegehren des gleichen Rechtsvertreters gegen den gleichen Fachmitarbeiter schon mehrmals abgelehnt hat (VerwGE B 2021/188 vom 17. März 2022 Erw. 4.4; VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 2.2.2). Das vorliegende Ausstandsbegehren gegen I.\_\_\_\_ ist daher abzuweisen, so dass auf seine Stellungnahmen abgestellt werden kann und kein weiteres Gutachten eines Dritten einzuholen ist. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

## **6.**

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, dass das Bauvorhaben zu Unrecht nicht visiert worden sei.

**6.1** Nach Art. 138 PBG stellt die Bauherrschaft vor dem Auflageverfahren Visiere auf, die Stellung und Ausmass der Baute oder Anlage bezeichnen. Bauvisiere sollen einerseits Nachbarn und sonstige Interessenten auf einen geplanten Bau aufmerksam machen, damit sie sich darüber in den Bauplänen orientieren können, andererseits der Baupolizeibehörde bei der Prüfung und Beurteilung des Baugesuchs als Hilfsmittel dienen (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 886). Gegenüber vom Bauvorhaben betroffenen Personen verfolgen Visiere somit in erster Linie Publikationswirkung (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2001/I/6). Für die Beurteilung eines Baugesuchs sind aber letztlich die Baupläne massgebend. Auf Ungenauigkeiten in der Visierung des geplanten Bauprojekts kann sich der Nachbar nur berufen, wenn es ihm nicht möglich oder nicht zumutbar war, sich anhand der Baupläne zu orientieren. Fehlende oder mangelhafte Visierungen bleiben somit ohne Folgen für das Baubewilligungsverfahren, wenn der Einsprecher dadurch keine Nachteile



erleidet (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_155/2015 vom 19. Januar 2016 Erw. 3.2; BDE Nr. 39/2014 vom 2. Juni 2014 Erw. 2.3.1).

**6.2** Vorab ist fraglich, inwiefern das Vorhaben überhaupt visiert hätte werden können, da die bestehende Antenne lediglich mit Sendemodulen ergänzt werden soll. Auch ist fraglich, ob den Rekurrentinnen und Rekurrenten aus der fehlenden Visierung überhaupt ein rechtlicher Nachteil erwachsen ist. Wie oben dargelegt, ist es zwar ein wesentlicher Ausfluss der Visierungspflicht, dass sich Anstösser ein Bild des Bauprojekts machen können. Allerdings genügt das Studium der Planunterlagen regelmässig, um bezüglich eines Bauprojekts eine klare Vorstellung zu erhalten. Diese Pläne standen den Rekurrentinnen und Rekurrenten zur Verfügung. Den Unterlagen konnten sie die geplanten baulichen Massnahmen entnehmen. Damit war es ihnen ohne weiteres möglich, die Auswirkungen des Projekts abzuschätzen. Es war ihnen auch offensichtlich möglich, rechtzeitig Einsprache gegen das Baugesuch zu erheben. Daraus folgt, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten durch das Fehlen der Visierung in ihrer Interessenwahrung nicht beeinträchtigt worden sind. An dieser Einschätzung ändert auch der pauschale Verweis auf BGE 137 II 30 nichts, würde doch die erneute Visierung einen formalistischen Leerlauf darstellen (VerwGE B 2022/181 vom 23. März 2023 Erw. 5.2). Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

## 7.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten beanstanden die Vollständigkeit des Baugesuchs. So gehe aus den Baugesuchsunterlagen nicht hervor, was für Antennen erstellt werden sollten. So fehle es insbesondere an Angaben des Herstellers und der Typenbeschreibung.

**7.1** Gemäss Art. 137 PBG werden Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll. Die dazugehörige Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) enthält nähere Vorschriften über die notwendigen Unterlagen, die Form des Gesuchs und die Prüfungsmodalitäten desselben. Danach verwenden Gesuchstellende für das Baugesuch das Formular des Bau- und Umweltdepartementes (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 PBV). Das Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 PBV). Es wird von der Bauherrschaft und den Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern unterzeichnet (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 PBV). Die Bewilligungsbehörden sind berechtigt, weitere für die Beurteilung erforderliche Unterlagen einzufordern (Art. 21 Abs. 2 PBV). Dazu können z.B. statische Berechnungen, Verkehrsgutachten, Modelle und Betriebskonzepte gehören (M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 137 N 6). Unvollständige Gesuche werden zur Ergänzung oder Verbesserung zu-



rückgewiesen (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 PBV). Unterbleibt die Verbesserung innert der angesetzten Frist, tritt die Bewilligungsbehörde auf das Gesuch nicht ein (Art. 21 Abs. 3 Satz 2 PBV).

**7.2** Welche Unterlagen und Angaben für die Beurteilung notwendig sind, hängt vom konkreten Bauvorhaben ab. Um die Baubewilligungsverfahren von Mobilfunkanlagen zu vereinfachen, erarbeitete das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [heute Bundesamt für Umwelt (BAFU)] im Jahr 2002 eine entsprechende Vollzugsempfehlung. Diese wurde im Laufe Zeit mehrfach angepasst (abrufbar unter <[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)>, «Thema Elektromog und Licht», «Fachinformationen», «Massnahmen Elektromog», «Mobilfunk: Vollzugshilfen»). Zentrales Element der Vollzugsempfehlungen ist das Standortdatenblatt (Anhang 1). Es wird vom Anlageinhaber ausgefüllt. Mit dem Standortdatenblatt gibt das für die Anlage verantwortliche Unternehmen der zuständigen Behörde die technischen Daten einer geplanten Anlage und die in der Umgebung der Anlage zu erwartende Strahlung bekannt. Den Zusatzblättern 2 und 3a des vorliegend strittigen Standortdatenblatts können sowohl die Typenbezeichnung der verwendeten Antennenkörper «A114521R1v06», als auch die unterste Frequenz des vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) für den Mobilfunk konzessionierten Frequenzbereich entnommen werden. Da die Mobilfunkkonzessionen technologieneutral ausgestaltet sind, können die Betreiberinnen die verwendete Technologie zur Erbringung ihrer Leistungen – bei Einhaltung der massgebenden NIS-Grenzwerte – auch frei wählen (BDE Nr. 39/2021 vom 5. Mai 2021 Erw. 2 mit weiteren Hinweisen). Wie das AFU in seinem Amtsbericht festhält, ist die Typenbezeichnung «A114521R1v06» für NIS-Fachstellen klar und eindeutig. Eine Verwechslung mit einer anderen Antenne kann ausgeschlossen werden. Alle für die Berechnung der Feldstärke notwendigen Informationen finden sich im Standortdatenblatt. Die Vollzugsempfehlung verlangt, dass im Standortdatenblatt für jeden Antennentyp mindestens ein horizontales und vertikales Antennendiagramm beigelegt wird, was vorliegend geschehen ist. Technische Datenblätter zu den Antennen werden nicht verlangt und sind für die Berechnung auch nicht notwendig. Damit erweist sich die rekurrentische Rüge der Unvollständigkeit des Baugesuchs als unbegründet.

## **8.**

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, dass im Gebiet «F.\_\_\_\_» noch weitere Mobilfunkanlagen bewilligt und erstellt werden sollen. Die Vorinstanz habe es unterlassen, eine Gesamtbeurteilung aller Sendeanlagen vorzunehmen.

**8.1** Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG) und den darauf gestützten Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 1 Abs. 2 USG sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Sinn der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen. Die Emissionen sind dabei gemäss Art. 11 Abs. 1 USG an der Quelle vorsorglich zu begrenzen. Im Bundesgesetz wird der Begriff der Quelle jedoch nicht definiert. Die nötige Präzisierung erfolgt



in der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV), welche dafür auf einen eigenen Anlagebegriff abstellt. Bestimmt wird insbesondere, wie zu verfahren ist, wenn mehrere Antennen zusammenwirken bzw. die Strahlungen von mehr als einer Antenne zusammenfallen können. Für die Anwendbarkeit der Grenzwerte ist insofern entscheidend, ob die Antennen zusammen als eine Anlage zu beurteilen sind oder nicht (erweiterter Anlagebegriff). Der Begriff der dabei zu berücksichtigenden massgeblichen Anlage findet sich in Ziff. 62 Abs. 1-4 Anhang 1 NISV. Danach umfasst eine Antennengruppe alle Sendeantennen, die am selben Mast oder an oder auf demselben Gebäude angebracht sind (Abs. 1). Antennengruppen, die aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden, gelten – ungeachtet des funktionellen Zusammenhangs – als eine Anlage, unabhängig davon, in welcher Reihenfolge sie erstellt oder geändert werden (Abs. 2). Aus einem räumlichen Zusammenhang senden zwei Antennengruppen, wenn sich von jeder der beiden Antennengruppen mindestens eine Sendeantenne im Perimeter der anderen Antennengruppe befindet (Abs. 3). Schliesslich ist festgelegt, wie sich der massgebliche Perimeter einer Sendeantenne berechnet (Abs. 4).

**8.2** Mit der Rüge der fehlenden Gesamtbeurteilung machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten sinngemäss geltend, die strittige Mobilfunkanlage sende zusammen mit weiteren Anlagen aus einem engen räumlichen Zusammenhang heraus. Der erforderliche enge räumliche Zusammenhang ist dann gegeben, wenn von beiden Antennengruppen gegenseitig mindestens eine Antenne aus dem Perimeter der anderen Gruppe sendet (Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 3 NISV). Der nach Ziff. 62 Abs. 4 Anhang 1 NISV hierfür massgebende Radius der strittigen Mobilfunkanlage beträgt gemäss Standortdatenblatt 131,98 m. Die von den Rekurrentinnen und Rekurrenten erwähnten weiteren Mobilfunkanlagen auf den Grundstücken Nrn. 007 (F.\_\_\_\_erstrasse 52), 001 und 002 befinden sich weit ausserhalb dieses Radius. Zwischen dem Standort der strittigen Mobilfunkanlage und dem Grundstück Nr. 007 liegt eine Distanz von mehr als 700 m Luftlinie. Die geplante Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 001 soll ebenfalls von der Rekursgegnerin betrieben werden. Wie die Rekursgegnerin in ihrer Vernehmlassung ausführt, soll die Anlage in der südwestlichen Ecke des Grundstücks Nr. 001 zu liegen kommen. Die Distanz zwischen den beiden Anlagen beträgt somit mehr als 300 m, was wiederum weit ausserhalb des massgebenden Radius von 131,98 m liegt. Die Mobilfunkantenne auf dem Dach des Fabrikationsgebäudes Vers.-Nr. 010 (Grundstück Nr. 002) weist zur strittigen Anlage eine Distanz von rund 240 m auf und liegt somit auch ausserhalb des massgebenden Radius. Somit ist von vornherein ausgeschlossen, dass die strittige Mobilfunkanlage mit den anderen von den Rekurrentinnen und Rekurrenten vorgebrachten Anlagen aus einem engen räumlichen Zusammenhang sendet. Auf die Edition der entsprechenden Baugesuchsakten kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Da es am räumlichen Zusammenhang gemäss Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 3 NISV fehlt,



bedarf es auch keiner Gesamtbeurteilung. Die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten – wie auch das subsidiär beantragte Vereinigungsgesuch – erweisen sich als unbegründet.

## 9.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, es gäbe in der Umgebung der geplanten Anlage mehrere Flächen, auf welchen eine spätere Überbauung zwecks Arbeiten und Wohnen nicht möglich sei, weil der rechnerische Grenzwert von 5 V/m überschritten sei. Die Vorinstanz hätte diese Flächen bestimmen und hierfür ein entsprechendes Bauverbot aussprechen müssen.

**9.1** Die NISV sieht zum Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten thermischen Wirkungen Immissionsgrenzwerte vor, die von der Internationalen Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (ICNIRP) übernommen wurden und überall eingehalten sein müssen, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV; BGE 126 II 399 Erw. 3a S. 403). Zudem haben ortsfeste Mobilfunkanlagen für sich im massgebenden Betriebszustand an allen Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert (AGW) einzuhalten (vgl. Ziffn. 64 und 65 Anhang 1 NISV). Die AGW wurden vom Bundesrat zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips ohne direkten Bezug zu nachgewiesenen Gesundheitsgefährdungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG nach Massgabe der Kriterien der technischen und betrieblichen Möglichkeit sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit festgesetzt, um das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten (BGE 126 II 399 Erw. 3b S. 403 mit Hinweisen). Die Orte, an welchen die vorsorglichen AGW eingehalten werden müssen, werden als «Orte mit empfindlicher Nutzung» (sog. OMEN) bezeichnet. Diese sind in Art. 3 Abs. 2 NISV definiert. Es handelt sich dabei um (Bst. a) Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten; (Bst. b) öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze; (Bst. c) diejenigen Bereiche von unüberbauten Grundstücken, in denen Nutzungen nach den Buchstaben a und b zugelassen sind.

**9.2** Vorab ist festzuhalten, dass es das von den Rekurrentinnen und Rekurrenten erwähnte Grundstück Nr. 008 in Z.\_\_\_\_ nicht gibt. Wie das AFU in seinem Amtsbericht richtigerweise ausführt, wurde das einzige relevante unüberbaute Grundstück im Sinn von Art. 3 Abs. 2 Bst. c NISV mit dem OMEN Nr. 3 berücksichtigt. Der Anlagegrenzwert kann dort mit einer berechneten Feldstärke von 4,93 V/m eingehalten werden. Soweit sich die rekurrentischen Ausführungen auf überbaubare Flächen von teilweise überbauten Grundstücken beziehen, so kann ihnen nicht gefolgt werden. Die AGW müssen an OMEN auf unüberbauten Grundstücken eingehalten werden, nicht aber auf bloss teilweise überbauten Grundstücken (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_468/2011 vom 18. Juni 2012 Erw. 4). Nicht ausgenutzte Nutzungsreserven auf teilweise überbauten Nachbargrundstücken, auf denen empfindliche Nutzungen zulässig sind, sind deshalb nach der bundes-



gerichtlichen Rechtsprechung im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage grundsätzlich noch nicht als OMEN zu berücksichtigen. Entsprechend müssen bei der Bewilligung von Mobilfunkantennen mögliche Baureserven auch nicht vorab erhoben werden (URP 2003 S. 112). Stellen allerdings konkrete Verhältnisse die für die unterschiedliche Behandlung von unüberbauten bzw. teilweise überbauten Grundstücken als OMEN ausschlaggebenden Erwartungen offensichtlich in Frage, kann ausnahmsweise von den erwähnten Grundsätzen abgewichen werden. So kann namentlich bei der Beurteilung teilweise überbauter Grundstücke als OMEN einem hinreichend nachgewiesenen konkreten Erweiterungsvorhaben Rechnung getragen werden (Urteile des Bundesgerichtes 1C\_154/2009 und 1C\_156/2009 vom 27. April 2010 Erw. 5.4). Inwiefern dies vorliegend der Fall sein sollte, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet. Entsprechend ist auch der Eventualantrag um Rückweisung an die Vorinstanz zwecks Festlegung einer Auflage betreffend Bauverbot für neue Wohn- und Arbeitsräume abzuweisen.

## **10.**

Weiter rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten zahlreiche Verletzungen der Regelbauvorschriften. So würde die geplante Antenne die baureglementarische Gebäude- und Firsthöhe nicht einhalten.

**10.1** Das Verwaltungsgericht hat bereits im Jahr 2004 entschieden, dass Mobilfunkantennen 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; bestätigt durch das Urteil des Bundesgerichtes 1C\_7/2015 vom 6. November 2015 Erw. 5 f.; BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 3.1).

**10.2** Nach dem Gesagten hat die geplante Mobilfunkanlage keine bestimmte Gebäudehöhe einzuhalten und erweist sich die entsprechende Rüge als unbegründet.



## 11.

Sodann rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die geplante Anlage nehme keine Rücksicht auf das Orts- und Landschaftsbild. Darüber hinaus würde die Anlage auch das nationalgeschützte Ortsbild des Weilers «F.\_\_\_\_» beeinträchtigen.

**11.1** Von vornherein nicht einschlägig ist die von den Rekurrentinnen und Rekurrenten genannte Bestimmung von Art. 36 des geltenden Baureglementes der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 22. Dezember 2004 (abgekürzt BauR), wonach Einzelantennen und Parabolspiegel zurückhaltend zu platzieren und fachgerecht zu installieren sind. Die Bestimmung regelt die Gestaltung von auf Dächern angebrachten Antennen für den Privatgebrauch. Vorliegend handelt es sich aber um eine freistehende gewerblich genutzte Antenne.

**11.2** Weiter beziehen sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten auf Art. 11 Abs. 3 BauR, wonach Bauten und Anlagen in der Gewerbe-Industrie-Zone aus Rücksicht auf das Orts- und Landschaftsbild sowie die Nachbarschaft ansprechend zu gestalten und mit einer angemessenen Bepflanzung in ihre Umgebung zu integrieren sind. Zunächst fällt auf, dass die in Art. 11 Abs. 3 BauR festgehaltene Ästhetikvorschrift dem kantonalrechtlich geregelten Zweck der Gewerbe-Industrie-Zone diametral entgegensteht. Sind doch gemäss Art. 13 Abs. 1 BauG Gewerbe-Industrie-Zonen für Gewerbe- und Industriebetriebe bestimmt, welche gerade wegen der Grösse oder der Betriebsart nicht der Wohn-Gewerbe-Zone zuzuordnen sind. Entsprechend ist kurz auf die kantonalgesetzliche Grundlage einzugehen, auf welche sich die Ästhetikvorschrift stützt. Art. 75<sup>bis</sup> Abs. 1 BauG sieht vor, dass die Umgebung von Bauten und Anlagen mit Grünflächen und Bepflanzungen ansprechend zu gestalten sind. Mit der im Jahr 1983 eingeführten Bestimmung sollten die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um bei neuen Bauten und Anlagen im Baubewilligungsverfahren die Gestaltung der Umgebung vorschreiben zu können. Der Beweggrund für den Erlass der Bestimmung war – so die dazugehörige Botschaft –, dass das Bild der Wohnquartiere vielenorts durch Grünflächen und Vorgärten geprägt werde. Die Erhaltung bestehender und die Schaffung neuer Grünflächen liege im öffentlichen Interesse (Botschaft des Regierungsrates zu einem Nachtragsgesetz zum Baugesetz vom 9. September 1980, in: ABI 1980, S. 1416). Somit deutet auch die kantonalgesetzliche Grundlage daraufhin, dass eine ansprechende Gestaltung und Begrünung primär in Wohngebieten und nicht etwa in Gewerbe-Industrie-Zone angestrebt werden soll. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob Art. 11 Abs. 3 BauR überhaupt anwendbar ist bzw. über das blosse Verunstaltungsverbot nach Art. 99 PBG hinausgeht. Hinzu kommt, dass nach Art. 75<sup>bis</sup> Abs. 2 BauG die politischen Gemeinden lediglich den Erhalt der bestehenden Bepflanzungen, nicht aber Neupflanzungen, in den kommunalen Vorschriften anordnen können (B. HEER, in: Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz – Referate der Informationstagung vom 8. April 1983, St.Gallen 1983, S. 213). Zumal vorliegend keine bestehende Bepflanzung im Raum steht, ist davon auszugehen, dass Art. 11 Abs. 3 BauR



für den vorliegenden Fall gar nicht anwendbar ist und daher lediglich das Verunstaltungsverbot zu prüfen ist.

**11.3** Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt. 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; BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 5.1).

**11.4** Eine Verunstaltung darf nicht ohne Weiteres angenommen werden, sondern sie liegt nur bei einer schwerwiegenden Verletzung ästhetischer Werte vor. Die Beeinträchtigung muss also erheblich und grob sein. Diese Voraussetzungen sind dann nicht erfüllt, wenn eine Baute oder Anlage von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar nicht als schön empfunden wird, diese aber keine positiv unschöne und ärgerliche Wirkung ausübt. Dabei darf das Bauvorhaben nicht isoliert betrachtet werden, sondern es muss in Bezug zu seiner baulichen und landschaftlichen Umgebung gesetzt werden. Mit anderen Worten bedeutet die Tatsache, dass ein Bauvorhaben nicht zur Verschönerung der Umgebung beiträgt, für sich allein noch keinen Verstoß gegen das Verunstaltungsverbot. Eine Verunstaltung liegt vielmehr erst dann vor, wenn ein Gegensatz zum bestehenden Orts- oder Landschaftsbild geschaffen werden soll, der in qualifizierter Weise stört (W. RITTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 99 N 4 mit Hinweisen; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/II/15; BUDE Nr. 68/2021 vom 8. November 2021 Erw. 10.2).

**11.5** Die geplante Mobilfunkanlage kommt zwischen den Doppelspurgleisen und einer Mülldeponie zu liegen. Dahinter befinden sich ein Fabrikationsbetrieb für Betonelemente sowie das Gelände einer Entsorgungsstätte für tierische Nebenprodukte. Bereits der aus dem Satellitenbild erkennbare räumliche Kontext zeigt, dass unter ästhetischen Gesichtspunkten kein zu berücksichtigendes Orts- oder Landschaftsbild bestehen kann. Selbst wenn Art. 11 Abs. 3 BauR vorliegend anwendbar wäre, stünde die Bestimmung der Erteilung der Baubewilligung nicht entgegen. Denn auch ohne Bepflanzung und der gleichen kann eine Mobilfunkantenne eine industriell geprägte Umgebung nicht negativ beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass die Form von Mobilfunkantennen mehr oder weniger vorgegeben ist; diesbezüglich besteht kaum ein Gestaltungsspielraum. Überdies müssen Antennen aufgrund ihrer Funktion in die Höhe ragen und treten deshalb sichtbar in Erscheinung. Aufgrund all dieser Überlegungen kann eine Verunstaltung wie auch eine Verletzung von Art. 11 Abs. 3 BauR von vornherein ausgeschlossen werden. Aufgrund der gleichen Überlegungen



ist auch eine Beeinträchtigung des geschützten Weilers «F.\_\_\_\_» nicht ersichtlich und kann von den Rekurrentinnen und Rekurrenten auch nicht dargetan werden. Liegt doch der Weiler in über 150 m Entfernung auf der anderen Seite der Gleise. Bereits aufgrund der räumlichen Verhältnisse ist sichergestellt, dass Schutzobjekt und Bauprojekt nicht im gleichen Kontext gelesen werden. Bei dieser Ausgangslage kann in antizipierter Beweiswürdigung auf einen Augenschein verzichtet werden. Die Rügen erweisen sich somit als unbegründet.

## **12.**

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bringen weitere allgemeine Kritik gegen den Ausbau des Mobilfunknetzes im 5G-Standard vor.

**12.1** Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, dass für den Mobilfunkstandard 5G kein Bedarf bestehe, sind sie nicht zu hören. Für den Bau einer Mobilfunkanlage innerhalb der Bauzone ist grundsätzlich kein Bedürfnisnachweis erforderlich, und wird auch vom kantonalen und kommunalen Recht kein solcher verlangt (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_329/2013 vom 23. Oktober 2013 Erw. 31; BDE Nr. 22/2021 vom 5. März 2021 Erw. 12.1). Die Rüge erweist sich als unbegründet. Entsprechend ist auch der Eventualantrag abzuweisen, die Baubewilligung auf eine vom Baugesuch abweichenden Antennenazimut zu beschränken. Dies vor dem Hintergrund, dass die Bauherrin den Umfang des Baugesuchs festlegt, für den Bau von Mobilfunkanlagen kein Bedürfnisnachweis erforderlich ist und die Baubewilligung im Sinn einer Polizeibewilligung zu erteilen ist, wenn die massgebenden Gesetzesvorschriften – vorliegend namentlich die NISV – eingehalten sind.

**12.2** Ebenfalls nicht zu hören sind die Vorbringen, wonach die gesundheitlichen Auswirkungen des 5G-Standards einer Bewilligung entgegenstehen würden. Die für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung in der NISV festgelegten Grenzwerte beruhen auf wissenschaftlich erhärteten Erkenntnissen über die von Mobilfunkantennen ausgehende Gesundheitsgefährdung. Der Bundesrat bzw. das BAFU als Fachbehörde verfolgt die wissenschaftliche Entwicklung permanent mit der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS) und hat die Grenzwerte gegebenenfalls dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung anzupassen (vgl. dazu auch Art. 19b NISV). Da dem Bundesrat bei der Festlegung der Grenzwerte in der NISV ein gewisses Ermessen zusteht und gemäss bisherigem Wissensstand konkrete Anhaltspunkte dafür fehlen, dass diese Grenzwerte abgeändert werden müssten, hat das Bundesgericht die in der NISV festgelegten Grenzwerte in konstanter Praxis als verfassungs- und gesetzeskonform beurteilt (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_375/2020 vom 5. Mai 2021 Erw. 3.2.5 mit Hinweisen). Die AGW wurden vom Bundesrat zudem zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips ohne direkten Bezug zu nachgewiesenen Gesundheitsgefährdungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG nach Massgabe der Kriterien der technischen und betrieblichen Möglichkeit sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit festgesetzt, um das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und



noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten (BGE 126 II 399 Erw. 3b S. 403 mit Hinweisen). Damit hat der Bundesrat insoweit bezüglich nachgewiesener Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge geschaffen (Urteile des Bundesgerichtes 1C\_118/2010 vom 20. Oktober 2010 Erw. 4.2.3 und 1C\_576/2016 vom 27. Oktober 2017 Erw. 3.5.1). Somit geht die Kritik der Rekurrentinnen und Rekurrenten, der geplante Umbau sei mit dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip nicht zu vereinbaren, ins Leere.

**12.3** Auch dem Vorbringen, es seien keine technischen Beschränkungen der Sendeleistung verfügt worden, kann nicht gefolgt werden. Werden adaptive Antennen im Sinn von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 6 NISV, wie hier, gleichbehandelt wie konventionelle Antennen, kann ihr Betrieb gemäss dem BAFU im bestehenden Qualitätssicherungssystem (QS-System) der Rekursgegnerin und der Datenbank des BAKOM korrekt dargestellt werden. Zwischen der maximalen Eingangsleistung und der massgebenden Sendeleistung besteht ein fixer Zusammenhang. Es ist daher ausreichend, wenn das QS-System überprüft, ob die maximale Eingangsleistung zu keiner Zeit überschritten ist. Bei dieser Sachlage besteht kein Anlass, die grundsätzliche Tauglichkeit des QS-Systems der Rekursgegnerin bei Konstellationen wie der vorliegend zur beurteilenden in Zweifel zu ziehen. Auf die Edition der Akten betreffend vergangener Bau- und Betriebskontrollen sowie der Messprotokolle kann daher verzichtet werden (VerwGE B 2022/101 vom 23. März 2023 Erw. 4 und 7). Die Rüge erweist sich als unbegründet.

### **13.**

Schliesslich rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten, die rechnerische Prognose der zu erwartenden Emissionen sei nicht nachvollziehbar. Aus dem Einspracheentscheid gehe deshalb auch nicht hervor, was die Vorinstanz überhaupt geprüft habe.

**13.1** Die erforderliche Begründungsdichte richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Je grösser der Spielraum ist, über welchen die Behörde verfügt und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift, desto höhere Anforderungen sind an dessen Begründung zu stellen. Eine korrekte Begründung muss es der Partei ermöglichen, die für den Einzelfall relevanten juristischen Überlegungen der Behörde zu erkennen, um sich mit ihnen sachgerecht auseinanderzusetzen und beurteilen zu können, ob sie sich den Überlegungen anschliessen kann oder den Entscheid gegebenenfalls anfechten will (H.-R. ARTA, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Überblick N 22).

**13.2** Wie das AFU im Amtsbericht vom 28. Oktober 2022 ausführt, überprüft die NIS-Fachstelle die Angaben im Standortdatenblatt anhand eines Computerprogramms. Solche Programme ermöglichen die Generierung einer Feldstärkekarte auf jeder beliebigen Höhe, auf-



grund derer dann die massgebenden OMEN identifiziert werden können. Grundlage für eine solche Berechnung bilden elektronische Antennendiagramme. Die Berechnungsweise ist identisch mit den aufgeführten Formeln im Standortdatenblatt. Im Rahmen des Einspracheverfahrens überprüfte die NIS-Fachstelle das Standortdatenblatt und beurteilte die Bestimmungen der NISV als erfüllt. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten brachten weder im Einspracheverfahren noch im Rekursverfahren stichhaltigen Gründe vor, um von der Einschätzung der kantonalen Fachstelle abzuweichen. Angesichts der pauschalen Kritik im Rahmen des vorinstanzlichen Einspracheverfahrens genügte der abgefasste Entscheid den Anforderungen an eine hinreichende Begründung. Wie der vorliegende Rekurs zeigt, waren die Rekurrentinnen und Rekurrenten ohne Weiteres in der Lage, den Entscheid sachgerecht und ausführlich anzufechten.

#### **14.**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rügen der Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht stichhaltig sind. Der Rekurs erweist sich deshalb, soweit darauf einzutreten ist, als unbegründet und er ist deshalb abzuweisen.

#### **15.**

**15.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Da vorliegend grundsätzlich dieselben Rügen von denselben Rekurrentinnen und Rekurrenten wie in BUDE Nr. 77/2023 vom 6. September 2023 zu behandeln sind, wird die (reduzierte) Entscheidgebühr auf Fr. 2'000.– festgelegt (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten den Rekurrentinnen und Rekurrenten zu überbinden.

**15.2** Der von A.\_\_\_\_ am 18. Juli 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

#### **16.**

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

**16.1** 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<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**16.2** Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten



für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltdepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).

**16.3** Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Sie ist durch ihren eigenen Rechtsdienst vertreten, und der Aufwand für das Rekursverfahren übersteigt das übliche Mass nicht. Sodann fehlt es vorliegend an einer Begründung, weshalb gleichwohl ersatzfähige Kosten entstanden wären. Vor diesem Hintergrund hat die Rekursgegnerin vorliegend keinen Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Ihr Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist abzuweisen.

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

## Entscheid

### 1.

Der Rekurs von A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_ [...] wird abgewiesen.

### 2.

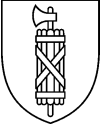
a) A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_ [...] wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.

b) Der am 18. Juli 2022 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### 3.

a) Das A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_ [...] um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren von der E.\_\_\_\_ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin