



Fall-Nr.: B 2020/59
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.02.2021
Entscheiddatum: 19.01.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.01.2021

Baurecht. Bewilligung einer Mobilfunkantenne. Art. 2 ff. NISV (SR 814.710). Art. 684 ZGB (SR 210). 25a RPG (SR 700). Art. 7 Abs. 1 lit. bbis VRP (sGS 951.1). Das Verwaltungsgericht hielt zu dem von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Ausstandsgrund fest, ein persönliches Interesse des AFU-Spezialisten A. am Verfahrensgegenstand sei weder behauptet noch aus den Akten ersichtlich. Es lasse sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz aus dem Umstand, wonach A. sowohl im Verfahren vor der Gemeinde als auch im Rekursverfahren als AFU-Fachspezialist Berichte mitunterzeichnet habe, keinen Ausstandsgrund abgeleitet habe, zumal ihm als Fachspezialist gemäss Anhang 6 (BD.B 03.01-0.3) zur Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41) die Befugnis zur Vertretung des Amtes fehle und dem Amt vorliegend keine Entscheidkompetenz, sondern nur die Aufgabe einer beratenden Fachbehörde zukomme. Es lasse sich im Weiteren nicht beanstanden, dass in der Baubewilligung für die Inbetriebnahme der neuen Anlage lediglich die Ausserbetriebnahme der alten Anlage und für letztere die Einreichung eines Abbruchgesuchs verlangt worden sei. Die Auflage in der Baubewilligung verhindere mithin den gleichzeitigen Betrieb der zwei nebeneinanderliegenden Mobilfunkanlagen. Es bestehe kein Anlass, das vorübergehende Bestehen von zwei benachbarten Mobilfunkanlagen zu verbieten, wenn lediglich die neuerstellte Anlage betrieben werde. Eine Unvereinbarkeit mit Art. 25a RPG sei nicht ersichtlich. Im Weiteren könnten aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeiten - bedingt durch die Funktion der Antennen - und der Umgebungssituation (mit Markthalle, industriell bzw. gewerblich genutzten Bauten, Schiessanlage, sowie Silogebäude u.a.) nicht allzu hohe Anforderungen an die Gestaltung/ Einordnung der Antennenanlage gestellt werden. Sodann lasse sich der Schluss der Vorinstanz, wonach keine übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB vorliegen würden, indem die Anlage die bau- und umweltrechtlichen Vorschriften erfülle und das allgemein hinzunehmende



Mass an Unbehagen nicht überschreite, nicht beanstanden (Verwaltungsgericht, B 2020/59). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 9. Juni 2022 abgewiesen (Verfahren 5A_156/2021).

Entscheid vom 19. Januar 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. __ AG,

Beschwerdeführerin,

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

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Swisscom (Schweiz) AG, Alte Tiefenastrasse 6, 3050 Bern,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Swisscom (Schweiz) AG, Konzernrechtsdienst, Rechtsanwalt Werner
Zraggen, Pfingstweidstrasse 51, 8005 Zürich

sowie



Politische Gemeinde X.__, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Neubau einer Mobilfunkanlage)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Die Ortsgemeinde X.__ ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000__, Grundbuch X.__, welches gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde X.__ vom 16. Juli 1999 in der Gewerbe-Industriezone (GI A) sowie im Perimeter des Überbauungsplans Q.__ vom 21. November 1990 (mit Änderungen vom 17. Oktober 2000 und 10. August 2011) liegt und mit einer Markthalle überbaut ist. Die Markthallengenossenschaft Y.__ hat ein Baurecht auf Grundstück Nr. 000__; das Baurecht ist als eigenes Grundstück im Grundbuch eingetragen. Nordöstlich des Grundstücks Nr. 000__ befinden sich die Grundstücke Nrn. 001__, 002__ und 003__. Auf dem letztgenannten Grundstück, welches der A.__ AG, vormals B.__ AG, gehört, stehen eine Gewerbebaute sowie eine Mobilfunkanlage.

Mit Baugesuch vom 26. Februar 2018 beantragte die Swisscom (Schweiz) AG die Bewilligung für den Bau einer Mobilfunkanlage im Bereich des Vordachs an der nördlichen Gebäudeecke der Markthalle auf Grundstück Nr. 000__. Innert Auflagefrist erhob die B.__ AG, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, St. Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben, mit welcher sie eine Unvollständigkeit des Baugesuchs, die Überschreitung der zulässigen Gebäude- bzw. Firsthöhe sowie übermässige Immissionen geltend machte. Mit Beschluss vom 7. März 2019 wies der Gemeinderat X.__ die öffentlich-rechtliche Einsprache sowie die Einsprache nach Art. 684 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; ZGB) ab und erteilte die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen (act. G 11/1 Beilage).



A.b.

Gegen diesen Beschluss erhob Rechtsanwalt Pfister für die B.___ AG am 25. März 2019 Rekurs und beantragte in der Eingabe vom 6. Mai 2019 unter anderem Aufhebung des angefochtenen Beschlusses sowie Gutheissung der öffentlich-rechtlichen Einsprache sowie der privatrechtlichen Einsprache nach Art. 684 ZGB (act. G 11/1, 11/5). Nach Erstattung eines Amtsberichts durch das Amt für Umwelt (AFU) vom 29. Juli 2019 (act. G 11/17) und Durchführung eines Augenscheins an Ort am 17. September 2019 (act. G 11/24 f.) hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen den Rekurs mit Entscheid vom 18. März 2020 im Sinn der Erwägungen teilweise gut und hob Ziffer 5 des Beschlusses vom 7. März 2019 (Entscheidungsbüher zulasten der Einsprecherin von CHF 500) auf; im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Pfister für die B.___ AG mit Eingabe vom 2. April 2020 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 22. Mai 2020 (act. G 5) stellte er die Rechtsbegehren, der Rekursentscheid sei, soweit der öffentlich-rechtliche Rekurs abgewiesen worden sei, wegen *Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften* aufzuheben; dementsprechend seien die Baubewilligung vom 7. März 2019 mit Einschluss sämtlicher weiterer Teilbewilligungen aufzuheben, das Baugesuch sei abzuweisen, der Einspracheentscheid vom 7. März 2019 (die öffentlich-rechtliche Einsprache betreffend) sei aufzuheben und die öffentlich-rechtliche Einsprache sei gutzuheissen; eventualiter sei der Rekursentscheid wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften aufzuheben und die Angelegenheit zur nochmaligen Beurteilung an das Baudepartement zurückzuweisen (Ziffer 1). Der Rekursentscheid sei, soweit der Rekurs nach Art. 684 ZGB als abgewiesen zu betrachten sei, wegen *Verletzung von Art. 684 ZGB* aufzuheben; dementsprechend seien die Baubewilligung vom 7. März 2019 mit Einschluss sämtlicher weiterer Teilbewilligungen aufzuheben, das Baugesuch sei abzuweisen, der Einspracheentscheid (die Einsprache nach Art. 684 ZGB betreffend) sei aufzuheben und die privatrechtliche Einsprache sei gutzuheissen sowie eine Frist zur Einleitung des Verfahrens auf dem Zivilrechtsweg anzusetzen; eventualiter sei der Rekursentscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur nochmaligen Beurteilung an das Baudepartement zurückzuweisen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren (Ziffer 3).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 8. Juni 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der



St.Galler Gerichte

Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zur Beschwerde (act. G 10). Die beschwerdebeteiligte Gemeinde beantragte in der Vernehmlassung vom 18. Juni 2020 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den Bauentscheid (Beschluss vom 7. März 2019; act. G 13).

B.c.

Mit Eingabe vom 7. September 2020 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seinen Standpunkt und teilte mit, dass die A.__ AG für die B.__ AG in das Verfahren eintrete (act. G 17). Die Beschwerdebeteiligte und die Beschwerdegegnerin hielten in ihren Eingaben vom 16. September 2020 (act. G 19) und 25. September 2020 (act. G 20) ebenfalls an ihren Anträgen und ihren Ausführungen fest. In einer weiteren Eingabe vom 5. Oktober 2020 gab die Beschwerdegegnerin bekannt, dass sie auf weitere Ausführungen verzichte (act. G 22). Die Beschwerdeführerin äusserte sich zusätzlich in einem Schreiben vom 12. Oktober 2020 (act. G 23).

B.d.

Auf die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der Liegenschaft Nr. 003__ und Empfängerin des angefochtenen Entscheids ohne weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 2. April 2020 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 22. Mai 2020 (act. G 5) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung des Entscheids der Beschwerdebeteiligten vom 7. März 2019 (Baubewilligung und Einspracheentscheid) beantragt wird (Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C_560/2017 vom 17. Dezember 2018 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4).

Der erstinstanzliche Beschluss der Beschwerdebeteiligten datiert vom 7. März 2019



und erging damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf das strittige Bauvorhaben ist somit das PBG grundsätzlich anwendbar, soweit dessen Bestimmungen im vorliegenden Zusammenhang überhaupt zum Tragen kommen.

2.

2.1.

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht mit dem Hinweis, dass mit dem streitigen Bauvorhaben wesentlich höher (mindestens 9 m) und damit dichter gebaut werden könne als nach den Vorschriften des Überbauungsplans Q.__ (Art. 4 der besonderen Vorschriften [besV]), die für den Baubereich A eine Gebäude- und Firsthöhe von höchstens 10 m bzw. 16 m vorsehen würden. Im Weiteren verletze das Bauvorhaben Art. 684 ZGB. Das Baugrundstück weise parallel zur K.__-strasse eine Länge von ungefähr 160 m auf, das Gebäude "Markthalle" sei rund 105 m lang. Die streitige Antenne solle indessen in einem Abstand von nur 7.5 m zum Grundstück (Nr. 003__) der Beschwerdeführerin errichtet werden, obwohl die Antenne auch in der Mitte oder am Süden der Parzelle erstellt werden könnte (act. G 5 S. 5 f. und S. 26). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N. 50 zu Art. 12-13 VRP). Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den anlässlich des Rekursaugenscheins erstellten Fotos (act. G 11/25), dem Geoportal (www.geoportal.ch) und aus den übrigen Verfahrensakten; sie sind im Wesentlichen auch nicht umstritten. Soweit die Beschwerdeführerin die Notwendigkeit eines Augenscheins mit dem Vorsorgeprinzip und mit der Standortwahl für die Antenne begründet (act. G 17 S. 6), ist auf die nachstehenden Ausführungen in E. 5.3 f. zu verweisen. Für die Klärung der von der Beschwerdeführerin angeführten Gegebenheiten bedarf es keines weiteren Augenscheins, weshalb darauf zu verzichten ist.

Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten betreffend ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf



Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Der Abbruch einer Mobilfunkantenne auf dem Grundstück der Beschwerdeführerin und der Bau einer neuen Antenne auf dem Nachbargrundstück betrifft grundsätzlich einen zivilrechtlichen Anspruch der Beschwerdeführerin im Sinn der erwähnten Norm, da das Eigentum der Beschwerdeführerin tangiert ist. Der konventionsrechtliche Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung ist grundsätzlich vor der ersten Instanz zu gewähren. Wenn eine untere Instanz eine öffentliche Verhandlung durchgeführt hat, ist dem Anspruch in aller Regel genüge getan, und die Rechtsmittelinstanz kann darauf verzichten, namentlich wenn sie ohne eigene Beweismassnahmen aufgrund der Akten entscheidet (BGer 5D_141/2014 vom 22. Januar 2015, E. 5.1 mit Hinweisen). Mit Bezug auf den Antrag einer persönlichen *Anhörung* durch das Gericht für den Fall der Nichtdurchführung eines Augenscheins (act. G 5 S. 5) ist festzuhalten, dass sich die Beschwerdeführerin in ihren schriftlichen Eingaben umfassend äussern konnte, weshalb dieser Antrag abzulehnen ist. Sie beantragte indes auch eine mündliche *Verhandlung* im vorstehend erwähnten Sinn (act. G 5 S. 6). Aufgrund der dargelegten Gegebenheiten (Augenscheinsverhandlung im Rekursverfahren) erscheint die Durchführung einer solchen nicht geboten bzw. nicht notwendig/zweckmässig im Sinn von Art. 55 Abs. 1 VRP, zumal von der Beschwerdeführerin nicht konkret begründet wurde, inwiefern durch die geplante Antenne privatrechtliche Interessen verletzt sein sollten (vgl. dazu nachstehende E. 5).

Inwiefern beim angefochtenen Entscheid von Sachverhaltsmängeln auszugehen ist, ist nachstehend zu klären. Der von der Beschwerdeführerin beantragte Beizug der Akten, welche dem VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014 zugrunde lagen (act. G 5 S. 4), kann unterbleiben, da die Feststellungen in jenem Entscheid für die Erledigung des vorliegenden Verfahrens nicht benötigt werden bzw. nicht einschlägig sind.

2.2.

2.2.1.

Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie oder eine ihnen nahestehende Person an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (lit. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (lit. b) oder wenn sie "aus anderen Gründen" befangen erscheinen (lit. c). Es genügt, dass das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Ein ausschliesslich



persönliches Empfinden einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen. Im Weiteren ist von Befangenheit auszugehen, wenn Personen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 VRP bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Art. 7 Abs. 1 lit. b^{bis} VRP; vgl. dazu C. Reiter, in: Rizvi/Schindler/Cavelti a.a.O., N. 20-23 zu Art. 7-7^{bis} VRP mit Hinweisen).

Die Garantie einer durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Rechtsmittelinstanz ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; BV), Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person auch in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Es gilt das Gebot des fairen Verfahrens (BGE 139 I 124 E. 4.2.1 mit Hinweis auf BGE 133 I 4 E. 5.3.1). Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit können indes nicht unbesehen auf nichtrichterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden (BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen, G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 2. Aufl. 2008, N. 18 zu Art. 29 BV). *Verwaltungsbehörden* sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sie haben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von daher können sie *nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich* bezeichnet werden (Steinmann, in: a.a.O., N. 18 zu Art. 29 BV mit Hinweisen; vgl. auch B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 150 ff., Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 432 mit Hinweisen). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein *persönliches Interesse* an dem zu behandelnden Geschäft hat. Im Zusammenhang mit Vorabklärungen bei Verwaltungsbehörden, für die bei komplexen Sach- und Rechtsfragen ein Bedürfnis bestehen kann, dürfen die Äusserungen der Behörde aber nicht den Eindruck erwecken, diese habe sich bereits ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Vorhaben gebildet. Äusserungen dürfen nicht einer abschliessenden Beurteilung gleichkommen (BGer 1C_150/2009 vom 8. September 2009, in: ZBI 2011 S. 478 ff. E. 3.5.2. und Schindler, a.a.O., S. 136 f.). In jedem Fall ist eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Massgebend sind sowohl die behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 431 mit Hinweisen). Eine Ausstandspflicht besteht nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Fällen wie dem vorliegenden dann, wenn



die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet. Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2020/16 vom 29. Juli 2020 E. 2.3 mit Hinweisen; BGer 1P.96/2007 vom 26. März 2008 E. 5.4).

2.2.2.

Die Beschwerdeführerin bestätigt ihren im vorinstanzlichen Verfahren vertretenen Standpunkt, dass der AFU-Mitarbeiter M.S. wegen Mitwirkung am Verfahren vor der Gemeinde - insbesondere durch Unterzeichnung des Schreibens vom 14. September 2018 an das Bauamt der Beschwerdebeteiligten (act. G 11/10/29) - befangen sei, weshalb der ebenfalls von ihm unterzeichnete Amtsbericht vom 29. Juli 2019 aus dem Recht zu weisen sei. Er habe an einer Anordnung der Beschwerdebeteiligten im Sinn von Art. 7 Abs. 1 VRP mitgewirkt, weshalb er (bei der Erstellung des Amtsberichts vom 29. Juli 2019) in den Ausstand hätte treten müssen (act. G 5 S. 7-9). Die Vorinstanz hatte im angefochtenen Entscheid festgehalten, das AFU unterstütze die Gemeinden bei Baubewilligungsverfahren betreffend Mobilfunkanlagen, indem es technische Fragen zum Vollzug der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; NISV) beantworte und kläre, ob die Grenzwerte der NISV gemäss Standortdatenblatt eingehalten seien. Eine entsprechende Beurteilung habe Gegenstand des Schreibens vom 14. September 2018 an die Beschwerdebeteiligte gebildet. Eine Mitwirkung von M.S. an einer Anordnung der Beschwerdebeteiligten sei damit nicht zu erkennen. Dass sich die Beschwerdebeteiligte bei ihrem Entscheid auf die technische Beurteilung des AFU stütze, ändere daran nichts bzw. liege in der Natur der Sache. Auch im Rekursverfahren nehme das AFU in Amtsberichten Stellung zu technischen Fragen der NISV. Hingegen gehöre es nicht zu den Aufgaben des AFU, im Rekursverfahren Anordnungen zu treffen, solche vorzubereiten oder daran mitzuwirken. Dies obliege der Departementsvorsteherin bzw. den verfahrensleitenden Mitarbeitern der Rechtsabteilung. M.S. habe im Rekursverfahren lediglich eine fachspezifische Beurteilung vorgenommen und nicht an einer Anordnung bzw. am Rekursentscheid mitgewirkt. Das Ausstandsbegehren sei daher abzuweisen (act. G 2 S. 9 f. E. 3).

Die vorinstanzlichen Darlegungen stehen im Einklang mit der vorstehend in E. 2.2.1 zweiter Absatz geschilderten Rechtsprechung und sind nachvollziehbar begründet. Ein persönliches Interesse von M.S. am Verfahrensgegenstand ist weder behauptet noch aus den Akten ersichtlich. Es lässt sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz aus dem Umstand, wonach M.S. sowohl im Verfahren vor der Gemeinde als auch im



Rekursverfahren als AFU-Fachspezialist Berichte mitunterzeichnete, keinen Ausstandsgrund ableitete, zumal ihm als Fachspezialist gemäss Anhang 6 (BD.B 03.01-0.3) zur Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41) die Befugnis zur Vertretung des Amtes fehlt und dem Amt vorliegend keine Entscheidkompetenz, sondern nur die Aufgabe einer beratenden Fachbehörde zukommt.

2.3.

Einsprachen nach Art. 684 ZGB werden im öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahren materiell beurteilt (vgl. Art. 154 Abs. 2 und 157 Abs. 2 PBG). Im Entscheid vom 7. März 2019 wies die Beschwerdebeteiligte die Einsprache der Beschwerdeführerin nach Art. 684 ZGB (vgl. Art. 154 PBG) in einer gesonderten Dispositivziffer ab; auf (weitere) privatrechtliche Einsprachen (vgl. Art. 155 PBG) trat sie nicht ein. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe über den Rekurs nach Art. 684 ZGB nicht entschieden. Der vorinstanzliche Rekursentscheid sei insofern unvollständig, als mit Blick auf die unterschiedlichen Rechtsmittelwege ein öffentlich-rechtlicher und ein privatrechtlicher Rekursentscheid hätte ergehen oder die beiden Verfahren zumindest in separaten Dispositivziffern hätten entschieden werden müssen. Sie verweist auf einen Entscheid der Vorinstanz (Nr. 18/2020) vom 12. März 2020 und beantragt Aufhebung des Rekursentscheids auch aus diesem Grund (act. G 5 S. 9 f., G 17 S. 3).

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bedarf es im Rekursentscheid im Dispositiv keiner Aufteilung in einen privatrechtlichen und einen öffentlich-rechtlichen Teil (vgl. VerwGE 2017/243 vom 22. August 2019 E. 4.1), wobei in den Erwägungen die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Einwände separat zu behandeln sind. Eine Aufteilung im Dispositiv ist auch deshalb nicht erforderlich, weil die Rechtsmittelinstanz (Verwaltungsgericht) für die Beurteilung beider Teile zuständig ist. Vorliegend wurde der Rekurs nach Art. 684 ZGB in der Rekursbegründung in einer separaten Erwägung abgehandelt (vgl. act. G 2 S. 23 f. E. 13). Aus dem Umstand, dass er nicht in einer separaten Dispositivziffer entschieden (abgewiesen) wurde, resultiert wie dargelegt praxisgemäss kein formeller Mangel, aufgrund dessen der Rekursentscheid aufzuheben wäre.

2.4.

2.4.1.

Nach Art. 25 Abs. 1 VRP sind Verfügungen den Betroffenen zu eröffnen. Zu den Betroffenen gehören auch Dritte, deren eigene schutzwürdige Interessen durch die



Verfügung berührt werden (T. Tschumi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.] a.a.O., N. 22 zu Art. 24-26^{bis} VRP). Im angefochtenen Entscheid stellte die Vorinstanz fest, dass die bewilligten Gesuchunterlagen samt genehmigten Plänen sowie die Stellungnahme des AFU vom 14. September 2018 anlässlich des Versands des angefochtenen Entscheids zwar der Bauherrschaft (Beschwerdegegnerin), nicht aber der Beschwerdeführerin zugestellt worden seien. Soweit die Beschwerdeführerin die fehlende Eröffnung der genehmigten Pläne und eines genehmigten Formularsatzes bemängle, sei ihr entgegenzuhalten, dass die Pläne und der Formularsatz öffentlich aufgelegt hätten; hiervon habe die Beschwerdeführerin Kenntnis gehabt. Eine Zustellung/Eröffnung der Pläne und des Formularsatzes an die Beschwerdeführerin sei nicht nötig gewesen. Diesbezüglich liege keine unvollständige Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheids und damit keine Gehörsverletzung vor. Anders verhalte es sich mit der AFU-Stellungnahme vom 14. September 2018, welche integrierender Bestandteil des Beschlusses der Beschwerdebeteteiligten und damit Teil der Baubewilligung gebildet habe. Dadurch, dass die AFU-Stellungnahme der Beschwerdeführerin nicht zusammen mit dem Beschluss eröffnet worden sei, sei ihr rechtliches Gehör verletzt worden. Indes stehe fest, dass der Beschwerdeführerin der Inhalt der AFU-Stellungnahme vom 14. September 2018 im Einspracheverfahren zur Kenntnis gelangt sei und sie sich dazu äussern könne. Die Gehörsverletzung sei daher einer Heilung zugänglich. Sodann sei sie bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen (act. G 2 S. 11 f. E. 4).

2.4.2.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Baubewilligung beziehe sich auf die Pläne und den Formularsatz, weshalb diese ebenfalls als Bestandteil der Baubewilligung zu gelten hätten und der Beschwerdeführerin zusammen mit der Baubewilligung zu eröffnen gewesen wären. Hinzu komme, dass nachträglich eine Änderung des Baugesuchs erfolgt sei, da die Beschwerdegegnerin das ursprünglich gestellte Gesuch um Abbruch der bestehenden Mobilfunkanlage auf Parzelle Nr. 003__ zurückgezogen habe. Entscheidend sei für die Betroffene im Sinn von Art. 25 Abs. 1 VRP, was im Bewilligungszeitpunkt konkret bewilligt worden sei bzw. auf welche Pläne/Formulare sich die Bewilligung stütze. Es sei Aufgabe der Bewilligungsbehörde, sämtliche dem Entscheid zugrundeliegende Pläne und Formularsätze mit diesem zu eröffnen. Der Einspracheentscheid und die Baubewilligung vom 7. März 2019 seien daher von der Beschwerdebeteteiligten unvollständig eröffnet worden (act. G 5 S. 12 f.).

Hierzu ist festzuhalten, dass von Seiten der Vorinstanz eine unvollständige Eröffnung der Baubewilligung gegenüber der Beschwerdeführerin (mit Bezug auf die AFU-



Stellungnahme vom 14. September 2018) anerkannt und die Heilung der daraus resultierenden Gehörsverletzung bei der Auferlegung der amtlichen Kosten (Reduktion um CHF 700) und der ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens (Entschädigung der Beschwerdeführerin mit CHF 676) berücksichtigt wurde. Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführerin die einschlägigen *Pläne/Formularsätze* zur Baubewilligung nachträglich zur Kenntnis gelangten und sie dazu im Rekursverfahren Stellung nehmen konnte. Soweit diesbezüglich von einer Gehörsverletzung auszugehen wäre, wäre sie im Rekursverfahren ebenfalls einer Heilung zugänglich gewesen und wäre zudem von der erwähnten Kostenverlegung bereits umfasst. Es besteht kein Anlass, die Kostenverlegung des Rekursverfahrens diesbezüglich zugunsten der Beschwerdeführerin anzupassen. Im Übrigen wird ihre Behauptung, wonach das Abbruchgesuch für die bestehende Mobilfunkantenne zurückgezogen worden sei, von der Beschwerdebeteiligten zu Recht als unzutreffend bezeichnet (act. G 13 und nachstehende E. 2.5).

2.5.

2.5.1.

Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt (Art. 25a Abs. 1 RPG). Die für die Koordination verantwortliche Behörde kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen (Art. 25a Abs. 2 lit. a RPG), sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG), holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein (Art. 25a Abs. 2 lit. c RPG) und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG). Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 3 RPG). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Art. 25a Abs. 4 RPG).

Mit Schreiben vom 27. November 2018 bestätigte die Beschwerdebeteiligte, dass sie *irrtümlich* davon ausgegangen sei, die Abschaltung der bestehenden Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 003__ beinhalte den gleichzeitigen Abbruch der gesamten Anlage. Als Folge davon sei das Baugesuch mit dem Vermerk "Abbruch best. Mobilfunkanlage" ergänzt worden. Abklärungen bei der Beschwerdegegnerin hätten indes ergeben, dass die bestehende Anlage lediglich ausser Betrieb genommen werde; letzteres erst nach Inbetriebnahme der neuen Anlage (auf Grundstück Nr. 000__). Der Abbruch der



bestehenden Anlage sei somit nicht Verfahrensgegenstand (act. G 11/10/23). Vor diesem Hintergrund kam die Vorinstanz zum Schluss, dass die handschriftlichen Vermerke auf dem Baugesuch betreffend Abbruch der Anlage auf Grundstück Nr. 003__ (act. G 11/10/1) nicht von der Beschwerdegegnerin stammen würden und das Baugesuch nur den Anlagenneubau auf Grundstück Nr. 000__ umfasse. Entsprechend habe die Beschwerdebeteiligte auch keine Abbruchbewilligung für die Anlage auf Grundstück Nr. 003__ erteilt. Die Rüge, wonach das Baugesuch unvollständig sei, weil es keine Unterlagen zum Anlagenabbruch enthalte, erweise sich als unbegründet (act. G 2 S. 13 E. 5).

2.5.2.

Die vorstehenden Ausführungen der Beschwerdebeteiligten erweisen sich als nachvollziehbar und überzeugend begründet. Nachdem der Anlagenabbruch auf Grundstück Nr. 003__ - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 13 D.2.) - nicht Gegenstand des Baugesuchs vom 23. April 2018 (Eingangsdatum) bildete, war selbstredend auch keine Unterzeichnung des Baugesuchs durch die Beschwerdeführerin (Eigentümerin Grundstück Nr. 003__, auf welchem die bisherige Anlage steht) nötig. Wenn die Beschwerdeführerin aus der Auflage in der Baubewilligung, wonach die Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 000__ erst in Betrieb genommen werden dürfe, wenn die bestehende Mobilfunkanlage auf Grundstück Nr. 003__ ausser Betrieb genommen und ein Gesuch zur Demontage eingereicht worden sei (act. G 11/1 Beilage Ziffer 2.2), ableiten möchte, dass nicht nur der Anlagenneubau auf Grundstück Nr. 000__, sondern auch der Anlagenabbruch auf Grundstück Nr. 003__ Gegenstand des Baugesuchs vom 23. April 2018 gebildet habe (vgl. act. G 5 S. 14 f. D.7. f.), so trifft dies nicht zu. Zutreffend ist einzig, dass die Inbetriebnahme der neuen Anlage auf Grundstück Nr. 000__ die Ausserbetriebnahme der alten Anlage auf Grundstück Nr. 003__ und die *Einreichung* eines entsprechenden Demontagegesuchs voraussetzt - mithin keinen vollendeten Anlagenabbruch. Ein weitergehender Koordinationsbedarf hinsichtlich des Anlagenneubaus und des Anlagenabbruchs, wie ihn die Beschwerdeführerin als erforderlich erachtet (act. G 5 S. 15 f. D.9.), ist beim dargelegten Sachverhalt nicht ersichtlich (vgl. dazu auch Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, N. 25 zu Art. 25a RPG). Insbesondere ist keine Notwendigkeit dargetan, das Baugesuch (Grundstück Nr. 000__) und das Abbruchgesuch (Grundstück Nr. 003__) *gleichzeitig* einzureichen. Für die Realisierung der neuen Anlage bedarf es neben der hier angefochtenen Baubewilligung keiner weiteren Bewilligungen. Es lässt sich nicht beanstanden, dass in der Baubewilligung für die Inbetriebnahme der neuen Anlage lediglich die Ausserbetriebnahme der alten



Anlage und für letztere die Einreichung eines Abbruchgesuchs verlangt wurde. Die erwähnte Auflage verhindert mithin den gleichzeitigen Betrieb der zwei nebeneinanderliegenden Mobilfunkanlagen. Es besteht entgegen der offenbaren Auffassung der Beschwerdeführerin kein Anlass, das vorübergehende *Bestehen* von zwei benachbarten Mobilfunkanlagen zu verbieten, wenn lediglich die neuerstellte Anlage betrieben wird. Ihr Vorbringen, wonach die Aufteilung in zwei Baugesuche (Neubau und Abbruch) nicht "zielführend" und mit Art. 25a Abs. 2 RPG nicht vereinbar sei (act. G 5 S. 17 Ziffer 11-13), vermag die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar zu begründen.

3.

3.1.

Immissionsgrenzwerte sollen für die Hochfrequenzstrahlung insgesamt und Anlagegrenzwerte für die einzelnen Anlagen Menschen vor übermässiger elektromagnetischer Strahlung schützen. Der *Immissionsgrenzwert* ist an allen Orten, und somit auch an jenen des kurzfristigen Aufenthalts (OKA), einzuhalten (Art. 13 Abs. 1 NISV). Der *Anlagegrenzwert* ist demgegenüber nur an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) - sprich in Gebäuden und an Orten, wo sich Menschen regelmässig während längerer Zeit aufhalten oder im Bereich von Kinderspielplätzen (Art. 3 Abs. 3 NISV) - einzuhalten (Art. 4 Abs. 1 NISV i.V.m. Ziff. 65 Anhang 1 NISV). Die Strahlungsgrenzwerte berücksichtigen somit die konkreten Gegebenheiten (z.B. die Nähe zu einem Schulgelände) am Ort der geplanten Anlage. Der Anlagegrenzwert gilt grundsätzlich nur jeweils für eine einzige Anlage (Art. 3 Abs. 6 NISV). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung regelt das Verordnungsrecht die vorsorgliche Emissionsbegrenzung grundsätzlich abschliessend, so dass die rechtsanwendende Behörde nicht im Einzelfall gestützt auf den in Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 USG verankerten Vorsorgegrundsatz eine noch weitergehende Begrenzung verlangen kann. Der Erlass der Anlagegrenzwerte erfolgte gerade in der Absicht, im Interesse der Rechtssicherheit festzulegen, was zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung erforderlich ist. Hält die umstrittene Anlage die Anlagegrenzwerte ein, darf auf die Prüfung weiterer Vorsorgemassnahmen grundsätzlich verzichtet werden (vgl. BGer 1A.62/2001 vom 24. Oktober 2001).

Der Inhaber einer Mobilfunkanlage muss der Behörde im Bewilligungsverfahren ein Standortdatenblatt einreichen, das die aktuellen und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage sowie Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung enthält (Art. 11 Abs. 2 lit. a und c NISV; vgl. dazu BGer 1C_661/2012 vom



5. September 2013 E. 2.3). Wird bei den technischen Daten der Anlage ein Winkelbereich anstatt eines fixen Winkels für die vertikale Senderichtung eingetragen, muss die NIS-Berechnung unter Zugrundelegung der bezüglich der NIS-Belastung ungünstigsten Senderichtung innerhalb des gewählten Winkelbereichs erfolgen, d.h. in der Regel mit dem steilsten Winkel. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Anlagegrenzwert in allen bewilligten Einstellungen der Anlage eingehalten wird (vgl. BGer 1A.57/2006 vom 6. September 2006 E. 3.1). Auf überbauten Grundstücken genügt es, wenn die Anlagegrenzwerte an aktuell bestehenden OMEN eingehalten werden (vgl. BGer 1C_148/2007 vom 15. Januar 2008, E. 2.2 mit Hinweisen). Anhang 2 der NISV definiert Grenzwerte für Immissionen mit einer einzigen Frequenz bzw. einem engen Frequenzband (Ziff. 11). Für Immissionen mit mehreren Frequenzen bestimmt Ziff. 21 Anhang 2 NISV, dass die Immissionen zunächst für jede Frequenz einzeln ermittelt werden; die so ermittelten Immissionen werden sodann nach Ziff. 22 mit einem frequenzabhängigen Faktor gewichtet und summiert (vgl. auch BGer 1A.140/2003 vom 18. März 2003, E. 4.1).

3.2.

3.2.1.

Im Amtsbericht vom 29. Juli 2019 hielt das AFU fest, mit Rundschreiben vom 24. September 2010 (Beilage) habe das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Deklarationspflicht auf dem Standortdatenblatt dahingehend vereinfacht, dass auf die Angabe des Funkdienstes verzichtet werden könne. Damit werde es möglich, die in einem Frequenzband bewilligte Sendeleistung je nach Bedarf in diesem Frequenzband z.B. für GSM (2G) oder UMTS (3G) einzusetzen und sie flexibel zwischen diesen Funktionen zu verschieben, ohne dies mit einem neuen Standortdatenblatt koordinieren zu müssen. Die Einhaltung des Anlagegrenzwerts sei weiterhin gewährleistet. Der Antennentyp sei im Zusatzblatt 2 (A2) des Standortdatenblattes ersichtlich. Es handle sich um eine adaptive Kathrein Antenne (Typenbezeichnung 80011878), welche mit einer maximalen Frequenz von 2690 MHz senden könne. Typische 5G-Antennen seien adaptiv (Beamforming) und würden im Frequenzbereich von 3600 MHz senden. Mit Schreiben vom 14. September 2018 (act. G 11/10/29) habe das AFU die Vollständigkeit und Korrektheit der ausgewiesenen Berechnungen bestätigt. Die erneute Beurteilung komme zum gleichen Ergebnis. Es sei gängige Praxis, dass Mobilfunkbetreiber die Grenzwerte rechnerisch ausreizen würden, auch wenn sie nach Inbetriebnahme der Anlage nicht die gesamte bewilligte Sendeleistung benötigen würden. Es handle sich um eine Reserve für spätere Leistungserhöhungen bis zur bewilligten Sendeleistung, ohne ein neues Baugesuch einreichen zu müssen. Die auf Grundstück Nr. 004__



geplante Mobilfunkanlage sei 351 m von der vorliegend in Frage stehenden Anlage entfernt und befinde sich somit nicht innerhalb der Anlageperimeter von 203 bzw. 119 m (act. G 11/17).

3.2.2.

Die Vorinstanz verwies im angefochtenen Entscheid auf die vorstehenden Feststellungen des AFU und hielt im Weiteren fest, mit der erwähnten Auflage (Ziffer 2.2) in der Baubewilligung (vgl. vorstehende E. 2.5.2) sei sichergestellt, dass die beiden Mobilfunkanlagen nicht gleichzeitig betrieben würden. Somit sei es nicht nötig gewesen, die bestehende Anlage beim Standortdatenblatt zu berücksichtigen. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin sei unbegründet. Auch sei ihrem Einwand, es sei im Standortdatenblatt eine Antennenanlage (auf Grundstück Nr. 004__) unberücksichtigt geblieben, nicht zu folgen. Sodann könne die Beschwerdeführerin aus BGer 1C_97/2019 vom 3. September 2019 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Der Umstand, dass das BAFU in jenem Urteil zur Durchführung bzw. Koordination einer schweizweiten Kontrolle des ordnungsgemässen Funktionierens der QS-Systeme aufgefordert werde, bedeute jedenfalls nicht, dass vorliegend die Baubewilligung hätte verweigert werden müssen. Hinzu komme, dass sich die Beschwerdebeteiligte für eine Nachkontrolle vorbehalte, einen Messbericht über die Einhaltung der NIS-Grenzwerte durch ein unabhängiges Unternehmen zu verlangen (Ziffer 3 der Baubewilligung). Auch von daher sei die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt (act. G 2 S. 16-18 E. 8).

3.3.

Die Beschwerdeführerin bestätigt ihre Einwände betreffend Verletzung der NISV-Vorschriften, indem sie auf die fehlende Unabhängigkeit der AFU-Beurteilung verweist (act. G 5 S. 23 f.). Wie dargelegt ist eine Befangenheit des die AFU-Berichte unterzeichneten AFU-Mitarbeiters zu verneinen. Es fehlt auch an einem konkreten Anlass, die begründeten Ausführungen im Rekursentscheid (vorstehende E. 3.2.2) in inhaltlicher Hinsicht in Frage zu stellen. Sodann ist festzuhalten, dass es beim Qualitätssicherungssystem (QS-System; vgl. dazu BGer 1C_329/2013 vom 23. Oktober 2013, E. 6.1.) vorab um die Gewährleistung der Einhaltung der *bewilligten* (und nicht um eine vorsorgliche Verhinderung der maximal möglichen) Sendeleistung und anderer NIS-relevanter Einstellungen geht. Eine Überschreitung der bewilligten Sendeparameter zu verhindern, ist Aufgabe des Qualitätssicherungssystems. Die Zuverlässigkeit des letzteren bildet Thema des BGer 1C_97/2019, a.a.O.. Für die Qualitätssicherung verlangt sind dabei die aktuellen und geplanten technischen und betrieblichen Daten der Anlage, soweit sie für die Erzeugung von Strahlung massgebend sind (vgl. dazu BGer 1C_661/2012 vom 5. September 2013, E. 2.3). Für



eine Mangelhaftigkeit des Standortdatenblattes fehlt es vorliegend auch unter dem Gesichtswinkel der Qualitätssicherung an begründeten Anhaltspunkten.

4.

4.1.

Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung kommunaler Gestaltungsvorschriften (Art. 4 Überbauungsplan Q.__ sowie Art. 21 f. des Baureglements der Politischen Gemeinde X.__ vom 16. Juli 1999 [BauR; act. G 5 S. 18-23]). Art. 4.1 besV (Überbauungsplan Q.__) statuiert für das Gebiet A des Plangebietes, in welchem die streitige Mobilfunkanlage vorgesehen ist, eine maximale Gebäudehöhe von 10 m und Firsthöhe von 16 m. *Bauten* sind nach Art. 4.2 besV so zu gestalten und zu gliedern, dass sie sich harmonisch in das Landschaftsbild einfügen. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 (BauR) sind Dachaufbauten und -einschnitte sowie Dachflächenfenster architektonisch gut zu gestalten. Nach Art. 22 BauR dürfen technisch notwendige Dachaufbauten wie Kamine, Ventilationszüge, Liftaufbauten unabhängig von den Vorschriften über Dachaufbauten erstellt werden (Abs. 1). Sie sind möglichst klein zu halten, zusammenzufassen und der Sicht nach Möglichkeit zu entziehen (Abs. 2).

4.2.

Die vorliegend geplante Anlage besteht aus einem Mast, an welchem neun Sendeantennen montiert werden sollen. Der Mast durchstösst das Vordach der Markthalle an der nördlichen Gebäudeecke und überragt dieses um ungefähr 20 m. Beim Vordach sind sodann eine "Dachluke mit Umstieg" sowie eine "Kabeldurchführung Rohr" geplant. Weitere technisch bedingte Geräte sollen unterhalb des Vordachs montiert werden (vgl. Nordostansicht, act. G 11/10/5). Die Beschwerdeführerin hält fest, gemäss den Baugesuchsplänen solle die streitige Antenne nicht freistehend errichtet werden, sondern die Dachfläche des Gebäudes auf Parzelle Nr. 000__ durchstossen. Die Antennenanlage mit einer Höhe von ungefähr 30 m füge sich offensichtlich nicht harmonisch ein, wie dies der Überbauungsplan Q.__ verlange. Es fehle auch an einer architektonisch guten Gestaltung im Sinn von Art. 21 BauR. Die Beschwerdeführerin habe der Beschwerdegegnerin für die Antennenanlage einen Ersatzstandort auf Parzelle Nr. 005__ angeboten, an welchem den Einfügevorschriften viel eher Rechnung getragen werden könnte. Eine Antenne auf einem Dach sei aus ortsplanerischer Sicht vorzuziehen; dies gelte insbesondere in einem Gebiet, für welches ein Sondernutzungsplan (Überbauungsplan Q.__) erlassen worden sei. Es könne nicht sein, dass für die Erstellung von neuen Bauten eine besondere Einfügung verlangt werde, für die Errichtung einer ca. 30 m hohen Antenne jedoch "alles egal" sei. Eine derartige Auslegung der Sonderbauvorschriften sei



willkürlich. Die Vorinstanz habe übersehen, dass mit der Baubewilligung für die Mobilfunkantenne auch das Dach des bestehenden Gebäudes "aufgeschnitten" und damit verändert werde. Die Markthalle dürfe als Baute nicht so verändert werden, dass sie den gestalterischen Anforderungen gemäss Überbauungsplan Q.__ nicht mehr entspreche. Die geplante Anordnung sei aus architektonischer Sicht schlicht als Unsinn zu bezeichnen. Die vorliegenden Verhältnisse seien mit denjenigen, welche dem VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014 zugrunde gelegen hätten, nicht vergleichbar. Dort sei es um eine 6 m hohe Antenne auf einem bestehenden Hochhaus gegangen, wobei die bestehende Dachfläche nicht verändert worden sei. Selbst wenn man entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin davon ausgehe, dass für das "Ausschneiden" des Daches die Vorschriften von Art. 21 BauR nicht anwendbar seien, müssten die Bestimmungen von Art. 22 BauR beachtet werden (act. G 5 S. 19-23).

4.3.

Die Feststellung im angefochtenen Entscheid (act. G 2 S. 20), wonach die streitige Anlage nicht eine *technisch notwendige Dachaufbaute* im Sinn von Art. 22 BauR darstellt, erscheint insofern begründet, als die geplante Antenne keinen technisch notwendigen Bestandteil für die Funktion des betreffenden Gebäudes darstellt, sondern vielmehr die Umgebung mit Mobilfunkdiensten versorgen soll. Sodann handelt es sich nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bei einer Antennenanlage (einschliesslich allfälliger dazugehöriger Technikbauten) um eine technische Infrastruktureinrichtung, für welche die Vorschriften über die Gebäudehöhe nicht zur Anwendung kommen (VerwGE B 2013/134 a.a.O. E. 5.1.2 [Entscheid bestätigt durch BGer 1C_7/2015 vom 6. November 2015]). Die Vorschriften über die Gebäude- und Firsthöhe gemäss Art. 4.1 besV sowie diejenigen von Art. 6 BauR (Gewerbe-Industrie-Zone) sind dementsprechend - entgegen dem von der Beschwerdeführerin vertretenen Standpunkt (act. G 5 S. 19 f.) - auf die geplante Mobilfunkantenne nicht anwendbar.

Im Weiteren erweist sich die Schlussfolgerung im angefochtenen Entscheid, wonach es sich bei der geplanten Mobilfunkantenne nicht um eine Dachaufbaute im Sinn von Art. 21 BauR handle (act. G 2 S. 21 E.10.1), insofern als begründet, als nicht eine Dachaufbaute zur Diskussion steht, sondern eine technische Infrastrukturanlage. Eine Anwendbarkeit von Art. 21 BauR fällt somit schon aufgrund des Wortlauts der Bestimmung ausser Betracht. Dies gilt auch für Art. 4.2 besV, welcher sich explizit lediglich auf "Bauten" und damit nicht auf (technische) Anlagen bezieht. Das BauR, auf welches in Art. 1 Abs. 2 besV ergänzend verwiesen wird, sieht für Anlagen in der Gewerbe-Industrie-Zone keine Gestaltungs- bzw. Einfügungsvorschriften vor. Der von der Beschwerdeführerin angeführte Umstand, dass das Dach des Gebäudes für die



Errichtung der Anlage "aufgeschnitten" wird (act. G 5 S. 21), bewirkt keine Veränderung des Dachs bzw. der Baute als solcher. Aber selbst wenn - entgegen den vorstehenden Darlegungen - die in Art. 21 BauR verlangte "architektonisch gute Gestaltung" und die "harmonische Einfügung ins Landschaftsbild" im Sinn von Art. 4.2 besV auch für die Antennenanlage als anwendbar erachtet würden, wäre zu beachten, dass das Grundstück Nr. 000__ in der Gewerbe-Industriezone liegt. Die geplante Antennenanlage stellt zwar keinen ästhetischen Gewinn für die Umgebung dar, bewirkt andererseits jedoch auch keine Disharmonie für das Landschaftsbild (vgl. in diesem Zusammenhang auch VerwGE B 2020/34 vom 14. September 2020 E. 6). Zutreffend weist die Vorinstanz (act. G 2 S. 22) diesbezüglich darauf hin, dass aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeiten - bedingt durch die Funktion der Antennen - und der Umgebungssituation (mit Markthalle, industriell bzw. gewerblich genutzten Bauten, Schiessanlage, Silogebäude u.a.; vgl. Fotodokumentation Rekursaugenschein, act. G 11/25) nicht allzu hohe Anforderungen an die Gestaltung/Einordnung der Antennenanlage gestellt werden könnten.

5.

5.1.

Nach Art. 684 Abs. 1 ZGB ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums, wie namentlich bei dem Betrieb eines Gewerbes auf seinem Grundstück, sich aller übermässigen Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen, unter anderem durch Strahlung (Art. 684 Abs. 2 ZGB). Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid diesbezüglich fest, die Beschwerdeführerin habe nicht dargelegt, was an den Erwägungen der Beschwerdebeteiligten im Beschluss vom 7. März 2019 (act. G 11/1 Beilage) unzutreffend sein solle. Auf die dortigen Ausführungen sei zu verweisen. Übermässige Immissionen würden von der baurechtskonformen und in der Gewerbe- und Industriezone geplanten Mobilfunkanlage nicht ausgehen. Dies werde auch dadurch belegt, dass die Beschwerdeführerin auf ihrem eigenen Grundstück den Betrieb einer solchen Anlage akzeptiert habe (act. G 2 S. 23 E. 13).

5.2.

Die Beschwerdeführerin führt aus, für Mobilfunkantennenanlagen werde der Schutzbereich von Art. 684 ZGB weder durch das kantonale noch durch das kommunale Planungs- und Baurecht eingeschränkt, weshalb eine umfassende Abwägung der Interessen im Rahmen von Art. 684 ZGB vorzunehmen sei, insbesondere auch unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse



(Grundstückslänge 160 m, Antennenstandort "direkt vor der Nase"). Der Standort für die knapp 30 m hohe Antenne liege nur etwa 7.5 m von der Grenze zur Liegenschaft der Beschwerdeführerin entfernt. Die Beschwerdeführerin habe dort einen Betriebsstandort mit ständig anwesenden Personen. Die Liegenschaft der Markthallengenossenschaft Y.__ werde nur sporadisch genutzt. Auf den beiden Grundstücken Nrn. 006__ und 007__ würden sich ebenfalls keine Personen aufhalten. Die Markthallengenossenschaft könne den Standort des Bauvorhabens ohne Weiteres so verschieben lassen, dass die Auswirkungen für die angrenzenden Liegenschaften angemessen verteilt würden. Sodann sei die Strahlungsintensität von Mobilfunkanlagen unterhalb der Antenne geringer, als wenn sich die Antenne in einer gewissen Entfernung befinde. Die Argumentation der Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin auf ihrem eigenen Grundstück den Bestand einer Mobilfunkantenne akzeptiert habe, gehe fehl, weil sich die Intensitäten der Immissionen stark unterscheiden würden. Die Strahlungsintensität sei für einen Grundeigentümer grösser, wenn sich die Antenne auf dem Nachbargrundstück befinde. Es sei offensichtlich, dass die geplante Mobilfunkanlage mit einer Höhe von ungefähr 30 m, nur ca. 7.5 m von der Grenze zum Grundstück der Beschwerdeführerin entfernt, weder mit dem Vorsorgeprinzip gemäss USG noch mit Art. 684 ZGB vereinbar sei. Die Auswirkungen seien in verschiedener Hinsicht übermässig: Strahlung, psychologische Auswirkungen, schwerere Verkäuflichkeit/Vermietbarkeit usw. (act. G 5, G 17, G 23).

5.3.

Was den Hinweis der Beschwerdeführerin auf eine Unvereinbarkeit des Baugesuchs mit dem Vorsorgeprinzip betrifft (act. G 17 S. 5), ist auf den in E. 3.1 bereits erwähnten Umstand zu verweisen, wonach das Verordnungsrecht (NISV) die vorsorgliche Emissionsbegrenzung grundsätzlich abschliessend regelt, so dass nicht gestützt auf den in Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 USG verankerten Vorsorgegrundsatz eine noch weitergehende Begrenzung verlangt werden kann. Im Weiteren können Mobilfunkantennen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bewirken, dass Liegenschaften schwerer verkäuflich oder vermietbar werden und Druck auf den Kaufpreis oder den Mietzins entsteht. Umweltrechtskonforme Mobilfunkanlagen können unerwünschte Auswirkungen dieser Art auslösen, obwohl von ihnen zurzeit keine erwiesene gesundheitliche Gefährdung ausgeht. Solche psychologische Auswirkungen werden als ideelle Immissionen bezeichnet, welche grundsätzlich neben dem zivilrechtlichen Schutz (Art. 684 ZGB) durch planungs- und baurechtliche Vorschriften eingeschränkt werden können (BGE 133 II 321 E. 4.3.4). Bei der Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger (d.h. übermässiger) Immission ist die Intensität der Einwirkungen massgebend. Diese beurteilt sich nach objektiven Kriterien.



Die beurteilende Instanz hat eine sachlich begründete Abwägung der Interessen vorzunehmen, wobei sie den *Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen in der gleichen Situation* zugrunde zu legen hat. Bei dem nach Recht und Billigkeit zu treffenden Entscheid sind nicht bloss Lage und Beschaffenheit der Grundstücke sowie der Ortsgebrauch zu berücksichtigen. Es ist die individuell konkrete Interessenlage umfassend zu würdigen: Alle in der einzelnen Streitsache ins Gewicht fallenden Umstände sind auf ihre Erheblichkeit hin zu prüfen, wobei stets zu beachten bleibt, dass Art. 684 ZGB als nachbarrechtliche Norm in erster Linie der Herstellung eines nachbarlichen Interessenausgleichs dienen soll. Verboten sind nicht nur schadenverursachende, sondern auch bloss lästige (übermässige) Einwirkungen (BGE 127 III 223 E. 4a).

Wenn das nach Lage, Beschaffenheit und Ortsgebrauch gerechtfertigte und zu dulddende Mass von Einschränkungen zu ermitteln ist (Art. 684 Abs. 2 ZGB), können beim privatrechtlichen Immissionsschutz öffentlich-rechtliche Vorschriften eine Rolle spielen (Bau- und Zonenvorschriften, Normen betreffend Lärmschutz, Luftreinhaltung, Strahlung und Erschütterung). Die allgemeinen Gebote der widerspruchsfreien und koordinierten Anwendung der Rechtsordnung verlangen den *sachgerechten Einbezug* von und die *möglichst weitgehende Rücksichtnahme* auf Normen anderer Rechtsgebiete zum gleichen Gegenstand. In diesem Sinn haben die rechtsanwendenden Behörden auf eine Harmonisierung des Immissionsschutzes hinzuwirken (VerwGE B 2011/137 vom 20. März 2012 E. 5. mit Hinweis). Wird das Vorliegen einer übermässigen Einwirkung im Sinne von Art. 684 ZGB mit dem Argument verneint, das Bauvorhaben entspreche den massgebenden öffentlich-rechtlichen Normen, und handelt es sich dabei um Vorschriften, die im Rahmen einer detaillierten, den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsrechts entsprechenden Bau- und Zonenordnung erlassen worden sind, bedeutet dies in aller Regel keine Vereitelung von (zivilem) Bundesrecht (BGE 138 III 49 E. 4.4.2. mit Hinweis auf BGE 132 III 49 E. 2.2 und 129 III 161 [Die Praxis 7/2012 Nr. 75 E. 4.4.2.]).

5.4.

Vorliegend erfolgte die streitige Bewilligung der Antenne in Anwendung einer detaillierten Bau- und Zonenordnung im vorerwähnten Sinn. Aus dem Umstand allein, dass die Höhenbeschränkungen des Überbauungsplans Q. __ nicht für die streitige Antenne gelten, lässt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 23 S. 2) nicht ableiten, dass keine detaillierte öffentlich-rechtliche Regelung vorliegt. Wie dargelegt vermag die geplante Anlage die gesetzlichen Strahlungsgrenzwerte einzuhalten (E. 3.2), so dass es an einem *objektivierbaren* Grund für die



gesundheitlichen Bedenken der Beschwerdeführerin fehlt (vgl. dazu BGer 5A_47/2016 vom 26. September 2016 E. 4.4.1 und 5.5). In diesem Zusammenhang kam ein Bericht im Auftrag der englischen Gesundheitsbehörde vom April 2012 "Health Effects from Radiofrequency Electromagnetic Fields, Report of the Independent Advisory Group on Non-Ionizing Radiation" zum Ergebnis, dass es trotz der erheblichen Forschungsanstrengungen weiterhin keine überzeugenden Belege für gesundheitliche Effekte von hochfrequenten elektromagnetischen Feldern *unterhalb der geltenden Immissionsgrenzwerte* gibt. Auch der im Auftrag des BAFU vom Schweizerischen Tropen- und Public Health-Institut (Swiss TPH) erstellte Synthesebericht "Elektromagnetische Hypersensibilität" vom Mai 2012 hält zusammenfassend fest, dass es gegenwärtig keinen wissenschaftlichen Beleg dafür gibt, dass Personen, die sich als elektromagnetisch hypersensibel wahrnehmen, empfindlicher auf elektromagnetische Felder reagieren als die restliche Bevölkerung (vgl. BGer 1C_31/2012 vom 6. Juni 2012 E. 4.1). Eine *objektiv begründete* Angst vor Gesundheitsschäden und damit eine objektivierte Beeinträchtigung in der Umgebung der geplanten Anlage kann somit nicht als dargetan gelten. Hieran vermögen auch die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Abhängigkeit der Strahlungsintensität von der Lage der Antenne bzw. vom Messstandort (act. G 5 S. 29 f., G 17 S. 3 f.) nichts zu ändern. Die fehlende objektivierbare (übermässige) Beeinträchtigung zeigt sich mittelbar auch darin, dass die Platzierung von Sendeanlagen in der Schweiz insbesondere auch in Wohngebieten stark verbreitet ist (vgl. Übersichtskarte „Standorte von Sendeanlagen“, in: www.bakom.admin.ch). Was die von der Beschwerdeführerin gerügte Standortwahl für die Anlage (act. G 5 S. 27 f., G 17 S. 3 f.) betrifft, ist festzuhalten, dass ohne entsprechende planungsrechtliche Vorschriften des Kantons oder der Gemeinden nicht zu prüfen ist, ob "bessere" Alternativstandorte vorhanden sind (VerwGE B 2013/134 a.a.O. E. 2.31. m.H. auf B. Wittwer, Bewilligungen von Mobilfunkanlagen, 2. Auflage 2008, S. 96-98).

Was den Einwand der Beschwerdeführerin betreffend schwerere Verkäuflichkeit/Vermietbarkeit einer Liegenschaft mit Antennennachbarschaft betrifft, kann - ausgehend vom Empfinden eines Durchschnittsmenschen in derselben Situation - nicht als dargetan gelten, dass diese Person einer Liegenschaft aufgrund der Nachbarschaft einer Mobilfunkanlage effektiv eine Wertminderung zumisst. Obwohl der Umstand, dass der Anblick von Mobilfunkanlagen - zu Recht oder zu Unrecht - bei Anwohnern als Bedrohung bzw. als Beeinträchtigung der Wohnqualität empfunden wird, gemäss Bundesgericht als gerichtsnotorisch betrachtet werden darf (BGE 138 II 173 E. 7.4.3), erlaubt er für sich allein keine generalisierte Aussage zum Empfinden eines Durchschnittsmenschen in derselben Situation. Ein kausaler Zusammenhang



zwischen Ursache (Mobilfunkantenne in der Nachbarschaft) und behaupteter Wirkung (Preisminderung) kann angesichts der Vielschichtigkeit der Faktoren für das Zustandekommen von Liegenschaftspreisen nicht als bewiesen gelten (VerwGE B 2014/130 vom 27. November 2015 E. 4.2.5).

Unter den gegebenen Umständen lässt sich der Schluss der Vorinstanz, wonach keine übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB vorliegen würden, indem die Anlage die bau- und umweltrechtlichen Vorschriften erfülle und das allgemein hinzunehmende Mass an Unbehagen nicht überschritten werde, nicht beanstanden. Das Verwaltungsgericht hat sich als Rechtsmittelinstanz darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat. Dies bedeutet, dass es in einen Verwaltungsentscheid nur eingreifen darf, wenn Rechtsnormen und -grundsätze verletzt werden. Soweit die Behörden ihr Ermessen - wie vorliegend - pflichtgemäss ausgeübt haben, ist dem Verwaltungsgericht eine Kontrolle verwehrt.

6.

6.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von der Beschwerdeführerin zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 ist anzurechnen.

6.2.

Die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N. 20 zu Art. 98^{bis} VRP); beide stellten auch keinen Antrag. Die Beschwerdegegnerin stellte ebenfalls keinen Antrag (act. G 12, 14, 20 und 22). Selbst bei Vorliegen eines Antrags hätte sie - als nicht durch eine Drittperson vertretene Partei ohne Nachweis eines besonderen Aufwandes - keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c ZPO; vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4). Die Beschwerdeführerin unterliegt und hat deshalb keinen Entschädigungsanspruch (Art. 98^{bis} VRP).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt amtliche Kosten von CHF 4'000, unter Anrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses von CHF 3'500.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.