



Fall-Nr.: B 2022/101
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.04.2023
Entscheiddatum: 23.03.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.03.2023

Bau- und Umweltrecht, Verfahren, Art. 6 EMRK, Art. 29a BV, Art. 110 BGG, Art. 61, Art. 64 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 VRP. Entscheidet das Verwaltungsgericht als erste gerichtliche Instanz, hat es von Bundesrechts wegen neue Tatsachen und diese stützende Beweismittel sowie neue resp. geänderte Rechtsgründe zu berücksichtigen, sofern sich daraus keine unzulässige Änderung des Streitgegenstands ergibt. Das ist der Fall, sofern nicht auf einen wesentlich verschiedenen, ausserhalb des zu regelnden Rechtsverhältnisses liegenden Sachverhalt – die rechtliche Begründung zählt nicht als Streitgegenstand – abgestellt wird. Ausgenommen sind Verfahrensmängel, die bei erster Gelegenheit zu rügen sind und im Beschwerdeverfahren nicht mehr erhoben werden können, wenn dazu schon im unterinstanzlichen Verfahren Gelegenheit bestanden hätte. Trotz der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet, wie eine erstinstanzliche Behörde alle möglicherweise relevanten Rechtsfragen von Amtes wegen aufzugreifen, sondern kann sich grundsätzlich darauf beschränken, sich mit den Argumentationen der Parteien auseinanderzusetzen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (E. 10.1), (Verwaltungsgericht, B 2022/101).

Entscheid vom 23. März 2023

Besetzung

Vizepräsidentin Lendfers; Präsident Zürn; Verwaltungsrichterinnen Zindel, Reiter;
Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A.____ und B.____,



Beschwerdeführerin 1 und Beschwerdeführer 2

und

C.____,

D.____,

Beschwerdeführer 3 und Beschwerdeführerin 4,

beide vertreten durch A.____,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Sunrise GmbH, Thurgauerstrasse 101B, 8152 Glattpark (Opfikon),

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenzo Marazzotta, Badertscher Rechtsanwälte
AG, Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,

sowie

Politische Gemeinde X.____,

Beschwerdebeteiligte 1,

und

Erbengemeinschaft E.____, bestehend aus:



F.__,

G.__,

Beschwerdebeteiligte 2,

Gegenstand

Bauen ausserhalb der Bauzonen (Mobilfunkanlage)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Erbengemeinschaft E.__ ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 0000__, Grundbuch X.__, welche mit dem Ferienhaus Assek.-Nr. 0001__ sowie im südwestlichen Teil mit einem rund 35 m hohen, im Jahr 2011 bewilligten Sendemasten für Mobilfunkdienstleistungen samt Technikgebäude Assek.-Nr. 0002__ (Anlagebetreiberin: Swisscom Broadcast AG, Bern) überbaut ist. Der Sendemasten wurde bisher von der Swisscom (Schweiz) AG, Ittigen, dem Sicherheitsfunksystem Polycom und der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) genutzt. Gemäss dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ ist das Grundstück Nr. 0000__ der Landwirtschaftszone zugewiesen, soweit es nicht Wald ist. Laut der Schutzverordnung der Politischen Gemeinde X.__ (vom Baudepartement genehmigt am 6. November 2006, SchutzV) ist es im östlichen Teil dem Lebensraum Kerngebiet M.__ sowie dem Naturschutzgebiet (Trockenstandort) Nr. 0003__ Magerwiese Q.__ zugeordnet. über die Parzelle Nr. 0000__ führt der R.__-weg (Gemeindestrasse dritter Klasse, act. 8/10/1 f., 6, 8, 8/13/2 f., <https://www.geoportal.ch>, <https://www.zefix.ch>, <https://www.babs.admin.ch> > Weitere Aufgabenfelder > Führungs- und Einsatzkommunikationssysteme, alle besucht am: 6. März 2023).

B.

Am 1. Mai 2020/1. Juli 2020 reichte die Sunrise GmbH (vormals: Sunrise UPC GmbH [bis 1. Juni 2022] resp. Sunrise Communications AG [im Handelsregister gelöscht am 30. April 2021], nachfolgend: S-GmbH) ein Baugesuch für die Erstellung einer neuen Mobilfunkanlage (Stationscode SG0007-0__) am bestehenden Sendemasten auf Parzelle Nr. 0000__ ein.



Gemäss dem Standortdatenblatt vom 23./27. März 2020 (nachfolgend: StDB) soll der massgebende Anlagegrenzwert (AGW) an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) von 5 V/m nach Inbetriebnahme der umgebauten Anlage trotz des Einsatzes von adaptiven Antennen (Huawei AAU5811.070-809 resp. 141-82126 bzw. 36.Sunrise.ADI01, Frequenzbänder von 700-900, 1'400-2'600 und 3'600 MHz) nie, auch nicht kurzzeitig, überschritten werden. Auf die maximale Sendeleistung soll kein Korrekturfaktor angewendet werden (sog. Worst-Case-Szenario). Während der öffentlichen Auflage vom 10. bis 23. Juli 2020 gingen mehrere Einsprachen ein, darunter eine von C.__, D.__ (Eigentümerin der Parzelle Nr. 0004__) sowie von A.__ und B.__ (Miteigentümer der Parzelle Nr. 0005__) mitunterzeichnete Sammeleinsprache vom 23. Juli 2020. Am 8. September 2020 überprüfte das Amt für Umwelt (AFU) das StDB und bestätigte die Einhaltung der massgebenden Immissions- und Anlagegrenzwerte. Am 5. März 2021 wies der Gemeinderat X.__ die Einsprachen sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in zivilrechtlicher Hinsicht gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) ab, verwies die übrigen privatrechtlichen Einsprachen auf den Zivilrechtsweg und bewilligte das Bauvorhaben unter gleichzeitiger Eröffnung der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 28. Oktober 2020 als Gesamtentscheid (act. 8/10/1, 3-13, 15, 19, 21-25, <https://www.zefix.ch>). Dagegen rekurrten A.__ und B.__ unter anderen zusammen mit C.__ und D.__ am 23. März 2021 an das Baudepartement. Am 7. Juli 2021 reichte das AREG einen Amtsbericht des AFU vom 30. Juni 2021 ein. Mit Entscheid vom 17. Mai 2022 wies das Bau- und Umweltdepartement (bis 30. September 2021: Baudepartement) den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat (act. 2, 8/1 und 13).

C.

Gegen den Entscheid des Bau- und Umweltdepartements (Vorinstanz) vom 17. Mai 2022 erhob A.__ (Beschwerdeführerin 1) für sich und im Namen von B.__, C.__ und D.__ (Beschwerdeführende 2 bis 4) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (dem Sinn nach) mit dem Rechtsbegehren, es seien der angefochtene Entscheid sowie der Gesamtentscheid der Politischen Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte 1) vom 5. März 2021 unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben resp. zu widerrufen (Antrag-Ziff. 1 und 9). Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Baugesuch zu sistieren, bis ein Entscheid des Bundesgerichts zu adaptiven Antennen vorliege (Antrag-Ziff. 2). Eventualiter habe das Verwaltungsgericht festzustellen, dass die Anwendung des Korrekturfaktors in Bezug auf die vorliegend strittige Anlage der S-GmbH (Beschwerdegegnerin) baubewilligungspflichtig sei, falls die Beschwerdegegnerin eine stärkere Sendeleistung (Korrekturfaktor) wünsche (Antrag-



Ziff. 3). Es sei die Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 Ingress und lit. d sowie Ziff. 63 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710, NISV) festzustellen (Antrag-Ziff. 4). Es sei das Beschwerdeverfahren zu sistieren, bis die massgeblichen Grundlagen über die Beurteilung adaptiver Antennen erarbeitet seien und ein von unabhängiger und qualifizierter Stelle auditiertes Qualitätssicherungssystem sowie ein taugliches Messverfahren für adaptive Antennen vorlägen (Antrag-Ziff. 5). Eventualiter sei die Baubewilligung mit folgender Auflage zu ergänzen: *"Die Sendeantennen dürfen nicht als adaptive Antennen im Sinne von Anhang 1 Ziffer 63 NISV betrieben werden."* (Antrag-Ziff. 9). Am 6. Juli 2022 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 7). Am 8. August 2022 beantragte die Beschwerdegegnerin durch ihren Rechtsvertreter, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 10). Die Erbegemeinschaft E.___ (Beschwerdebeteiligte 2) verzichtete auf eine Vernehmlassung und das Stellen eigener Anträge.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids, die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den 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). Da Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beantworten sind (vgl. E. 10.1 hiernach), ergeht der vorliegende Entscheid in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. b Ziff. 4 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG). Die Beschwerdeeingabe vom 31. Mai 2022 erfolgte rechtzeitig und erfüllt formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführenden wohnen innerhalb des praxisgemäss berechneten Einspracheradius oder besitzen in diesem Umkreis Grundeigentum; sie sind daher als Adressaten des angefochtenen Entscheids zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (vgl. dazu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, in Verbindung mit Art. 111 Abs. 1 BGG und Art. 33 Abs. 3 Ingress und lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG; Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP;



BGer 1C_115/2021 vom 4. März 2022 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 128 II 168 E. 2). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit darin die Aufhebung bzw. der Widerruf des Gesamtentscheids der Beschwerdebeteiligten 1 vom 21. März 2021 (Antrag-Ziff. 1) sowie die Sistierung des Baugesuchs (Antrag-Ziff. 2) verlangt wird (Devolutiveffekt, vgl. BGer 8C_665/2022 vom 15. Dezember 2022 E. 1.3 mit Hinweisen). Sodann ist auf das Begehren der Beschwerdeführenden nicht einzutreten, wonach das Gericht festzustellen habe, dass eine allfällige Anwendung des Korrekturfaktors in Bezug auf die vorliegend strittige Anlage baubewilligungspflichtig sei (Antrag-Ziff. 3). Dem vorliegenden Rechtsmittelverfahren liegt ein Baugesuch ohne Anwendung des Korrekturfaktors zugrunde (vgl. dazu E. 2 hiernach, siehe zur Frage der Baubewilligungspflicht der Inbetriebnahme von Korrekturfaktoren bei im Worst-Case-Szenario bewilligten adaptiven Antennen Art. 22 Abs. 1 RPG; Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5^{bis} NISV; Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2021.00740 vom 27. Oktober 2022 E. 3.3 mit Hinweisen). Im übrigen wäre die Beschwerdebeteiligte 1 als Bau(polizei)behörde für den Erlass einer entsprechenden Feststellungsverfügung erstinstanzlich zuständig (vgl. dazu Art. 135, 158 f. des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit darin verlangt wird, es sei die Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 Ingress und lit. d sowie Ziff. 63 NISV festzustellen (Antrag-Ziff. 4). Dieses Begehren scheint sich in erster Linie ebenfalls gegen die nicht streitgegenständliche Anwendung des Korrekturfaktors zu richten (vgl. dazu Anhang 1 Ziff. 63 Abs. 2 und 3 NISV). Dessen ungeachtet bestände auf kantonaler Ebene lediglich in Bezug auf rechtsetzende Erlasse der Gemeinden eine abstrakte gerichtliche Überprüfbarkeit auf deren Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 163 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2, GG; Präsidialentscheid VerwGE B 2020/112 vom 12. Juni 2020 E. 1.1 mit Hinweisen). Soweit das Begehren auf eine konkrete Normenkontrolle abzielte (vgl. dazu Antrag-Ziff. 8 und E. 5 hiernach), entspräche es inhaltlich dem Hauptbegehren (Antrag-Ziff. 1) und wäre damit im Rahmen dieses rechtsgestaltenden Entscheids zu prüfen (vgl. dazu VerwGE B 2022/46 vom 20. Juni 2022; VerwGE B 2022/10 vom 17. Juni 2022; VerwGE B 2021/197 vom 3. Mai 2022 je E. 1 teilweise mit Hinweisen).

2.

Wie die Vorinstanz in Erwägung 5.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 10) zutreffend festgehalten hat, soll im vorliegenden Fall (noch) kein Korrekturfaktor auf die bewilligte Sendeleistung angewendet werden. Vielmehr wurde das Baugesuch im Worst-Case-Szenario bewilligt (vgl. dazu auch Amtsbericht des AFU vom



30. Juni 2021, Beilage zu act. 8/13, S. 2 Ziff. 2, und zur Zulässigkeit einer Beurteilung nach dem Worst-Case-Szenario: VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 E. 5.2 f. mit Hinweisen). Soweit sich die Beschwerdeführenden in der Begründung ihrer Beschwerde gegen die Anwendung eines Korrekturfaktors wehren (vgl. act. 1, S. 4 f., 10-15, 18, 24 f. Rz. 6-16, 39-68, 84, 124 f.), liegen ihre Vorbringen ausserhalb des Streitgegenstands, weshalb diese nicht zu hören sind.

3.

Soweit die Beschwerdeführenden rügen (act. 1, S. 8 f., 15, 21, 23 Rz. 33, 69, 103, 115 f.), die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV; Art. 4 Ingress und lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; sGS 111.1, KV) verletzt, weil diese die relative Standortgebundenheit sowie ihre Argumente bezüglich der zu erwartenden Gesundheitsschäden, des untauglichen Qualitätssicherungssystems sowie des Messverfahrens für adaptive Antennen nicht (weiter) geprüft habe, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Begründung des angefochtenen Entscheids ist so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführenden über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnten (vgl. dazu BGE 148 III 30 E. 3.1 mit Hinweisen). Ob die Argumentation der Vorinstanz auch inhaltlich zutrifft, bleibt im Folgenden zu prüfen.

4.

Die Beschwerdeführenden stellen die Beweisanträge (act. 1, S. 2 Antrag-Ziff. 6 f.), es sei ein Amtsbericht oder ein Gutachten zu den Fragen einzuholen, inwieweit bei adaptiven Antennen bereits Abnahmemessungen durchgeführt werden und inwieweit die Messmethode und die Kontrollmechanismen im Qualitätssicherungssystem die Einhaltung der massgeblichen Grenzwerte sicherstellen können; es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, ihr Messprotokoll zu edieren. Auf die beantragten Beweisvorkehren kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich aus den Verfahrensakten und dem Geoportal (<https://www.geoportal.ch>, vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen etwa BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Bezüglich der sich hier vorab stellenden Fragen rechtlicher Natur ist nicht ersichtlich, dass die beantragte Einholung von Gutachten oder Amtsberichten bzw. der beantragte Beizug von Akten zusätzlichen Erkenntnisgewinn erbringen würde (vgl. dazu BGE 144 V 361 E. 6.5; BGE 144 II 427



E. 3.1.3 je mit Hinweis[en], siehe auch davon teilweise abweichende Meinung von M. Bickel, Antizipierte Beweiswürdigung, Bern 2021, Rz. 530 ff.).

5.

Zunächst ist nicht umstritten, dass die geplante Mobilfunkanlage die massgeblichen Grenzwerte einhält (vgl. dazu auch E. 6.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 11). Die Beschwerdeführenden stellen sich jedoch auf den Standpunkt (act. 1, S. 2 f., 15-21, 25 Ziff. 8 und Rz. 70-102, 127), selbst Mobilfunkanlagen, welche die AGW einhielten, hätten negative Auswirkungen auf die Gesundheit von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit, namentlich wegen des dadurch verursachten oxidativen Stresses und der fehlenden Berücksichtigung spannungsabhängiger Kalziumkanäle. Mit den geltenden vorsorglichen Emissionsbeschränkungen könnten nicht-thermische Wirkungen nicht ausgeschlossen werden. Insofern trügen die AGW dem Vorsorgeprinzip nicht Rechnung. Sie seien nicht gesetzes- und verfassungskonform, weshalb ihnen die Anwendung zu versagen sei. Dies umso mehr, als für die Mobilfunktechnologie 5G keine Forschungserkenntnisse im realen Betrieb vorlägen. Von 5G-Antennen, welche zu verstärkten Pulsationen führten sowie moduliert und variabel strahlten, gingen besondere Gefahren aus.

5.1.

Für den Schutz von Menschen vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat gestützt auf Art. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 11, Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. a sowie Abs. 2, Art. 13 und Art. 14 Ingress und lit. a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG) die NISV erlassen. Diese regelt insbesondere die Emissionsbegrenzungen sowie die Immissionsgrenzwerte für Mobilfunksendeanlagen und drahtlose Teilnehmeranschlüsse, unabhängig von der verwendeten Mobilfunktechnologie (3G [UMTS], 4G [LTE] oder 5G [New Radio], vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 Ingress sowie lit. a und b, Art. 4-6, Art. 13-15 sowie Anhang 1 Ziff. 6 und Anhang 2 NISV). Nicht geregelt wird darin die durch die Mobiltelefone selber erzeugte Strahlung (Art. 2 Abs. 2 Ingress und lit. d NISV). Zum Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten, thermischen Wirkungen der Strahlung von Mobilfunkanlagen sieht die NISV Immissionsgrenzwerte vor, die überall eingehalten sein müssen, wo sich Menschen aufhalten können (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Anhang 2 NISV). Ausserdem setzte der Bundesrat zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG als vorsorgliche Emissionsbegrenzungen AGW fest (Art. 3 Abs. 6, Art. 4 Abs. 1 sowie Anhang 1 Ziff. 64 NISV). 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 Auswirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten. Mit den AGW hat der Bundesrat im Hinblick auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge geschaffen (vgl. dazu BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5.3.1-5.3.2; BGer 1C_703/2020 vom 13. Oktober 2022 E. 8.1; BGer 1C_399/2021 vom 30. Juni 2022 E. 3.1; BGer 1C_375/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.2.1-3.2.3; VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 E. 5.1 je mit Hinweisen). An OMEN im Sinne von Art. 3 Abs. 3 NISV haben Mobilfunkanlagen im massgebenden Betriebszustand den AGW für den Effektivwert der elektrischen Feldstärke von 5,0 V/m einzuhalten, soweit sie weder ausschliesslich in Frequenzbereichen von 900 MHz und darunter noch ausschliesslich um 1'800 MHz und darüber senden (Anhang 1 Ziff. 64 f. NISV).

Die für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung in der NISV festgelegten Grenzwerte beruhen auf wissenschaftlich erhärteten Erkenntnissen über die von Mobilfunkantennen ausgehende Gesundheitsgefährdung. Der Bundesrat bzw. seine Fachbehörde, das Bundesamt für Umwelt (BAFU), verfolgt die wissenschaftliche Entwicklung permanent mit der Beratenden Expertengruppe NIS (BERENIS) und hat die Grenzwerte gegebenenfalls dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung anzupassen (vgl. dazu auch Art. 19b NISV). Da dem Bundesrat bei der Festlegung der Grenzwerte in der NISV ein gewisses Ermessen zusteht und gemäss bisherigem Wissensstand konkrete Anhaltspunkte dafür fehlen, dass diese Grenzwerte abgeändert werden müssten, hat das Bundesgericht die in der NISV festgelegten Grenzwerte in konstanter Praxis als verfassungs- und gesetzeskonform beurteilt (vgl. dazu Art. 14 USG und BGer 1C_375/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.2.5 mit Hinweisen).

5.2.

Die BERENIS hat seit Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahr 2014 keine Studie, welche wissenschaftlicher Methodik entspricht, sichten können, aufgrund derer sie eine Grenzwertanpassung – insbesondere auch im Hinblick auf die fünfte Mobilfunkgeneration resp. auf adaptive Antennen, deren Abstrahlungsmuster im Gegensatz zu konventionellen Antennen unterschiedliche räumliche Ausprägungen annehmen kann (vgl. dazu Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 6 NISV; Erläuterungen des BAFU zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der NISV vom 23. Februar 2021 [nachfolgend: Erläuterungen], S. 5-8, 10-13, <https://www.bafu.admin.ch>, besucht am: 6. März 2023) – hätte empfehlen können und müssen (vgl. dazu Newsletter BERENIS Nrn. 1-31 plus Sonderausgaben, <https://www.bafu.admin.ch> > Themen > Thema Elektromog und Licht > Newsletter > Beratende Expertengruppe NIS (BERENIS), in



welchen die BERENIS die von ihr gesammelten, gesichteten und bewerteten, neu publizierten wissenschaftlichen Arbeiten über die gesundheitlichen Auswirkungen von NIS publiziert). Eine solche Grenzwertanpassung wird auch in der Empfehlung der International Commission On Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) vom März 2020 nicht gefordert (vgl. dazu ICNIRP Guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields [100 kHz to 300 GHz], in: Health Physics Vol. 118, Iss. 5, S. 483-524, Mai 2020, <https://www.icnirp.org> > Publications, <https://journals.lww.com> > Journals, beide besucht am: 6. März 2023, siehe dazu auch BERENIS-Newsletter-Sonderausgabe vom Juli 2020 und Amtsbericht des AFU vom 30. Juni 2021, Beilage zu act. 8/13 Ziff. 1). Darüber hinaus haben die Beschwerdeführenden zwar zutreffend darauf hingewiesen, dass gemäss der im Januar 2021 erschienenen Sonderausgabe des Newsletters die BERENIS (S. 8 f.), auf welche sich auch die von den Beschwerdeführenden ins Feld geführte Medienmitteilung des Vereins Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz, Basel, vom 24. Februar 2021 (www.aefu.ch, besucht am: 6. März 2023) bezieht, die Mehrzahl der von Mevissen/Schürmann zusammengefassten, zwischen 2010 und 2020 erschienenen relevanten Tier- und Zellstudien Hinweise auf vermehrten oxidativen Stress durch HF-EMF (hochfrequente elektromagnetische Felder) und NF-MF (niederfrequente Magnetfelder) geben würden. Es zeichne sich ein Trend ab, nämlich, dass EMF-Exposition, sogar im niedrigen Dosisbereich, durchaus zu Veränderungen des oxidativen Gleichgewichtes führen könne. Zudem zeigten die Studien, dass sehr junge oder auch alte Individuen weniger effizient auf oxidativen Stress reagieren könnten. Gleichzeitig hielt die BERENIS jedoch fest, dass weiterführende Untersuchungen unter standardisierten Bedingungen notwendig seien, um diese Phänomene und Beobachtungen besser zu verstehen und zu bestätigen (vgl. dazu im Ergebnis gleichlautende, von den Beschwerdeführenden angerufene Publikationen von Mevissen/Schürmann, Manmade Electromagnetic Fields and Oxidative Stress – Biological Effects and Consequences for Health, in: International Journal of Molecular Sciences 2021, Vol. 22, Iss. 7, 3772, S. 23, <https://www.mdpi.com>, besucht am: 6. März 2023, sowie Gibt es Hinweise auf vermehrten oxidativen Stress durch elektromagnetische Felder?, Bern Mai 2021, S. 4 f., 31, <https://www.aramis.admin.ch>, besucht am: 6. März 2023). Ob damit auch langfristige oder gesundheitliche Auswirkungen für den Menschen verbunden sind, lässt sich daraus somit nicht ableiten. Soweit die Beschwerdeführenden weitere Publikationen (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, An Assessment of Illness in U.S. Government Employees and Their Families at Overseas Embassies, Washington, D.C., 2020, <https://nap.nationalacademies.org>; besucht am: 6. März 2023, Hug/Achermann/Dürrenberger/Kuster/Mevissen/Schär/Rösli, Beurteilung der Evidenz für biologische Effekte schwacher Hochfrequenzstrahlung, Basel 2014, <https://>



www.bafu.admin.ch; Blackman/Forge, 5G Deployment, State of Play in Europe, USA and Asia, April 2019, <https://www.europarl.europa.eu>, besucht am 6. März 2023; D.J. Panagopoulos, Comparing DNA damage induced by mobile telephony and other types of man-made electromagnetic fields", in: Mutation Research – Reviews in Mutation Research; Vol. 781, S. 53-62, Juli-September 2019; Kostoff/Heroux/Aschner/Tsatsakis, Adverse health effects of 5G mobile networking technology under real-life conditions, in: Toxicology Letters, Vol. 323, S. 35-40, Mai 2020, <https://www.sciencedirect.com>, besucht am: 6. März 2023, M. L. Palls, 5G als ernste globale Herausforderung; zu letzterem Bericht hat der Bundesrat in seiner Antwort vom 26. August 2020 auf die Anfrage Nr. 20.1024 von Nationalrätin Yvette Estermann vom 16. Juni 2020 ausgeführt, dass er sich auf den Frequenzbereich der sogenannten Millimeterwellen bezogen habe, welcher in der Schweiz derzeit nicht zugelassen sei, <https://www.parlament.ch>, besucht am: 6. März 2023, vgl. dazu auch BERENIS-Newsletter-Sonderausgabe vom Juli 2020, S. 2) anrufen, lassen sich daraus, soweit es sich dabei überhaupt um wissenschaftliche Studien bzw. (systematische) übersichtsarbeiten (Reviews) handelt, ebenfalls keine (direkten) Schlüsse auf die in der Schweiz geltenden AGW ziehen (vgl. zu der von den Beschwerdeführenden erwähnten "Pulsation" auch Bericht Mobilfunk und Strahlung der Arbeitsgruppe Mobilfunk und Strahlung im Auftrag des UVEK vom 18. November 2019, S. 9 und 66, wonach noch zu wenig systematisch evaluiert sei, inwiefern die Signalcharakteristik für physiologische Effekte beim Menschen eine Rolle spiele, <https://www.bafu.admin.ch>). Unabhängig davon erscheint fraglich, ob die Festlegung von Grenzwerten für Umweltbelastungen aufgrund einer einzelnen Studie erfolgen könnte. Im Übrigen scheinen die Beschwerdeführenden in Bezug auf die fünfte Mobilfunkgeneration ausser Acht zu lassen, dass auch eine adaptive Antenne nicht mehr Energie abstrahlen kann als ihr eingespeist wird. Es ist nicht möglich, dass eine solche Antenne – im Rahmen der bewilligten äquivalenten Strahlungsleistung (ERP_n) – gleichzeitig mehrere sog. Beams mit der bewilligten maximalen Sendeleistung (d.h. unter Berücksichtigung des maximalen Gewinns) in verschiedene Richtungen abgeben kann (vgl. dazu Bundesamt für Kommunikation BAKOM, Bericht Testkonzession und Messungen adaptive Antennen [GS-UVEK-325.1-9/2/1] vom 24. September 2020 [nachfolgend: Bericht BAKOM], S. 4-6, 43 Kap. 2.1.2 und 5.1, <https://www.bakom.admin.ch>, besucht am: 6. März 2023, und zum Beamforming Erläuterungen, S. 5-8 Kap. 4). Vor diesem Hintergrund lässt sich trotz des von der BERENIS umschriebenen Trends hinsichtlich des oxidativen Stresses aufgrund des heutigen Stands der Wissenschaft kein Bedarf erkennen, die AGW anzupassen (vgl. zur Berücksichtigung des Interesses der Bevölkerung an der Mobilfunkversorgung bei der Beurteilung von vorsorglichen Emissionsbeschränkungen auch BGer 1C_450/2010 vom 12. April 2011 E. 3.6 mit Hinweisen, in: URP 2011, S. 434). Von einer



unvollständigen Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz kann in diesem Zusammenhang – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden (act. 1, S. 21 Rz. 102) – keine Rede sein. Dies umso mehr, als es in erster Linie Sache der zuständigen Fachbehörden des Bundes und nicht des Verwaltungsgerichts resp. der Vorinstanz ist, die entsprechende internationale Forschung sowie die technische Entwicklung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen (vgl. dazu BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5.3.3 mit Hinweisen sowie zutreffende E. 4.3 des angefochtenen Entscheids mit Hinweisen, act. 2, S. 7 f.). Die bestehende vorsorgliche Begrenzung der Emissionen mittels der AGW reicht demnach nach wie vor aus, um die Exposition der Bevölkerung tief zu halten und das Risiko für allfällige, heute noch nicht klar erkennbare Gesundheitsfolgen zu verringern. Von einer Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit der in der NISV festgelegten AGW kann nicht ausgegangen werden. Diesem ist die Anwendung nicht zu versagen.

6.

Soweit die Beschwerdeführenden überdies befürchten (act. 1, S. 9 Rz. 36 lit. d), die geplante Anlage zeitige negative Einwirkungen auf die Wildtiere in der Umgebung, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht weiter dargetan, inwiefern mit wissenschaftlichen Studien belegte, konkrete Gefährdungen von freilebenden Tieren durch nichtionisierende Strahlung von Mobilfunkantennen vorliegen sollten, welche einen höheren Schutzstandard als für den Menschen erforderten. Demzufolge ist davon auszugehen, dass von der geplanten Mobilfunkanlage, welche sämtliche Grenzwerte einhält (vgl. E. 5 hiervor), keine massgebliche Gefährdung für freilebende Wildtiere ausgeht (vgl. dazu Art. 14 Ingress und lit. a USG; BGer 1C_375/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.2.4, 3.5.1 f. mit Hinweisen; BGer 1C_579/2017 vom 18. Juli 2018 E. 5.7, siehe in Bezug auf Bäume und Nutztiere auch VerwGE B 2019/145 vom 11. Februar 2020 E. 3 mit Hinweisen).

7.

Des Weiteren halten die Beschwerdeführenden dafür (act. 1, S. 21-23, 25 Rz. 104-114, 126), das Qualitätssicherungssystem (nachfolgend: QS-System) der Beschwerdegegnerin reiche nicht aus, um den bewilligungskonformen Betrieb der geplanten Anlagen zu kontrollieren. Das System gewährleiste weder eine Echtzeitüberwachung der Ausgangsleistung der Antenne noch eine Reaktionsmöglichkeit in Echtzeit auf festgestellte Fehler.

Werden adaptive Antennen im Sinne von Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 6 NISV, wie hier (vgl. E. 2 hiervor), gleichbehandelt wie konventionelle Antennen, kann ihr Betrieb gemäss



dem BAFU (Informationen zu adaptiven Antennen und 5G [Bewilligung und Messung] vom 31. Januar 2020, S. 2) im bestehenden QS-System der Beschwerdegegnerin und der Datenbank des BAKOM korrekt dargestellt werden. Zwischen der maximalen Eingangsleistung und der massgebenden Sendeleistung besteht ein fixer Zusammenhang. Es ist daher ausreichend, wenn das QS-System überprüft, ob die maximale Eingangsleistung zu keiner Zeit überschritten ist. überdies wird im Bericht BAKOM (S. 11) festgehalten, dass das umhüllende Antennendiagramm den maximal möglichen Gewinn in alle Richtungen angibt. Es ist somit nicht möglich, dass die geplante Antenne mit Abstrahlungsmustern resp. -diagrammen sendet, die über das umhüllende Diagramm hinausgehen (vgl. dazu auch StDB, Antenna Diagrams, S. 8-16). Bei dieser Sachlage besteht, wie die Vorinstanz in Erwägung 6.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 12) zutreffend festgehalten hat, kein Anlass, die grundsätzliche Tauglichkeit des QS-Systems der Beschwerdegegnerin bei Konstellationen wie der vorliegend zur beurteilenden in Zweifel zu ziehen (vgl. dazu Art. 12 Abs. 1 und 2 NISV und zur Zulässigkeit und Anwendbarkeit der QS-Systeme das von den Beschwerdeführenden angerufen Urteil BGer 1C_97/2018 vom 3. September 2019, in: URP 2020, S. 543 ff., E. 6-8 mit Hinweisen, insbesondere auf das von den Beschwerdeführenden ebenfalls zitierte Urteil BGer 1A.160/2004 vom 10. März 2005 E. 3.3, siehe dazu auch BAFU, Adaptive Antennen, Nachtrag vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung zur NISV für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, S. 13, <https://www.bafu.admin.ch>, wonach die Beschwerdegegnerin mithilfe des QS-Systems sicherstellen muss, dass die Antenne im Betrieb immer innerhalb des bewilligten Szenarios bleibt).

8.

Das Eidgenössische Institut für Metrologie (METAS) hat sodann den Technischen Bericht: Messmethode für 5G-NR-Basisstationen im Frequenzbereich bis zu 6 GHz vom 18. Februar 2020/20. April 2020, berichtigt mit Nachtrag vom 15. Juni 2020, publiziert (Stand: 6. Juli 2020, <https://www.metas.ch>, besucht am 6. März 2023). Darin wird erläutert, wie die Strahlung adaptiver Antennen gemessen und auf den Beurteilungswert hochgerechnet wird. Zumindest mit der beschriebenen frequenzselektiven Messung (vgl. dazu Erläuterungen des BAFU zur Messmethode für adaptive Antennen vom 30. Juni 2020, S. 6 ff., <https://www.bafu.admin.ch>) liegt ein vom BAFU empfohlenes Messverfahren für die Überprüfung der Strahlenbelastung adaptiver Antennen vor (vgl. dazu Art. 12 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 NISV; VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 E. 6.2). Die Beschwerdeführenden bemängeln diesbezüglich einzig (act. 1, S. 23-25 Rz. 115-121, 126), die darauf basierenden Abnahmemessungen seien nicht objektiv, da diese auf die von der Anlagenbetreiberin angegebenen Hochrechnungsfaktoren abstellten. In dieser Hinsicht lassen die



Beschwerdeführenden indes ausser Acht, dass das AFU in seinem Amtsbericht vom 30. Juni 2021 (Beilage zu act. 8/13, S. 4 Ziff. 3.2) darauf hingewiesen hat, dass es als kantonale Fachstelle für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NIS) bei den (Stichproben-)Kontrollen des Qualitätssicherungssystems in den Steuerzentralen der Mobilfunkbetreiber die Richtigkeit des Synchronisationssignals(SSS)-Hochrechnungsfaktors überprüfen könne. Damit ist davon auszugehen, dass die Grundlagen für die Hochrechnung – trotz anderslautender Darstellung der Beschwerdeführenden – objektivierbar sind. Bei diesem Ergebnis kann dahingestellt bleiben, ob im vorliegenden Fall nach Inbetriebnahme der strittigen Anlage überhaupt Anlass für Abnahmemessungen besteht (vgl. dazu Vollzugsempfehlung zur NISV des BAFU [ehemals: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL], Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, aus dem Jahr 2002, Stand: 20. November 2006, ergänzt am 28. März 2013, S. 20, <https://www.bafu.admin.ch>).

9.

Im Weiteren steht fest, dass die streitbetroffene Mobilfunkanlage in der Landwirtschaftszone (Art. 21 Abs. 1 PBG, in Verbindung mit Art. 16 ff. RPG) nicht zonenkonform im Sinne von Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. a RPG ist. Zu prüfen ist, ob sie die Voraussetzungen von Art. 24 ff. RPG für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung vom Grundsatz der Zonenkonformität erfüllt. Diesbezüglich bringen die Beschwerdeführenden vor, es sei zu Unrecht auf eine Standortevaluation verzichtet worden (act. 1, S. 8-10, 24 Rz. 28-38, 123).

9.1.

Laut Art. 24 RPG können Bewilligungen abweichend von Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. a RPG namentlich zur Errichtung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Eine Anlage ist im Sinne von Art. 24 Ingress und lit. a RPG standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen oder wenn die Anlage aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Nach der bundesgerichtlichen Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, die dann zu bejahen ist, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Diese beurteilen sich nach objektiven Massstäben, weshalb es grundsätzlich weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder



Bequemlichkeit ankommen kann. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 Ingress und lit. b RPG überschneidet. Dabei können nicht nur technische Aspekte, sondern auch Interessen des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes berücksichtigt werden (vgl. BGer 1C_502/2020 vom 23. September 2021 E. 4.2 mit Hinweisen, in: BR 2022, S. 93 und 115). Mobilfunkanlagen sind im Sinne von Art. 24 Ingress und lit. a RPG absolut standortgebunden, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann. Die relative Standortgebundenheit kann bejaht werden, wenn die Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirken und nicht störend in Erscheinung treten. Dies kann zutreffen, wenn sie an bestehende Bauten und Anlagen wie z. B. Hochspannungsmasten oder landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen montiert werden können. Strassen, Wege und Parkplätze ausserhalb der Bauzonen fallen als Standorte für die Neuerstellung von Mobilfunkanlagen in diesem Zusammenhang dagegen grundsätzlich ausser Betracht (vgl. dazu BGer 1C_11/2016 vom 10. Juni 2016 E. 4.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 141 II 245 E. 7.6.2). Die Standortgebundenheit ist nicht nur bei der erstmaligen Bewilligung einer zonenfremden Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone zu prüfen, sondern auch bei jeder späteren Änderung oder Erweiterung (vgl. BGer 1C_496/2011 vom 20. September 2012 E. 2.2 mit Hinweisen, in: BR 2013, S. 75).

9.2.

Die geplante Antenne kann wegen des erhöhten Standorts auf Parzelle Nr. 0000__ auf 1121,02 m.ü.M. (vgl. act. 8/10/7) in peripherer Lage am Scheitelpunkt von drei zusammenkommenden Tälern eine grosse Fläche im topografisch schwierigen Z.__-tal – hauptsächlich ausserhalb, teils innerhalb der Bauzonen – versorgen (vgl. dazu raumplanerische Teilverfügung des AREG vom 28. Oktober 2020, act. 8/10/19, S. 3 E. 3f; Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 24. Juli 2020, Überschrift "Zonenkonformität", <https://www.geoportal.ch>). Damit erweist sich der gewählte Standort im Vergleich zu einem Alternativstandort innerhalb der Bauzonen in Z.__ als viel vorteilhafter. Die rund 220 m nördlich gelegenen Grundstücke innerhalb der Bauzone in Z.__ liegen im Talgrund auf lediglich ca. 997 bis 1017 m.ü.M. Höhe (<https://www.geoportal.ch>). Inwiefern die versorgungstechnischen Nachteile an einem Alternativstandort innerhalb der Bauzone, etwa auf Parzelle Nr. 0006__, wo sich bereits eine Mobilfunkanlage befindet (<https://www.geoportal.ch>), mit zumutbarem Aufwand behoben werden könnten, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht weiter dargetan. Damit kann nicht gesagt werden, der geplante Standort auf



Parzelle Nr. 0000__ erweise sich zur Erfüllung des Versorgungsauftrags der Beschwerdegegnerin (vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 und 2 Ingress sowie lit. a und c des Fernmeldegesetzes; SR 784.10, FMG) nicht als erforderlich. Überdies ist von einem Rückbau des Sendemastens, welcher – anders als in dem von den Beschwerdeführenden angerufenen Urteil BGer 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012 (vgl. E. 4.3 in fine) – auch von weiteren Mobilfunkanbietern genutzt wird (vgl. dazu act. 8/10/1 f.), in absehbarer Zeit nicht auszugehen. Auch erscheint eine Konzentration der Anlagen an einem bestehenden Standort, insbesondere mit Blick auf den Schutz des Landschaftsbildes, als sinnvoll. Darüber hinaus bietet sich der Standort unter dem Gesichtspunkt des Strahlenschutzes an. Aufgrund der spärlichen Überbauung im Umkreis der Sendestation und der grossen Höhe des Sendemasts von ca. 35 m kann ein grosses Gebiet mit einem Minimum an Strahlung versorgt werden. Alternative Standorte, die prioritär innerhalb der Bauzone gesucht werden müssten, hätten mit Sicherheit eine höhere Belastung von Wohngebieten zur Folge. Ferner befindet sich der fragliche Sendemasten ausserhalb des Naturschutzgebiets Magerwiese Q.__ und des Lebensraums Kerngebiet M.__ (<https://www.geoportal.ch>). überdies hatte das fachkundige Amt für Natur, Jagd und Fischerei gemäss der raumplanungsrechtlichen Teilverfügung vom 28. Oktober 2020 (act. 8/10/19, S. 3 E. 4) keinerlei Einwände gegen das Bauvorhaben. Trotz gegenteiliger Auffassung der Beschwerdeführenden ist demgemäss davon auszugehen, dass weder die Magerwiese Q.__ noch der Lebensraum Kerngebiet M.__ mitsamt deren Umgebung durch den Bau der strittigen Mobilfunkanlage beeinträchtigt werden (vgl. dazu Art. 129 Abs. 2 f. PBG in Verbindung mit Art. 15 Ingress und lit. c der Planungs- und Bauverordnung; sGS 731.11, PBV; Art. 2 f. der Verordnung über den Schutz wildwachsender Pflanzen und freilebender Tiere, Naturschutzverordnung; sGS 671.1, NSV; Art. 1, 9, 14 f. in Verbindung mit Anhang 4 Nr. 38 und Anhang 7 SchutzV, siehe zum eidgenössischen Jagdbanngebiet M.__ [Gebiet II mit partiellen Schutzbestimmungen] auch Art. 11 Abs. 2 und 6 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, Jagdgesetz; SR 922.0, JSG, in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 f. und Anhang 1 Ziff. 15 der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete; SR 922.31, VEJ, <https://map.geo.admin.ch>, besucht am: 6. März 2023). Unter diesen Umständen bewirkt die Erstellung der neuen Mobilfunkanlage am bestehenden Sendemasten auf Parzelle Nr. 0000__ gesamthaft betrachtet keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland und tritt nicht störend in Erscheinung. Demzufolge durfte die Vorinstanz die vom AREG bejahte relative Standortgebundenheit der strittigen Anlage in Erwägung 7.2.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 13 f.) bestätigen, ohne Recht zu verletzen. Sodann kann ihr keine unvollständige Interessenabwägung nach Art. 24 lit. b RPG (vgl. dazu auch Art. 3 der Raumplanungsverordnung; SR 700.1, RPV)



vorgehalten werden, soweit sie erwog (act. 2, S. 14 f. E. 7.3-7.4), dem Vorhaben stünden keine überwiegenden Interessen entgegen (vgl. zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung E. 5 ff. hiavor). Die Kritik der Beschwerdeführenden ist somit auch in dieser Hinsicht unbegründet.

10.

Schliesslich machen die Beschwerdeführenden erstmals im Beschwerdeverfahren geltend (act. 1, S. 6-8, 24 Rz. 19-27, 122), mit einem Abstand von lediglich 2,0 m zum Wald (ohne Waldsaum) halte die geplante Anlage den massgeblichen Mindestabstand gegenüber dem Wald von 15,0 m nicht ein. Auch sei dafür keine Ausnahmegewilligung erteilt worden.

10.1.

Soweit die Kantone als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen haben, gewährleisten sie nach Art. 110 BGG, dass dieses selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen – nicht nur auf eine entsprechende Rüge hin – anwendet (vgl. dazu BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 3.2 mit Hinweisen; B. Ehrenzeller, in: Niggli/Uebersax/ Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N 17 und 19 zu Art. 110 BGG, sowie Art. 33 Abs. 3 Ingress und lit. b RPG; Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP; Art. 64 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 VRP, hinsichtlich des Rügeprinzips anders noch: VerwGE B 2018/117 vom 30. November 2018 E. 4.1 mit Hinweisen). Daraus folgt, dass der Sachverhalt im gerichtlichen Verfahren zu erstellen ist, weshalb der Vorinstanz des Bundesgerichts, jedenfalls wenn sie als einzige kantonale gerichtliche Instanz die Angelegenheit beurteilt, auch neue Tatsachen und Beweismittel unterbreitet werden dürfen. Damit wird die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV bzw. Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) umgesetzt, welche eine uneingeschränkte Sachverhalts- und Rechtskontrolle durch (wenigstens) ein Gericht verlangt (vgl. dazu BGE 135 II 369 E. 3.3; BGer 1C_28/2021 vom 30. Juni 2021 E. 7.3.1; VerwGE B 2020/203 vom 23. November 2021 E. 2.1; VerwGE B 2021/40 vom 24. September 2021 E. 3; VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 E. 1 je mit Hinweisen; Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/ St. Gallen 2020, N 2 und 16 zu Art. 61 VRP, siehe zu Anwendbarkeit der EMRK auch BGer 5A_156/2021 vom 9. Juni 2022 E. 4.4.1 mit Hinweisen). Zumindest ein kantonales Gericht hat also den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden. Es hat die Streitfrage unter allen aufgrund der Akten und



der Vorbringen der Parteien in Betracht fallenden rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, ohne an deren Rechtsauffassungen gebunden zu sein (m.w.H. BGer 9C_409/2013 vom 20. September 2013 E. 2.2.1). Ein Novenverbot in solchen gerichtlichen Verfahren würde gegen die Rechtsweggarantie verstossen. Entsprechend sind in solchen kantonalen Gerichtsverfahren neue Sachverhaltsvorbringen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mindestens dann zu berücksichtigen, wenn sie zusammen mit der fristgerecht eingereichten Rechtsmittelbegründung vorgebracht werden (vgl. dazu Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 934, BGer 8C_216/2018 vom 3. Oktober 2018 E. 4.2.1 mit Hinweisen und VerwGE B 2014/55 vom 27. Oktober 2015 E. 4.3.3 ff. mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_643/2015 vom 3. August 2016 E. 2.2). Entscheidet das Verwaltungsgericht, wie hier, als erste gerichtliche Instanz, steht es den Beschwerdeführenden somit von Bundesrechts wegen offen, gestützt auf neue Tatsachen (und diese stützende Beweismittel) das (unveränderte) Rechtsbegehren auf neue resp. geänderte Rechtsgründe zu stützen, sofern sich daraus keine unzulässige Änderung des Streitgegenstands ergibt. Das ist der Fall, sofern nicht auf einen wesentlich verschiedenen, ausserhalb des zu regelnden Rechtsverhältnisses liegenden Sachverhalt – die rechtliche Begründung zählt nicht als Streitgegenstand – abgestellt wird (vgl. dazu M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 5-7, 10, 17 und 20 zu § 20a VRG ZH sowie N 16 f. zu § 52 VRG ZH, sowie zum [objektmässig definierten] Begriff Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege BGE 144 II 359 E. 4.3, in: Pra 2019 Nr. 75, BGer 2C_69/2019 vom 4. November 2019 E. 2.1 je mit Hinweisen und M. Daum, in: Herzog/derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N 5-10, 14, 22 zu Art. 20a VRPG BE, siehe zum zivilprozessualen Streitgegenstandsbegriff auch D. Willisegger, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, 3. Aufl. 2017, N 4-10 zu Art. 227 ZPO). Ausgenommen sind Verfahrensmängel (wie beispielsweise eine Befangenheit), die bei erster Gelegenheit zu rügen sind und im Beschwerdeverfahren nicht mehr erhoben werden können, wenn dazu schon im unterinstanzlichen Verfahren Gelegenheit bestanden hätte (vgl. dazu BGE 143 V 66 E. 4.3 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_630/2014 vom 18. September 2015 E. 3.1, in: URP 2016, S. 25 ff.; Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band I, 5. Aufl. 2020, N 9 zu Art. 40-41 BauG BE). Allenfalls kann das Vorbringen neuer Tatsachen vor Verwaltungsgericht bei der Kostenaufgabe berücksichtigt werden (vgl. M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], a.a.O., N 16 zu § 52 VRG ZH). Trotz der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist das Verwaltungsgericht im Übrigen nicht verpflichtet, wie eine erstinstanzliche Behörde alle



möglicherweise relevanten Rechtsfragen von Amtes wegen aufzugreifen, sondern kann sich grundsätzlich darauf beschränken, sich mit den Argumentationen der Parteien auseinanderzusetzen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGer 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 3.2 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall rügen die Beschwerdeführenden erstmals im Beschwerdeverfahren eine Verletzung des Waldabstands, nachdem sie im vorinstanzlichen Rekursverfahren lediglich geltend gemacht haben (act. 8/6, S. 15 Rz. 58), im Rahmen der Interessenabwägung sei der Schutz von "Fauna und Flora" nicht berücksichtigt worden. Eine unzulässige Änderung des Streitgegenstands ergibt sich daraus indes offensichtlich nicht. Somit sind die Beschwerdeführenden mit ihrem neuen rechtlichen Argument resp. Bauhinderungsgrund zu hören. Dementsprechend ist nachfolgend zu prüfen, ob die massgeblichen Waldabstandsvorschriften verletzt sind.

10.2.

Bauten und Anlagen in Waldesnähe sind nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen (Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald, Waldgesetz; SR 921.0, WaG, vgl. zur Zielsetzung dieser Bestimmung BGer 1C_77/2021 vom 25. Mai 2021 E. 5.1.1 mit Hinweis, in: BR 2021, S. 296). Gemäss Art. 17 Abs. 2 WaG in Verbindung mit Art. 91 Abs. 1 Ingress und lit. c PBG (vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] im Sinne von Art. 52 WaG am 8. September 2016 genehmigt, vgl. Protokoll der Regierung vom 27. September 2016 Nr. 660, <https://www.ratsinfo.sg.ch>, besucht am 6. März 2023) beträgt der Mindestabstand gegenüber Wäldern ab Stockgrenze für übrige Anlagen, worunter auch Mobilfunkanlagen fallen, – innerhalb und ausserhalb der Bauzone – 15,0 m (vgl. dazu N. Gonseth, in: Abt/Norer/Wild/Wisard [Hrsg.], WaG, Kommentar zum Waldgesetz, Zürich/Genf 2022, N 16 ff. zu Art. 17 WaG, W. Ritter, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 4 zu Art. 91 PBG, und zur Festlegung des minimalen Waldabstands auch BGer 1C_288/2012 vom 24. Juni 2013 E. 6.2 mit Hinweisen). Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in Nutzungsplänen (Art. 91 Abs. 2 PBG). Aus wichtigen Gründen können die zuständigen Behörden die Unterschreitung des Mindestabstands unter Auflagen und Bedingungen bewilligen (Art. 17 Abs. 3 WaG). Die Kantone haben entsprechende Ausnahmeregelungen erlassen (vgl. dazu N. Gonseth, in: Abt/Norer/Wild/Wisard [Hrsg.], a.a.O., N 48 zu Art. 17 WaG). Im Kanton St. Gallen kann die Baubehörde im Einzelfall mit Zustimmung des AREG vom Waldabstand mit Erteilung einer Ausnahmeregelung abweichen, wenn besondere



Verhältnisse vorliegen oder die Durchsetzung der Vorschrift unzweckmässig und unbillig wäre (vgl. dazu Art. 108 Abs. 1 und Abs. 4 Ingress und lit. b PBG in Verbindung mit Art. 8 PBV). Entgegen der Darstellung von M.E. Looser (in: Bereuter/Freiritter [Hrsg.], a.a.O., N 3 zu Art. 108 PBG) umfasst der Anwendungsbereich der Ausnahmegewilligung von Art. 108 PBG im Bereich des Waldrechts – im Gegensatz zur Bestandesgarantie nach Art. 109 PBG (vgl. dazu BGer 1C_57/2021 vom 3. Februar 2022 E. 3.3 mit Hinweisen, anders: act. 1, S. 7 Rz. 24) – auch Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (vgl. dazu BGer 1C_415/2014 vom 1. Oktober 2015 E. 2.3 f., in: ZBI 2016, S. 323 ff., und Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, N 1 zu Art. 23 RPG, wonach sich Art. 23 RPG lediglich mit Ausnahmen vom Grundsatz der Zonenkonformität befasst). Besondere Verhältnisse sind insbesondere in der besseren Wahrung öffentlicher Interessen begründet (vgl. dazu Botschaft der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, S. 87, siehe dazu auch Art. 77 Abs. 1 Ingress und lit. c des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015). Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 108 Abs. 2 PBG setzt weiter voraus, dass sie nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstösst (lit. a); keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzt (lit. b) und die Nachbarschaft nicht unzumutbar benachteiligt (lit. c, vgl. dazu M. E. Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 12 ff. zu Art. 108 PBG). Ob eine Ausnahmesituation vorliegt, ist sorgfältig zu prüfen, da eine leichtfertige Erteilung von Ausnahmegewilligungen die verfassungsrechtlichen Gebote der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und der rechtsgleichen Behandlung der Bürger verletzen würde (vgl. dazu BGer 1C_481/2020 vom 3. November 2021 E. 5.3 mit Hinweisen, in BR 2022, S. 116 f.; Zaugg/Ludwig, a.a.O., N 3 zu Vorbemerkungen zu den Art. 26-31 BauG BE).

10.3.

Wie die Beschwerdeführenden zu Recht eingewendet haben, lässt sich dem Baubewilligungs- und Einspracheentscheid vom 5. März 2021 (Beilage zu act. 8/1) nicht entnehmen, dass sich die dafür – auch ausserhalb der Bauzonen – zuständige Beschwerdebeteiligte 1 mit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Waldabstandes auseinandergesetzt hätte. Vielmehr wird im Bauentscheid ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Bewilligung ausschliesslich auf Art. 146 f. PBG stütze. Bei dieser Sachlage ist der angefochtene Entscheid und damit auch der Gesamtentscheid der Beschwerdebeteiligten 1 vom 5. März 2021 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben sowie die Angelegenheit – unter Einbezug des AREG – zur Prüfung der fraglichen Ausnahmegewilligung und zu neuer Entscheidung an die Beschwerdebeteiligte 1



zurückzuweisen (siehe dazu auch die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für den Ersatzneubau des Sendemastens auf Parzelle Nr. 0000__ verfasste Stellungnahme des KFA vom 11. Juli 2011, Beilage zu act. 8/13/2; Zustimmung des AREG zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Mindestabstands vom 14. Juli 2011, act. 8/13/2, Dispositiv-Ziff. 2 und E. 5).

11.

Von der Beschwerdebeteiligten 1, die grundsätzlich dem Verursacherprinzip entsprechend (Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften) die amtlichen Kosten des Rekurs- (Nr. 21-3007) und Beschwerdeverfahrens tragen müsste (Art. 95 Abs. 2 VRP), sind, da sie nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, keine Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführenden sind die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 3'500 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'800 (Rekursverfahren) zurückzuerstatten.

In Anwendung von Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 107 Abs. 1 Ingress und lit. f der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO) rechtfertigt es sich im vorliegenden Fall, der Beschwerdegegnerin, deren Rechtsvertreter weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren eine Kostennote eingereicht hat, für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zulasten der Beschwerdebeteiligten 1 eine reduzierte ausseramtliche Entschädigung ermessensweise in der Höhe von pauschal insgesamt CHF 4'000 zuzüglich CHF 160 Barauslagen (vier Prozent von CHF 4'000) zuzusprechen (Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 22 Abs. 1 Ingress sowie lit. a und b, Art. 28^{bis} der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Die Beschwerdegegnerin ist mehrwertsteuerpflichtig und vorsteuerabzugsberechtigt (<https://www.uid.admin.ch>, besucht am: 6. März 2023). Ihr nicht begründeter Antrag auf Mehrwertsteuerzuschlag ist deshalb abzuweisen (vgl. dazu Art. 29 HonO und VerwGE B 2020/94 vom 17. Februar 2021 E. 8 mit Hinweis). Eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, hat grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c ZPO). Dass ihr gleichwohl Kosten für Umtriebe erwachsen, bedarf einer besonderen Begründung. Konkret machen die Beschwerdeführenden für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren keine Angaben über getätigte (erhebliche) Aufwände. Auch sind die übrigen Voraussetzungen für eine Umtriebsentschädigung nicht erfüllt (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4). Ihr Antrag auf Zusprache einer Entschädigung ist daher abzuweisen.

Die Abteilungspräsidentin erwägt:



12.

Die Beschwerdeführenden beantragen in verfahrensrechtlicher Hinsicht (act. 1, S. 2 Antrag-Ziff. 5), es sei das Beschwerdeverfahren zu sistieren, bis die massgeblichen Grundlagen zur Beurteilung adaptiver Antennen erarbeitet seien und ein von unabhängiger und qualifizierter Stelle auditiertes Qualitätssicherungssystem sowie ein taugliches Messverfahren für adaptive Antennen vorliege.

Der Entscheid über das Sistierungsbegehren fällt in die Zuständigkeit der Abteilungspräsidentin (vgl. Art. 33 Abs. 1 f. VRP in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 6 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22). Im vorliegenden Verfahren sind nicht nur umweltrechtliche (vgl. E. 5 f. hiervor), sondern auch verfahrensrechtliche (E. 3) und baurechtliche Rügen (vgl. E. 9 f. hiervor) zu beurteilen. Überdies besteht kein Anlass, die grundsätzliche Tauglichkeit des Qualitätssicherungssystems der Beschwerdegegnerin oder das Messverfahren für adaptive Antennen auch bei Konstellationen wie der vorliegend zur beurteilenden in Zweifel zu ziehen (vgl. E. 7 f. hiervor). Bei dieser Ausgangslage erscheint es deshalb insgesamt verfahrensökonomischer, das vorliegende Verfahren fortzuführen anstatt es auszusetzen. Das Sistierungsbegehren der Beschwerdeführenden ist abzuweisen (vgl. dazu VerwGE B 2016/40 vom 22. November 2017 E. 2.1 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019).

Die Abteilungspräsidentin verfügt:

Das Sistierungsbegehren der Beschwerdeführenden wird abgewiesen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die



Sache im Sinne der Erwägungen zu neuer Entscheidung an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.

2.

Für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren werden keine amtlichen Kosten erhoben. Den Beschwerdeführenden werden die im Rekurs- und Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von CHF 1'800 bzw. CHF 3'500 zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdebeteiligte 1 entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 4'160 (inklusive Barauslagen) ohne Mehrwertsteuer.

4.

Der Antrag der Beschwerdeführenden auf Kostenersatz wird abgewiesen.