



Fall-Nr.:	22-7087
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	04.07.2023
Entscheiddatum:	25.04.2023

BUDE 2023 Nr. 047

Baurecht, Art. 67, 93 und 99 BauG; Art. 138, 146 und 153 PBG; Art. 11, 12 und 13 USG; Art. 13 NISV. Selbst wenn im Wesentlichen der Bedarf an Mobilfunkdiensten in der Bauzone abgedeckt werden soll, ist es in ländlichen Versorgungsgebieten oft unumgänglich, dass Mobilfunkanlagen neben Baugebieten auch Nichtbaugebiete erfassen. Befinden sich diese Anlagen im Baugebiet, beanspruchen sie kein Nichtbaugebiet und stehen daher im Einklang mit dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Damit ist die Zonenkonformität der geplanten Mobilfunkanlage gegeben (Erw. 4.2). Ein klagbarer Anspruch auf Prüfung von Alternativstandorten für Mobilfunkanlagen besteht nicht (Erw. 4.3). Technikbauten, die der Mobilfunkanlage dienen sind als gewöhnliche Dachaufbauten zu qualifizieren. Als solche sind sie einzig den Beschränkungen für Dachaufbauten unterworfen, wie der Antennenmast selbst müssen sie aber keine Höhenbestimmungen einhalten (Erw. 5). Die Form von Mobilfunkantennen ist mehr oder weniger vorgegeben, weshalb kaum ein Gestaltungsspielraum besteht. Überdies müssen Antennen aufgrund ihrer Funktion die Dächer überragen und treten deshalb sichtbar in Erscheinung. Aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeiten für eine Mobilfunkantenne und ihres Standorts hat die Vorinstanz im vorliegenden Fall zu Recht eine Verunstaltung verneint (Erw. 6). Wenn die kantonalen Behörden die geltenden Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV anwenden, erfolgt dies zu Recht und es liegt keine Verletzung des Vorsorgeprinzips vor (Erw.7). Nach der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023) bestehen keine Anhaltspunkte, die Tauglichkeit der Qualitätssicherungssysteme (QS-Systeme) zu verneinen. Abweisung des Rekurses. Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2023/97 vom 17. Januar 2024 bestätigt.

BUDE 2023 Nr. 47 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-7087

Entscheid Nr. 47/2023 vom 25. April 2023

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

A.____
B.____
C.____
[...]

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 7. September 2022)

Rekursgegnerin

D.____

Betreff

Baubewilligung (Neubau Mobilfunkanlage)



Sachverhalt

A.

E.____, Y.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 27. Dezember 2018 in der Wohn-Gewerbezone niedrige Dichte (WGn). Es ist mit Garagen (Vers.-Nr. 002) überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 16. Februar 2022 beantragte die D.____, X.____, bei der Baukommission Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 001. Beabsichtigt ist die Erstellung einer 25 m hohen Mobilfunkanlage an der nördlichen Fassade der Garagen (Vers.-Nr. 002). Diese soll eine bestehende Anlage in Y.____ ersetzen. Geplant ist der Betrieb von konventionellen und adaptiven Antennen.

b) Innert der Auflagefrist vom 29. April bis 12. Mai 2022 erhoben A.____, B.____, C.____, [...], alle Y.____, in unterschiedlicher Zusammensetzung Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten im Wesentlichen die Überschreitung der zulässigen Gebäudehöhe, die fehlende Zonenkonformität, eine Störung des Orts- und Landschaftsschutzgebiets, diverse Gesundheits- und Umweltschutzgefährdungen durch die Mobilfunkstrahlung, den Wertverlust der umliegenden Liegenschaften sowie die unvollständige und fehlerhafte Berechnung der Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN). Überdies entspreche das Qualitätssicherungssystem (QS-System) nicht den Anforderungen an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzungen.

c) Mit Beschluss vom 7. September 2022 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter Auflagen und wies sämtliche Einsprachen ab. Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, das Bauvorhaben befinde sich in der Wohn-Gewerbe-Zone und sei damit zonenkonform. In Bezug auf den Gesundheitsschutz seien die Vorschriften der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) für Baubewilligungen massgeblich. Da der Bundesrat (als Ordnungsgeber der NISV) und die involvierten Fachstellen des Bundes (Bundesamt für Umwelt [BAFU], Bundesamt für Kommunikation [BAKOM]) bei der Anpassung der NISV und der Vollzugsempfehlung für adaptive Antennen den Gesundheitsschutz und das Vorsorgeprinzip berücksichtigt hätten, sei die Bewilligung für Mobilfunkantennen bei Einhaltung der NISV zu erteilen. Dies gelte auch dann, wenn bei einigen OMEN die Strahlenbelastung die Anlagegrenzwerte nur knapp unterschreiten würden. Es bestehe keine Rechtsgrundlage, eine deutliche Unterschreitung des Anlagegrenzwerts einzufordern. Zudem sei das Standortdatenblatt und die Berechnung der OMEN auf Vollständigkeit und Korrektheit durch das Amt für Umwelt (AFU) als kantonale Fachstelle geprüft und als für korrekt befunden worden. Weiter genüge gemäss ständiger



Rechtsprechung des Bundesgerichtes (Urteile des Bundesgerichtes 1C_323/2017 vom 15. Januar 2018 Erw. 3; 1C_169/2013 vom 29. Juli 2013 Erw. 4) das QS-System den Anforderungen an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzungen. Weiter bestehe keine Rechtsgrundlage durch welche die Erstellung von Mobilfunkanlagen wegen der Erwärmung der Atmosphäre durch elektromagnetische Strahlung oder wegen des Energieverbrauchs untersagt werden könne. Entsprechend sei das Bauvorhaben in umweltschutzrechtlicher Hinsicht bewilligungsfähig. Ferner handle es sich bei einer Mobilfunkanlage um eine Anlage und nicht um eine Baute, weshalb die Vorschriften für Gebäude- und Firsthöhe nicht zur Anwendung gelangen würden. Ausserdem befinde sich das Baugrundstück weder in einem Ortsbild- noch in einem Landschaftsschutzgebiet, weshalb lediglich das Verunstaltungsverbot zu tragen komme und keine erhöhten Einordnungs- oder Gestaltungsvorschriften eingehalten werden müssten. Die geplante Mobilfunkanlage neben einem bestehenden Garagengebäude führe vorliegend nicht zu einer Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbilds.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____, C.____, [...], alle vertreten durch C.____, mit Schreiben vom 28. September 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 24. Oktober 2022 wird folgender Antrag gestellt:

Die erteilte Baubewilligung Nr. 2022-24 der Baukommission Z.____ sei aufzuheben. Das Baugesuch der Gesuchstellerin (D.____, X.____) sei nicht zu bewilligen.

Zur Begründung wird insbesondere geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Baubewilligung absichtlich kurz vor einem Wochenende eröffnet, um so die Rekursfrist «Bürger unfreundlich» auf das Minimum zu kürzen. Weiter könnten bereits Strahlungen innerhalb gemäss NISV zugelassenen Grenzwerte von 19 V/m gesundheitliche Schädigungen verursachen. Insbesondere bei Senioren, Menschen mit Vorerkrankungen und Babies seien bei dauerhaften Strahlenbelastungen im Bereich der Anlagengrenzwerte bereits Schäden zu erwarten. Da die adaptiven Antennen zudem die NISV-Grenzwerte nur im Durchschnitt einhalten müssten, sei davon auszugehen, dass die Strahlenbelastung um eine adaptive 5G-Antenne die Grenzwerte regelmässig überschreite und noch gesundheitsschädigender sei. Da viele Rekurrentinnen und Rekurrenten in den Mehrfamilienhäusern M.____strasse wohnten, bei welchen es sich um Hybridbauten aus natürlichen und ökologischen Materialien handle, seien sie durch die drohenden, die Naturwände leicht durchdringenden Strahlen noch mehr gefährdet, als Bewohnerinnen und Bewohner von Betonbauten. Zudem habe die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zwar ausgeführt, die Mobilfunkantenne dürfe nur mit der bewilligten Sendeleistung betrieben werden, es sei jedoch nicht nachvollziehbar, wie die Mitglieder der Vorinstanz die Sendeleistungen überprüfen sollten. Ausser-



dem sei das Funktionieren des Qualitätssicherungssystems fragwürdig und nicht nachgewiesen. Darüberhinaus sei es geradezu unerklärlich, weshalb die Rekursgegnerin selbst die Abnahmemessungen durchführen können sollte, wenn diese doch daran interessiert sei, optimale Werte ausweisen zu können. Ferner sei der Hinweis der Vorinstanz, dass eine allfällige Sendeleistungserhöhung ein erneutes Baugesuch bedürfe, zwar zu begrüssen, jedoch sei unklar, wie die Sendeleistungserhöhung überprüft werden sollte. Weiter sei nur für das unbebaute Grundstück Nr. 003 eine Abnahmemessung nach Inbetriebnahme der Mobilfunkanlage angeordnet worden, aber nicht auch für die Grundstücke Nrn. 004 und 005, welche in etwa im gleichen Distanzradius liegen würden. Zudem entspreche die geplante Mobilfunkantenne nicht der Definition einer Anlage gemäss dem Baureglement der Gemeinde Z.____, weshalb sie als Baute zu qualifizieren sei und damit eine Gebäudehöhe einzuhalten hätte. Auch sei das Bauvorhaben nicht ausreichend visiert worden. Ferner sei der geplante Standort weder ideal, da er sich in einer Wohn-Gewerbe-Zone befinde, obwohl Mobilfunkanlagen grundsätzlich in Wohnzonen nicht zulässig seien, sofern sie nicht auf den Standort angewiesen seien, noch aus Orts- und Landschaftsbildschutzgründen. Eine 22 m hohe Mobilfunkantenne auf einem 3 m hohen Garagenbau zu erstellen, wirke sich verunstaltend auf das Orts- und Landschaftsbild aus.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 11. November 2022 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, bei der angesetzten Rekursfrist nach Eröffnung der Baubewilligung handle es sich um die gesetzliche Frist von 14 Tage, welche von der Vorinstanz nicht verkürzt worden sei bzw. nicht hätte verkürzt werden können.

b) Mit Vernehmlassung vom 23. November 2022 beantragt die Rekursgegnerin den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird zusammenfassend geltend gemacht, dass die Grundlagen für die Beurteilung von Mobilfunkanlagen des 5G-Standards vorliegen würden und die Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung erfüllt seien.

c) Mit Amtsbericht vom 15. Dezember 2022 führt das AFU zusammengefasst aus, dass die geplante Mobilfunkanlage den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung namentlich der NISV genüge und bewilligungsfähig sei.

d) Am 7. Februar 2023 reichen die Rekurrentinnen und Rekurrenten eine Replik ein. Dabei wird verlangt, dass die Bauherrschaft zu verpflichten sei, alternative Standorte für die Errichtung der Mobilfunkantenne zu prüfen, dass die kantonale Vollzugsbehörde sich beim Bund für eine Reduktion der Strahlengrenzwerte einsetzen und dass das Rekursverfahren sistiert werden soll, bis ein Bundesgerichtsentscheid vorliegt.



scheid zur 5G-Thematik sowie ein auditiertes QS-System für 5G-Antennen vorliege sowie uneingeschränkte Einsicht und Zugriff auf die Sendedaten zur Überprüfung der Einhaltung der Grenzwerte bestehe.

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^{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).

1.3 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stören sich daran, dass die Vorinstanz in ihrer Einspracheentscheid vom 7. September 2022 ausgeführt hat, "der überwiegende Teil der Einsprecherinnen und Einsprecher" befinde sich im Einspracheperimeter. Richtig sei nämlich, dass es sich bei sämtlichen Einsprecherinnen und Einsprecher um Personen handle, deren Grundstück oder Wohnung sich innerhalb desjenigen Perimeters befinde, in dem die berechnete Strahlung mindestens zehn Prozent des Anlagegrenzwerts betrage. Dies treffe auf das ganze Dorf Y.____ zu und es seien aber nicht sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner über den geplanten Bau der Mobilfunkantenne informiert worden.

1.3.1 Zur Einsprache ist berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat (Art. 153 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes, sGS 731.1; abgekürzt PBG). Zur Einsprache ist berechtigt, wer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung zieht. Als wichtigstes Kriterium zur Beurteilung der Beziehungsnähe dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Streitgegenstand (M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 153 N 7). Ausgeschlossen sind daher rein theoretische Interessen an der Entscheidung über eine Rechtsfrage (vgl. BGE 124 V 397 f. Erw. 2b; BGE 123 II 286 Erw. 4) oder das bloss allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts (BGE 127 II 38 Erw. 2e; BGE 125 II 194 Erw. 2a aa) sowie Fremdinteressen (BUDE Nr. 68/2021 vom 8. November 2021 Erw. 1.3.2). Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, dass Dritte evtl. nur zufällig vom Bauvorhaben erfahren hätten, sind sie nicht in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Sie ha-



ben rechtzeitig Einsprache erhoben trotz geltend gemachter unzureichender Visierung und konnten damit ihre eigenen Interessen wahrnehmen. Auf den Rekurs ist diesbezüglich nicht einzutreten.

1.3.2 Es sei aber angemerkt, dass die Berechtigung zur Anfechtung von Baugesuchen für Mobilfunkantennen bei denjenigen Personen gegeben ist, deren Grundstück oder Wohnung sich innerhalb desjenigen Perimeters befindet, in dem die berechnete Strahlung mindestens zehn Prozent des Anlagegrenzwerts beträgt. Eine solche Grenzziehung trägt nicht nur den Bedürfnissen der Praktikabilität Rechnung. Sie hat zudem den Vorteil, dass die tatsächliche Belastung in Bezug auf die zur Beurteilung stehende Anlage definiert werden kann, was zu einer Gleichbehandlung der Parteien in den Verfahren betreffend Bewilligung von Mobilfunkantennenanlagen führt (BUDE Nr. 68/2021 vom 8. November 2021 Erw. 1.3.2; Baudepartment SG, Juristische Mitteilungen 2002/III/28 mit Hinweisen). In Bezug auf die Legitimation der Rekurrentinnen und Rekurrenten selbst ergibt ein Blick und eine Radiusmessung im Geoportal, dass es sich bei sämtlichen Rekurrentinnen und Rekurrenten um Personen handelt, deren Grundstück oder Wohnung sich innerhalb desjenigen Perimeters befindet, in dem die berechnete Strahlung mindestens zehn Prozent des Anlagegrenzwerts beträgt (vorliegend 928.65 m, vgl. Standortdatenblatt der Rekursgegnerin S. 5). Entsprechend haben die Rekurrentinnen und Rekurrenten zu Recht geltend gemacht, dass nicht nur der überwiegende Teil sondern sämtliche vormaligen Einsprecherinnen und Einsprecher zur Einsprache und mithin zum Rekurs legitimiert sind.

1.4 Gegenstand dieses Rekursverfahrens bildet allein die Baubewilligung vom 7. September 2022. Wenn die Rekurrentinnen und Rekurrenten beantragen, die kantonale Vollzugsbehörde solle sich beim Bund für eine Reduktion der Strahlungsgrenzwerte einsetzen, so liegt dieser Antrag ausserhalb des Rekursgegenstands. Entsprechend ist auf diesen Antrag nicht einzutreten. Jedoch ist, soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Bewilligungsfähigkeit der Mobilfunkanlage rügen, auf den Rekurs einzutreten.

2.

Mit Replik vom 7. Februar 2023 verlangen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Sistierung des Verfahrens, bis ein Bundesgerichtsentscheid zur 5G-Thematik sowie ein auditiertes Qualitätssicherungssystem für 5G-Antennen vorliege.

2.1 Liegen keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vor, so ist die Baubewilligung zu erteilen (Art. 146 PBG). Die Baubewilligung stellt eine sogenannte Polizeierlaubnis dar, mit der festgestellt wird, dass dem zu Grunde liegenden Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Sie muss erteilt werden, wenn alle Voraussetzungen ihrer Gutheissung gegeben sind (S. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 146 N 1 f.;



B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 847; BUDE Nr. 14/2022 vom 23. Februar 2022 Erw. 3.1).

2.2 Eine Sistierung hingegen bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Eine Sistierung ist somit unter anderem dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens abhängt oder wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einem anderen Verfahren besteht (BUDE Nr. 14/2022 vom 23. Februar 2022 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

2.3 Wie im Folgenden in der Erw. 9 zum QS-System ausgeführt wird, besteht bereits ein Messverfahren und ein hinreichendes QS-System für adaptive Antennen. Auch ist das vorliegende Baugesuch von keinem weiteren Verfahren abhängig, weshalb kein Raum für eine Sistierung bleibt. Das Begehren um Sistierung des Verfahrens ist daher abzuweisen.

3.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen die Visierung sei ungenügend, weil das Bauvorhaben lediglich mittels einer einzigen Metallstange angezeigt worden sei. Damit seien die tatsächlichen Ausmasse der Anlage nicht korrekt dargestellt und erkennbar gewesen.

3.1 Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Visierung des Bauvorhabens als ungenügend beanstanden, weil das schlanke Baugespann die tatsächlichen Ausmasse der Anlage (vor allem in ihrer Breite) nicht dazustellen vermöge, erweist sich ihr Einwand als unbegründet. Nach Art. 138 PBG sind vor dem Auflageverfahren die Visiere aufzustellen, welche Stellung und Ausmass der Baute oder Anlage bezeichnen. Bauvisiere sollen einerseits Nachbarinnen und 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 (HEER, a.a.O., 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 die Nachbarin sowie der Nachbar nur berufen, wenn es ihr bzw. 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. Sinn und Zweck der Visierungspflicht verlangen deshalb



nicht, eine geplante Baute oder Anlage in ihrem ganzen Erscheinungsbild mittels Baugespann darzustellen. Dies ist einerseits gar nicht möglich, andererseits durch den Zweck der Visierung als Publikations- und Hilfsmittel zur Beurteilung des Baugesuchs auch nicht notwendig (BDE Nr. 39/2014 vom 2. Juni 2014 Erw. 2.1.3).

3.2 Es ist unbestritten, dass am geplanten Standort ein der Höhe der Mobilfunkantennenanlage entsprechendes Baugespann errichtet wurde und die Rekurrentinnen und Rekurrenten ihre Rechte im Baubewilligungsverfahren mittels Einsprache wahrgenommen haben. Damit hat das Bauvisier seinen Zweck erfüllt. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten behaupten zu Recht nicht, es sei ihnen nicht möglich gewesen, die Details der Anlage den Plänen zu entnehmen und gestützt darauf ihre Einwände vorzubringen. Eine Verletzung der Visierungspflicht und damit des rechtlichen Gehörs der Rekurrentinnen und Rekurrenten liegt somit nicht vor.

4.

Weiter ist die Zonenkonformität der geplanten Mobilfunkanlage zu prüfen, da die Rekurrentinnen und Rekurrenten geltend machen, die Mobilfunkantenne befinde sich in einer mehrheitlich zum Wohnen genutzten Zone weshalb alternative und umweltschonendere Standorte hätten geprüft werden müssen.

4.1 Mobilfunkanlagen sind Infrastruktureinrichtungen, die der Versorgung der Bevölkerung mit Fernmeldediensten dienen. Infrastrukturanlagen 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; BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 4.1).

4.2 Die Rekursgegnerin führt in ihrer Rekursvernehmlassung vom 23. November 2022 aus, dass sie dem Bedürfnis der Wohnbevölkerung nach einer guten Versorgung mit Mobilfunkdiensten nachkommen möchte, jedoch auch den Bedürfnissen der Behörden im Bereich Sicherheit, insbesondere der Notrufdienste, Rechnung getragen werden müsse. Damit ist offensichtlich, dass im Wesentlichen der Bedarf in der Bauzone abgedeckt werden soll, es jedoch in ländlichen Versorgungsgebieten unumgänglich ist, dass Mobilfunkanlagen oft neben Baugebieten auch Nichtbaugebiete erfassen und daraus sogar ein Vorteil für die öffentliche Sicherheit gezogen werden kann. Befinden sich diese Anlagen im Baugebiet, beanspruchen sie kein Nichtbaugebiet und stehen daher im Einklang mit dem Grundsatz der Trennung



von Bau- und Nichtbaugebiet (BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 4.2 mit Hinweis auf BGE 141 II 245 Erw. 2.4). Damit ist die Zonenkonformität der geplanten Mobilfunkanlage gegeben und die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten erweist sich als unbegründet.

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

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. Es besteht somit kein Raum für eine umfassende Interessenabwägung. Ohne entsprechende planungsrechtliche Vorschriften des Kantons oder der Gemeinden ist deshalb 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 (BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 2.2; bestätigt durch VerwGE B 2020/34 vom 14. September 2020 Erw. 8.2 mit weiteren Hinweisen).

4.4 Da kein einklagbarer Anspruch auf einen Alternativstandort besteht, kann der Vorinstanz auch nicht Ermessensunterschreitung vorgeworfen werden. Der Vorwurf der Rekurrentinnen und Rekurrenten erweist sich somit als unbegründet.

5.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen geltend, die geplante Mobilfunkantenne überschreite die zulässige Gebäudehöhe und verletze damit die Regelbauvorschriften.

5.1 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; 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).

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

6.

Weiter rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten sinngemäss, das sich das Bauvorhaben verunstaltend auf das Orts- und Landschaftsbild und die sorgfältig renovierten Bauten wie Kirche, Dorfladen und Gasthaus auswirke.

6.1 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). Da die Politische Gemeinde Z. ___ jedoch auf den Erlass einer entsprechenden Bestimmung verzichtet hat, und sich Grundstück Nr. 001 zudem weder in einem Ortsbild- oder Landschaftsschutzgebiet, noch in einem Gebiet mit besonderen Gestaltungsvorschriften befindet, gilt – wie die Vorinstanz zu Recht ausführt – lediglich das Verunstaltungsgebot nach Art. 99 Abs. 1 PBG.

6.2 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).

6.3 Die Mobilfunkanlage ist auf dem Dach der eingeschossigen Garagenbauten Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 geplant. Die unmittelbare Umgebung dieses Grundstücks ist geprägt von drei- bis viergeschossig in Erscheinung tretenden (Mehrfamilien-)Häusern. Diese weisen regelmässig ein stattliches Volumen auf. Es ist keine besondere Qualität dieses Gesamtbilds bzw. des umliegenden Orts- oder Landschaftsbilds erkennbar. Entsprechend bewirkt die geplante Antennenanlage keine Disharmonie für das Orts- und Landschaftsbild, auch wenn sie keinen ästhetischen Gewinn für die Umgebung darstellt. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Form von Mobilfunkantennen mehr oder weniger vorgegeben ist; diesbezüglich besteht kaum ein Gestaltungsspielraum. Überdies müssen Antennen aufgrund ihrer Funktion die Dächer überragen und treten deshalb sichtbar in Erscheinung. Aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeiten für eine Mobilfunkantenne und ihres Standorts hat die Vorinstanz zu Recht eine Verunstaltung verneint. Die Einwände der Rekurrentinnen und Rekurrenten betreffend Einordnung erweisen sich somit als unbegründet.

7.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen geltend, dass von der geplanten Mobilfunkantenne eine erhebliche Gesundheitsschädigung ausgehe und die festgelegten Strahlengrenzwerte der Bevölkerung nicht genügend Schutz böten, da die nichtionisierende Strahlung bereits unterhalb der geltenden Grenzwerte gesundheitsschädlich sei. Die erteilte Baubewilligung verletze somit das Vorsorgeprinzip.

7.1 Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; abgekürzt USG) und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 1 Abs. 1 USG soll das Umweltschutzgesetz Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhalten. Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, sind im Sinn der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Die Emission von Strahlung wird durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen; Art. 11 Abs. 1 USG); unter anderem durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten (Art. 12 Abs. 1 Bst. a USG), die durch Verordnungen oder unmittelbar auf das Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben werden (Art. 12 Abs. 2 USG). Im Rahmen der Vorsorge ist die Emission unabhängig



von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, werden die Emissionsbegrenzungen verschärft (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung schädlicher oder lästiger Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere (Art. 13 Abs. 2 USG). Gemäss Art. 14 Bst. a USG sind die Immissionsgrenzwerte so festzulegen, dass Immissionen unterhalb dieser Werte nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.1 mit Hinweisen auf BGE 146 II 17 Erw. 6.5; 126 II 399 E. 4b; 124 II 219 Erw. 7a; Urteile des Bundesgerichtes 1C_375/2020 vom 5. Mai 2021 Erw. 3.2.1; 1C_450/2010 vom 12. April 2011 Erw. 3.3.; je mit Hinweisen).

7.2 Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, erliess der Bundesrat die NISV. Diese 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. 3b). Da die Immissionsgrenzwerte von ihrer Anlage her auf wissenschaftlich erhärteten Erkenntnissen beruhen, lassen sie keinen Raum für die Berücksichtigung von Studien, die wissenschaftlichen Massstäben nicht zu genügen vermögen oder auf ihre Zuverlässigkeit bisher nicht überprüft worden sind. Zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG setzte der Bundesrat ausserdem Anlagegrenzwerte (AGW) fest, welche unterhalb der Immissionsgrenzwerte liegen. Die AGW weisen keinen direkten Bezug zu nachgewiesenen Gesundheitsgefährdungen auf, sondern wurden nach Massgabe der technischen und betrieblichen Möglichkeit sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit festgelegt, um das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten. Mit der Festsetzung der AGW hat der Bundesrat im Hinblick auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge geschaffen. Auch wenn dabei auf wissenschaftliche Gewissheit verzichtet wird, folgt daraus nicht, dass lediglich vorläufige wissenschaftliche oder erfahrungsbasierte Befunde den Massstab für die Bestimmung der konkreten Höhe des AGW abgeben. Ein Abstellen auf vorläufige Erkenntnisse hätte auch eine beträchtliche Rechtsunsicherheit zur Folge (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.2 mit Hinweisen).



Die entsprechende internationale Forschung sowie die technische Entwicklung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der in der NISV geregelten Grenzwerte zu beantragen, ist in erster Linie Sache der zuständigen Fachbehörden und nicht des (Bundes-)Gerichts. Das BAFU ist dieser Aufgabe bisher nachgekommen (vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.3 mit Hinweisen).

7.3 Entsprechend hat das Bundesgericht wiederholt bestätigt, dass die festgelegten AGW als vorsorgliche Emissionsbegrenzungen gemäss bisherigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform sind (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.2, Urteil des Bundesgerichtes 1C_518/2018 vom 14. April 2020 Erw. 5, Urteil des Bundesgerichtes 1C_681/2017 vom 1. Februar 2019 Erw. 4.3, Urteil des Bundesgerichtes 1C_348/2017 vom 21. Februar 2018 Erw. 4.3 ff., Urteil des Bundesgerichtes 1C_323/2017 vom 15. Januar 2018 Erw. 2.5, Urteil des Bundesgerichtes 1C_576/2016 vom 27. Oktober 2017 Erw. 3.5.2 mit Hinweisen, sowie BGE 126 II 399 Erw. 4). Vorliegend besteht – auch gestützt auf den Amtsbericht des AFU als kantonale NIS-Fachstelle und die verwaltungsgerichtliche (VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 Erw. 8, Entscheid des Verwaltungsgerichtes Zürich VB.2021.00048 vom 3. Juni 2021 Erw. 8.3) und bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023) – kein Anlass, die gefestigte Rechtsprechung grundlegend zu überprüfen. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten verkennen, dass es in erster Linie Sache der zuständigen Fachbehörden – und nicht der Rekursinstanz (oder des Bundesgerichts wie dieses ebenfalls im Urteil 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 in Erw. 5.3.2 ausführt) – ist, die entsprechende internationale Forschung sowie die technische Entwicklung zu verfolgen und beim Bundesrat gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen. Auch mit Blick auf das dem Bundesrat zustehende Ermessen ist die entsprechende verordnungsrechtliche Regelung nicht zu beanstanden (VerwGE B 2019/145 vom 11. Februar 2020 Erw. 2 mit weiteren Hinweisen; BUDE Nr. 42/2022 vom 17. Mai 2022 Erw. 4.3). So hat das Bundesgericht kürzlich festgehalten, dass die zuständigen Fachbehörden des Bundes oder der Bundesrat als Verordnungsgeber weder angesichts einer wissenschaftlich nachgewiesenen oder auf Erfahrung beruhenden Gefährdung oder Belästigung untätig geblieben wären, noch dass sie es unterlassen hätten, eine gebotene Anpassung der Grenzwerte zu beantragen oder vorzunehmen. Vielmehr würden die kantonalen Behörden die geltenden Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV zu Recht anwenden. Eine Verletzung des Vorsorgeprinzips liegt nicht vor (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5). Die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten erweist sich somit als unbegründet.

8.

Ausserdem sei bei den durchgeführten Messungen nicht berücksichtigt worden, dass die Mehrfamilienhäuser an der



M.___strasse ökologisch gebaut worden seien (Hybridbauten) und deshalb den Strahlen noch mehr ausgesetzt seien.

8.1 Demgegenüber wendet die Rekursgegnerin ein, die vom Bund festgelegten Grenzwerte seien nicht zu beanstanden und auch in Bezug auf die ökologische Bauweise der Mehrfamilienhäuser M.___strasse lege die Vollzugsempfehlung zur NISV fest, welche Dämpfungswerte in die Berechnung der elektrischen Feldstärken einfließen dürften. Die Vollzugsempfehlung zur NISV führe hierzu aus: "Wenn sich der betreffende Aufenthaltsort im Innern eines Gebäudes und die Antennen ausserhalb des Gebäudes befinden, dann wird die Strahlung beim Durchtritt durch die Gebäudehülle je nach Baustoff mehr oder weniger stark gedämpft." Die Dämpfungswerte gebräuchlicher Baumaterialien werden in einer Tabelle festgehalten (S. 25). Gemäss der Tabelle betragen die Gebäudedämpfung in Dezibel (dB) für Eisenbeton und Metallfassade 15 dB, für Backstein 5 dB und für Holz, Ziegeldach und Glas 0 dB. Auch für eine Fassade mit Fenstern wird grundsätzlich keine Gebäudedämpfung berücksichtigt. Die Berechnung der elektrischen Feldstärke erfolgt demnach sowohl bei Holz als auch Ziegel und Glas, wie wenn sich zwischen der Mobilfunkanlage und dem Ort mit empfindlicher Nutzung — zum Beispiel einem Schlafzimmer— keine Wand, kein Dach oder ähnliches befinden würde. Wie dem mit der Stellungnahme vom 15. Juni 2022 eingereichten Standortdatenblatt vom 1. November 2021, Rev. 1.3 (preliminary document) zu entnehmen sei, sei auch bei den Berechnungen zum OMEN Nr. 4 (M.___strasse) eine Gebäudedämpfung von 0 dB - keine Dämpfung – berücksichtigt worden.

8.2 Diese Ausführungen bestätigt das AFU in seinem Amtsbericht vom 15. Dezember 2022. Auch wenn die Mehrfamilienhäuser an der M.___strasse im Standortdatenblatt nicht speziell ausgewiesen worden seien, habe die Nachberechnung des AFU gezeigt, dass diese beiden Liegenschaften nicht zu den drei am höchsten belasteten OMEN zählen und einen Wert von weniger als 4 V/m aufweisen würden. In der Berechnung des AFU seien ebenfalls keine Gebäudedämpfungen berücksichtigt worden, da in Richtung der geplanten Mobilfunkanlage Fenster vorhanden seien. Entsprechend müssten diese OMEN ohnehin wie Orte im Freien behandelt werden, weshalb das Material der Gebäudehülle nicht von Bedeutung sei.

8.3 Damit zeigt sich, dass die beiden Mehrfamilienhäuser bei den Messungen wie Orte im Freien behandelt worden sind und damit die Strahlungsgrenzwerte auch im Innern der Hybridbauten eingehalten sind. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

9.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten beanstanden, das bisherige QS-System sei für adaptive Antennen untauglich und die Vollzugsordnung müsse an adaptive Antennen angepasst werden. Zudem sei das Zertifikat des QS-Systems der Rekursgegnerin abgelaufen.



9.1 Vorab gilt es festzuhalten, dass die Rekursgegnerin über ein QS-System verfügt, das nach der ISO-Norm 33002 durch eine hierfür akkreditierte Stelle zertifiziert worden ist (Zertifikat abrufbar auf der Website des BAFU, Mobilfunk: Qualitätssicherung). Das aktuelle Zertifikat wurde im Anschluss an ein Übergangszertifikat erlassen und gilt bis zum 14. Dezember 2025, weshalb sich die Rüge der Rekurrentinnen und Rekurrenten, die Rekursgegnerin verfüge über kein gültiges Zertifikat für ihr QS-System, als unbegründet erweist.

9.2 Das Bundesgericht hat das QS-System in verschiedenen Entscheiden als wirksames und ausreichendes Instrument zur Kontrolle der Emissionsbegrenzungen bezeichnet (vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichtes 1C_340/2013 vom 4. April 2014 Erw. 4 mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichtes 1C_642/2013 vom 7. April 2014 Erw. 6.1 mit Hinweisen) und sah bis anhin keine Anhaltspunkte, die Tauglichkeit der QS-Systeme zu verneinen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 7 mit Hinweisen). Im letztgenannten Urteil erwog es, dass die in einem Kanton bei Mobilfunkantennen festgestellten Abweichungen von bewilligten Einstellungen keine genügende Grundlage schufen, um auf das generelle Versagen der QS-Systeme zu schliessen. Das Ausmass der Abweichungen sowie deren Auswirkungen auf die Belastung durch nichtionisierende Strahlung an OMEN seien nicht bekannt und entsprechende Feststellungen bezüglich anderer Kantone fehlten. Damit bestehe zur Zeit keine Veranlassung, bezüglich der Höhe und Senderichtung von Mobilfunkantennen eine Kontrolle durch bauliche Massnahmen (Plombierungen) zu verlangen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 8.3). Entsprechend hält das Bundesgericht in seinem jüngsten Entscheid fest, wenn vom grundsätzlichen Funktionieren des QS-Systems ausgegangen werde, sei dies nicht zu beanstanden (Urteil des Bundesgerichts 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 9.4). Es führt aber weiter auch aus, dass das Bundesgericht das BAFU mit dem genannten Urteil des Bundesgerichtes 1C_97/2018 vom 3. September 2019 aufforderte, nach 2010/2011 erneut eine schweizweite Kontrolle des ordnungsgemässen Funktionierens der QS-Systeme durchführen zu lassen oder zu koordinieren. Dabei soll auch der Datenfluss bzw. die Datenübertragung von der realen Anlage in die QS-Datenbank durch Kontrollen vor Ort überprüft werden. Das BAFU halte diesbezüglich fest, es sei mit den Kantonen aktuell daran, gemäss bundesgerichtlichem Auftrag erneut eine schweizweite Kontrolle des ordnungsgemässen Funktionierens der QS-Systeme durchzuführen. Anknüpfend an frühere schweizweite Kontrollen soll dabei erhoben werden, ob das von ihm empfohlene QS-System funktioniere, in der Praxis konsequent angewendet werde und im Ergebnis sicherstelle, dass die Mobilfunkanbieterinnen ihre Sendeanlagen bewilligungskonform betrieben. Diese Kontrolle werde auch die für adaptive Antennen neu integrierten Parameter umfassen müssen, um eine möglichst vollständige Abdeckung der QS-Systeme zu erreichen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 9.4).



9.3 Für die Beurteilung des obgenannten Urteils des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 war die NISV massgebend, wie sie vor dem 1. Januar 2022 gegolten hat. Seit dem 1. Januar 2022 darf bei adaptiven Antennen ein Korrekturfaktor auf die bewilligte Sendeleistung angewendet werden. Dies aufgrund der Fähigkeit der adaptiven Antennentechnik, die Strahlung dorthin zu fokussieren, wo sich das verbundene Mobiltelefon befindet, wodurch die Strahlenbelastung in ihrer Umgebung im Durchschnitt tiefer liegt als bei konventionellen Antennen. Der Korrekturfaktor soll sicherstellen, dass adaptive Antennen nicht strenger beurteilt werden als konventionelle Antennen. Dass sodann die aufgrund der Anwendung eines Korrekturfaktors und damit auch der automatischen Leistungsbegrenzung neu Teil des QS-Systems bildenden Parameter (vgl. dazu Nachtrag zur Vollzugsempfehlung zur NISV, S. 13) vorliegend – oder auch generell – nicht erfasst würden bzw. erfassbar wären, machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht geltend. Entsprechend ist davon auszugehen, dass auch die streitbetroffenen adaptiven Antennen vom bestehenden QS-System der privaten Rekursgegnerin und der Datenbank des BAKOM korrekt erfasst werden können (Entscheid Nr. R3.2021.00173 des Baurekursgerichtes des Kantons Zürich vom 16. März 2022 Erw. 5.2). Die auf das Ungenügen des QS-Systems abzielenden rekurrentischen Vorbringen sind somit ebenfalls unbegründet.

9.4 Der Vollständigkeit halber gilt darauf hinzuweisen, dass die Überprüfung der Sendeleistung mittels QS-System allein den Betreibern und Betreiberinnen und den Behörden obliegt und es nicht die Aufgabe von Privatpersonen ist, die Sendeleistungen der Mobilfunkantennen zu überprüfen. Entsprechend kann dem Antrag der Rekurrentinnen und Rekurrenten, wonach ihnen uneingeschränkte Einsicht und Zugriff auf die Sendedaten zur Überprüfung der Einhaltung der Grenzwerte eingeräumt werden soll, nicht nachgekommen werden.

10.

Schliesslich rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten es sei nicht nachvollziehbar, weshalb für die Grundstücke Nrn. 004 und 005 (Mehrfamilienhaus M.____strasse) keine Abnahmemessungen angeordnet worden seien und weshalb die Messungen durch die private Betreiberin selbst und nicht durch eine Behörde durchgeführt werden dürften.

10.1 Laut Art. 12 NISV überwacht die Behörde die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen (Abs. 1). Sie führt Messungen oder Berechnungen zur Kontrolle der Einhaltung des Anlagegrenzwerts nach Anhang 1 durch, lässt solche durchführen oder stützt sich auf die Ermittlungen Dritter. Das BAFU empfiehlt geeignete Mess- und Berechnungsmethoden (Abs. 2).

10.2 Bekannterweise stützen sich die Messempfehlungen des BAFU auf die technischen Berichte des Eidgenössischen Instituts für Metrologie (METAS; vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 8.2). Mit dem technischen



Bericht "Messmethode für 5G-NR-Basisstationen im Frequenzbereich bis zu 6 GHz" vom 18. Februar 2020 und dem Nachtrag vom 15. Juni 2020 hat das METAS eine Messmethode für 5G vorgelegt. Die von METAS und vom BAFU empfohlene Messmethode entspricht dem aktuellen Stand der Technik. Die notwendigen Abnahmemessungen werden von fachkundigen Messfirmen durchgeführt, welche in aller Regel bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditiert sind. Anschliessend werden die Messberichte den Vollzugsbehörden eingereicht (Urteil des Bundesgerichtes 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 8.3). Auch gemäss dem Amtsbericht des AFU vom 15. Dezember 2022 werden von der NIS-Fachstelle nur Abnahmemessungen akzeptiert, welche von einer bei der SAS akkreditierten Messfirma stammen. Entsprechend ist die Rekursgegnerin gezwungen, die Abnahmemessungen von einer bei der SAS akkreditierten Messfirma durchführen zu lassen, weshalb der vorinstanzliche Beschluss auch in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden ist.

10.3 Nach der Vollzugsempfehlung für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, BUWAL, 2002, soll in der Regel eine Abnahmemessung durchgeführt werden, wenn gemäss rechnerischer Prognose an einem OMEN der Anlagengrenzwert zu 80% erreicht wird. In begründeten Fällen kann die Behörde diese Schwelle auch niedriger ansetzen oder aber auch auf die Messung verzichten, wenn die Feldstärke mehr als 80% des Anlagengrenzwerts beträgt. In der Praxis wurden oft bei allen OMEN, bei denen der Anlagengrenzwert zu 80% oder mehr ausgeschöpft war, eine Abnahmemessung angeordnet. Beim Einsatz von adaptiven Antennen kann es aufgrund der breiteren umhüllenden Antennendiagramme potentiell mehr OMEN geben, deren Belastung diese Schwelle erreicht. Die Behörde kann unter Berücksichtigung fachlicher Gründe und ihrer Erfahrung eine Auswahl der zu messenden OMEN treffen (Nachtrag vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung zur Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, BUWAL 2002, S.14). Demzufolge ist, wie dies auch das AFU im Amtsbericht vom 15. Dezember 2022 ausführt, die Vorinstanz frei die (Anzahl) Orte zu bestimmen, an denen eine Abnahmemessung durchzuführen ist. Entsprechend ist die Wahl der Vorinstanz, eine Abnahmemessung beim mittleren von drei direkt nebeneinanderliegenden Grundstücken vorzunehmen, nicht zu beanstanden und die Rüge erweist sich als unbegründet.

11.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Baubewilligung für die Mobilfunkantenne zu Recht erteilt hat. Diese ist sowohl aus bau- als auch umweltrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Der Rekurs ist daher abzuweisen.

12.

12.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des



Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrentinnen und Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

12.2 Der von den Rekurrentinnen und Rekurrenten am 25. Oktober 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

13.

Die Rekursgegnerin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

13.1 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).

13.2 Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} 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).

13.3 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.



Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, B.____, C.____, [...], alle Y.____, wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

a) A.____, B.____, C.____, [...] wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 25. Oktober 2022 von C.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der D.____, X.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin