

BGer 1C_311/2022 vom 15. Januar 2024

Bundesgericht, 2024-01-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_311_2022

FR: TF 1C_311/2022 du 15 janvier 2024

IT: TF 1C_311/2022 del 15 gennaio 2024

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz in einer baurechtlichen Angelegenheit. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerdeführung legitimiert, da sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und als Miteigentümerin eines Grundstücks innerhalb des Einspracheperimeters der streitbetroffenen Mobilfunkanlage besonders berührt ist (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (Art. 42 Abs. 2 und Art. 100 Abs. 1 BGG).

E. 2.1

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 146 IV 114 E. 2.1). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet wird (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (vgl. BGE 146 II 111 E. 5.1.1 ; 141 I 49 E. 3.4 ; 137 I 1 E. 2.4).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zu Grunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG). Gemäss Art. 97 BGG kann die Feststellung des Sachverhalts und damit auch die Beweiswürdigung gerügt werden, wenn die Sachverhaltsfeststellung offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich ist (Art. 9 BV) oder auf einer Rechtsverletzung beruht und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (BGE 137 I 58 E. 4.1.2). Eine

entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Auf eine rein appellatorische Kritik an der Sachverhaltsfeststellung tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 140 III 264 E. 2.3 mit Hinweisen). Zur Sachverhaltsfeststellung gehört auch die auf Indizien gestützte Beweiswürdigung (BGE 140 I 114 E. 3.3.4).

E. 2.3

Die Beweiswürdigung erweist sich als willkürlich, wenn sie offensichtlich unhaltbar oder aktenwidrig ist oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft, das Gericht Sinn und Tragweite eines Beweismittels offensichtlich verkannt hat, wenn es ohne sachlichen Grund ein wichtiges oder entscheidwesentliches Beweismittel unberücksichtigt gelassen oder wenn es auf Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen hat. Dass die von Sachgerichten gezogenen Schlüsse nicht mit der eigenen Darstellung des Beschwerdeführers übereinstimmen, belegt keine Willkür (BGE 140 III 264 E. 2.3 mit Hinweisen).

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt unter anderem eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).

E. 3.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 144 I 11 E. 5.3). Die Rügen sind dementsprechend vorab zu behandeln.

E. 3.2

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt von der Behörde, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt (vgl. mit weiteren Hinweisen: BGE 140 I 99 E. 3.4; 135 II 286 E. 5.1). Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (BGE 134 I 140 E. 5.3).

Nach der bundesgerichtlichen Praxis zur Begründungspflicht im Rahmen des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist es nicht erforderlich, dass die Behörde sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Sie muss wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 141 IV 249 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Der Gehörsanspruch umfasst namentlich auch das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (vgl. BGE 133 I 270 E. 3.1). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV schliesst jedoch kein grundsätzliches Recht auf mündliche Anhörung ein (BGE 134 I 140 E. 5.3; 130 II 425 E. 2.1; vgl. zum Ganzen Urteil 2C_909/2019 vom 7. April 2020 E. 3.2). Dem Anspruch auf rechtliches Gehör lässt sich keine allgemeine Pflicht der Behörde zur Abnahme aller angebotenen Beweise und zur Würdigung sämtlicher Argumente

entnehmen. Die Abweisung eines Beweisantrags erweist sich namentlich als zulässig, falls die Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde sich ihre Meinung aufgrund zuvor erhobener Beweise bereits bilden konnte und sie ohne Willkür in vorweggenommener, antizipierter Beweiswürdigung annehmen darf, die gewonnene Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht erschüttert (BGE 144 II 427 E. 3.1.3 ; 141 I 60 E. 3.3 ; 136 I 229 E. 5.3).

E. 3.3

Die Vorinstanz hat in antizipierter Beweiswürdigung verschiedene Beweisanträge der Beschwerdeführerin abgelehnt. So verlangte diese u.a. eine Amtsvermessung des Horizontalabstands zwischen dem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) Nr. 2a und der Antenne, ein Gutachten einer unabhängigen Fachbehörde zur Berechnung der Feldstärke bei OMEN Nr. 2 und ein solches Gutachten oder eine Amtsauskunft der Fachstelle des Bundes zur vertikalen oder horizontalen Richtungsabschwächung einzuholen.

Die Rügen betreffend die Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör stehen in Zusammenhang mit dem durch die Behörden ermittelten Anlagegrenzwert gemäss Ziff. 64 Anhang 1 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710). Nach Ansicht der Beschwerdeführerin habe sich die Vorinstanz mit ihrer Rüge, der Horizontalabstand zwischen Antenne und den OMEN sei nicht korrekt ermittelt worden, weshalb sich auch der Anlagegrenzwert bei den OMEN als fehlerhaft erweise, nicht ausreichend auseinandergesetzt, und habe auf eine Verifizierung der Berechnungen auf dem Standortdatenblatt verzichtet.

E. 3.4

Die Vorinstanz hatte zu prüfen, ob die zu bewilligende Mobilfunkantenne den Anlagegrenzwert einhält (Ziff. 64 f. Anhang 1 NISV).

E. 3.4.1

Zur Beurteilung dieser Frage stützte sie sich auf die Amtsberichte des Amts für Umwelt des Kantons St. Gallen (AFU) vom 30. Juni 2020 und 26. Oktober 2020 sowie die Angaben im Standortdatenblatt vom 29. Mai 2019/11. Juni 2019, wie sie in E. 5.2 des angefochtenen Entscheids ausdrücklich festhält. Es ist daraus ohne Weiteres ersichtlich, gestützt auf welche Akten die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt festgestellt und ihren Entscheid gefällt hat. Alle diese Dokumente befinden sich bei den Verfahrensakten, in welche die Beschwerdeführerin umfassend Einsicht erhalten hat. Entgegen deren Ansicht musste die Vorinstanz unter diesen Umständen bei der Abweisung der Beweisanträge in antizipierter Beweiswürdigung die von ihr verwendeten Akten zur Bestimmung des Anlagegrenzwertes nicht nochmals einzeln aufzählen.

E. 3.4.2

Die Beschwerdeführerin bemängelt weiter, die aus dem Geoportal des Kantons St. Gallen verwendeten Daten seien im vorliegenden Verfahren in Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör einerseits nicht ausdrücklich dokumentiert und andererseits ihre diesbezügliche Rüge vor der Vorinstanz nicht gehört worden.

Die Website www.geoportal.ch ist ein Angebot der Behörden zur Publikation ihrer amtlichen Geodaten und beinhaltet auch die amtliche Vermessung in der fraglichen Gemeinde. Informationen aus dem Internet gelten grundsätzlich dann als notorische Tatsachen, wenn ihnen aufgrund des Umstands, dass sie leicht zugänglich sind und aus

verlässlichen Quellen stammen (wie Statistiken des Bundesamtes für Statistik, Handelsregistereinträge, Wechselkurse, SBB-Fahrpläne etc.), ein offizieller Anstrich anhaftet (vgl. BGE 149 I 91 E. 3.4; 143 IV 380 E. 1.2; Urteile 1C_396/2022 vom 7. Juli 2023 E. 3.3; 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt und die Behörden waren nicht gehalten, ein separates Aktenstück für das Verfahren zu erstellen.

Der Vorwurf, die auf Angaben aus Geoportal beruhenden Messungen der Behörden seien nicht dokumentiert worden, ist wiederum nicht zutreffend. Die Vorinstanz verweist in ihrer E. 5.3 ausdrücklich und mit Nennung des fraglichen Aktenstücks auf die Berechnung des AFU zum horizontalen Abstand zwischen OMEN Nrn. 2 und 2a zur Antenne, welche auf einem Auszug aus dem Geoportal beruht.

E. 3.4.3

Die soeben aufgeführten Erwägungen aus dem angefochtenen Urteil belegen zudem, dass sich die Vorinstanz durchaus mit den Rügen der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt hat, nur teilt sie deren Auffassung nicht. Eine Verletzung des Anspruch auf rechtliches Gehör liegt auch unter diesem Aspekt nicht vor.

E. 3.5

Dasselbe gilt hinsichtlich des generellen Vorwurfs der Beschwerdeführerin, die Behörden hätten sich einseitig auf die Messungen des AFU verlassen und die Vorinstanz habe ihren Beanstandungen betreffend den vermessenen Horizontalabstand der OMEN Nrn. 2, 2a und 2b durch das AFU zu wenig Beachtung geschenkt.

E. 3.5.1

Fungiert als Vorinstanz eine gesetzlich vorgesehene unabhängige Fachinstanz mit besonderen Fachkenntnissen, so kann und soll das Gericht deren technisches Ermessen respektieren und nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen, jedenfalls soweit die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 142 II 451 E. 4.5.1; 139 II 185 E. 9.3).

Solange im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die spezialisierte Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat, ist deshalb nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abzuweichen (vgl. Urteile 1C_583/2021 vom 31. August 2023 E. 2.6; 2C_1065/2015 vom 15. September 2016 E. 5.2).

E. 3.5.2

Das Baudepartement hat die Fachberichte beim AFU eingeholt, welches über die technischen Fachkenntnisse im Bereich Umwelt verfügt und Teil des Baudepartements ist. Die Vorinstanz verweist ausdrücklich auf die Berechnungen des AFU von November 2019, bei denen sich ein horizontaler Abstand von 61.8 m für OMEN Nr. 2 und 62.4 m für OMEN Nr. 2a ergab. Die Abweichungen zu den Angaben der Beschwerdegegnerin im Standortdatenblatt sind äusserst gering. Unter diesem Blickwinkel bestand für die Vorinstanz kein Anlass, die Berechnungen der Fachbehörde in Zweifel zu ziehen.

E. 3.5.3

Dasselbe gilt, soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, es bestünde eine Differenz bei den Angaben zum Horizontalabstand zwischen dem alten Standortdatenblatt für die ursprüngliche Anlage der Swisscom (61.6 m) zum im vorliegenden Verfahren eingereichten Standortdatenblatt (61.9 m). Der geringe Unterschied kann ohne Weiteres aufgrund leicht abweichender Messpunkte an der Fassade geschehen (z.B. Wand oder Fenster), weshalb die im aktuellen Standortdatenblatt aufgeführte Distanz als Grundlage für die Berechnung der Feldstärke als plausibel erscheint.

E. 3.5.4

Soweit offensichtlich verschiedene Ansichten über die rechtlich vorgegebenen konkreten Messpunkte bei der Antenne bestehen, hat die Vorinstanz auf die behördliche Praxis hingewiesen, wonach die Distanzen von der Mastmitte aus zu messen seien, welche sie in der Folge - mit Begründung - als rechtmässig erachtete (E. 5.3 des angefochtenen Entscheids). Die Messung des AFU als solches habe unter diesem Gesichtswinkel kein Anlass zur Beanstandung gegeben. Dementsprechend hat die Vorinstanz in der von der Beschwerdeführerin bei ihr eingereichten Nachmessung durch ein privat beauftragtes Ingenieurbüro, welches gemäss Angaben der Beschwerdeführerin von der Unterkante der geplanten Antenne aus gemessen hat, bei der Beweiswürdigung keine weitere Beachtung geschenkt. Sie durfte in der Folge auch darauf verzichten, aufgrund dieser Parteieingabe weitere Beweiserhebungen zu erheben.

E. 3.5.5

Es liegen somit keine triftige Gründe im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor, um von den Messungen der Fachbehörde abzuweichen. Die Vorinstanz verfiel daher unter den genannten Umständen nicht in Willkür, wenn sie in antizipierter Beweiswürdigung zum Ergebnis kam, die zusätzlich angebotenen Beweismittel würden hinsichtlich der Distanzmessungen zu keinen neuen Erkenntnissen führen.

E. 3.6

Die soeben dargelegten Ausführungen belegen zudem, dass die Vorinstanz durchaus auf die Rügen der Beschwerdeführerin eingegangen ist und diese ihre Sicht der Dinge in umfassender Weise in das Verfahren einbringen konnte. Die Vorinstanz hat sich sowohl zu den Distanzmessungen des AFU zwischen den OMEN und der Antenne und dem der Fachbehörde zustehenden Ermessen geäußert, als auch zu den unterschiedlichen Horizontalabständen im alten und neuen Standortdatenblatt. Dadurch wurde ihr Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt.

E. 4

Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, die Verfasserin und der Verfasser der Amtsberichte des AFU, Sektionsleiterin UVP und Planbeurteilung Fürsprecherin E._____ und Fachspezialist Dipl. Ing. ETH F._____ hätten in den Ausstand treten müssen.

E. 4.1

Der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung wird für Exekutivbehörden durch Art. 29 Abs. 1 BV gewährleistet; das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt dieses Grundrechts. Im Kern geht es darum, dass sich die für einen Entscheid zuständigen Personen in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Die

strengen für Gerichte geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit gemäss Art. 30 BV bzw. Art. 6 EMRK können allerdings nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden. Exekutivbehörden sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur neutralen Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.1 und 5.2 mit Hinweisen; Urteil 1C_388/2018 vom 8. Januar 2019 E. 3.2).

E. 4.2

Im Wesentlichen haben nichtrichterliche Amtspersonen nach der Rechtsprechung nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber der Partei ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht haben oder wenn ihnen Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (Urteile 1C_647/2021 vom 15. September 2022 E. 2.4; 2C_382/2018 vom 15. März 2019 E. 3 mit Hinweisen).

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin begründet die Befangenheit der beiden Personen damit, dass diese ihre Hinweise auf eine fehlerhafte Messung der OMEN ignorierten. Sie hätten diese Abstände nicht selber abgeklärt, sondern nur die Werte aus dem Standortdatenblatt übernommen und der Beschwerdeführerin eine falsche Messung unterstellt.

Wie soeben gesehen, teilen die Experten des AFU die Auffassung der Beschwerdeführerin betreffend Messpunkte zur Distanzmessung nicht. Aber nur weil die beiden Experten zu anderen Berechnungsergebnissen gelangten und sich - gemäss Ansicht der Beschwerdeführerin - mit ihren Berechnungen nicht intensiv genug auseinandergesetzt hätten, erscheinen sie nicht bereits als befangen. Insbesondere kann im Verhalten der beiden Experten vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten erblickt werden.

E. 5

Die Beschwerdeführerin beanstandet in materieller Hinsicht, die Abstandswerte der Antenne zum OMEN seien in Widerspruch zu den Vorgaben von Art. 11 und Ziff. 62 Abs. 1 Anhang 1 NISV sowie der Vollzugsempfehlung zur NISV für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, BUWAL (nun BAFU), 2002 (nachfolgend: Vollzugsempfehlung) erhoben worden. Der mit dem korrekt bestimmten Horizontalabstand bei OMEN Nr. 2 und OMEN Nr. 2a bestimmte Wert der Feldstärke der Anlage liege über dem zulässigen Grenzwert von 5 V/m, weshalb die Antenne nicht bewilligt werden könne.

E. 5.1

Für den Schutz von Menschen vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat gestützt auf Art. 1 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 11, Art. 12 Abs. 1 lit. und Abs. 2 sowie Art. 13 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) die NISV erlassen. Diese regelt die Emissionsbegrenzungen sowie die Immissionsgrenzwerte für Mobilfunksendeanlagen

und drahtlose Teilnehmeranschlüsse (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a und Ziff. 6 Anhang 1 sowie Anhang 2 NISV; BGE 138 II 173 E. 5.1; Urteil 1C_97/2018 vom 3. September 2019 E. 3.1). 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 (Art. 13 Abs. 1 und Anhang 2 NISV ; BGE 126 II 399 E. 3a; Urteil 1C_627/2019 vom 6. Oktober 2020 E. 3.1). Ausserdem setzte der Bundesrat zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG Anlagegrenzwerte fest (Art. 3 Abs. 6 und Art. 4 Abs. 1 sowie Ziff. 64 Anhang 1 NISV). Die Anlagegrenzwerte 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 (BGE 126 II 399 E. 3b; Urteil 1C_627/2019 vom 6. Oktober 2020 E. 3.1). Mit den Anlagegrenzwerten hat der Bundesrat im Hinblick auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge geschaffen (vgl. BGE 128 II 378 E. 6.2.2; Urteile 1C_627/2019 vom 6. Oktober 2020 E. 3.1; 1C_576/2016 vom 27. Oktober 2017 E. 3.5.1). An Orten mit empfindlicher Nutzung haben ortsfeste Mobilfunkanlagen den Anlagegrenzwert im massgebenden Betriebszustand für sich stets einzuhalten (Art. 3 Abs. 3 und Abs. 6, Art. 4 Abs. 1 und Ziff. 65 Anhang 1 NISV; vgl. BGE 128 II 378 E. 6.2.2; Urteil 1C_627/2019 vom 6. Oktober 2020 E. 3.1).

Die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen der NISV (Anlagegrenzwerte) greifen an Orten mit empfindlicher Nutzung, also namentlich in Räumen, in denen sich Menschen regelmässig während längerer Zeit aufhalten (Art. 3 Abs. 3 lit. a NISV). An diesen haben die Sendeantennen im massgebenden Betriebszustand den Anlagegrenzwert 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 (Ziff. 64 f. Anhang 1 NISV). Ist die Anlage noch nicht errichtet und in Betrieb genommen worden, kann die Einhaltung der Immissions- und Anlagegrenzwerte nicht gemessen, sondern nur berechnet werden (vgl. Urteil 1C_399/2021 vom 30. Juni 2022 E. 3.2). Grundlage der rechnerischen Prognose ist das vom Inhaber der geplanten Anlage gemäss Art. 11 NISV eingereichte Standortdatenblatt. Dieses muss namentlich Angaben über die von der Anlage erzeugten Strahlung an den drei OMEN enthalten, an denen diese Strahlung am stärksten ist (Art. 11 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 NISV). Sodann muss das Standortdatenblatt einen Situationsplan enthalten, der insbesondere die Angaben zu den OMEN darstellt (Art. 11 Abs. 2 lit. d NISV).

Für die Bewilligung einer neuen Anlage ist die rechnerische Prognose massgeblich. Der Abnahmemessung kommt eine nachträgliche Kontrollfunktion zu (Urteil 1C_226/2018 vom 3. September 2019 E. 2.1 und 2.7).

E. 5.2

Gestützt auf Art. 12 NISV wurde die Vollzugsempfehlung publiziert, welche gemäss Beschwerdeführerin vorliegend falsch angewendet worden sei. Es handelt sich bei dieser um eine Verwaltungsverordnung (s.a. Vollzugsempfehlung, S. 3). Eine solche richtet sich an die mit dem Vollzug einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe, insbesondere also an die Verwaltungsbehörden. Verwaltungsverordnungen statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sondern bezwecken, Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die

Verwaltung zu bieten. In Nachachtung dieses Zwecks berücksichtigen auch die Gerichte Verwaltungsverordnungen bei der Auslegung des inländischen Rechts, obschon Verwaltungsverordnungen für die Gerichte an sich nicht verbindlich sind. Vorausgesetzt wird dabei immerhin, dass die betroffene Verwaltungsverordnung eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Mit anderen Worten weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGE 146 I 105 E. 4.1 mit Hinweisen; 142 II 182 E. 2.3.3).

E. 5.3

Für die rechnerische Prognose der Strahlung sieht die Vollzugsempfehlung vor, dass die Strahlung, die an einem zu untersuchenden Ort zu erwarten ist, für jede zur Anlage gehörende Antenne einzeln berechnet wird. Die einzelnen Beiträge werden anschliessend leistungsmässig addiert. Grundlage für die Berechnung sind die beantragte Sendeleistung, die Abstrahlcharakteristik der Sendeantenne (Antennendiagramm), die Senderichtung, der Abstand von der Antenne und die relative Lage des Ortes gegenüber der Antenne (Winkel zur Hauptstrahlrichtung). Ausserdem wird die Dämpfung der Strahlung durch die Gebäudehülle berücksichtigt (Ziff. 2.3, S. 24, Vollzugsempfehlung). Die Berechnung der elektrischen Feldstärke an OMEN im Standortdatenblatt wird auch für Mobilfunksendeanlagen mit adaptiven Antennen so durchgeführt, wie in der Vollzugsempfehlung samt Nachträgen beschrieben (BAFU, Adaptive Antennen, Nachtrag vom 23. Februar 2021 zur Vollzugsempfehlung zur Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV] für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL] 2002, 2021, Ziff. 3.3).

Der Direktabstand wiederum wird aus dem horizontalen Abstand und dem Höhenunterschied zwischen der Antenne und OMEN trigonometrisch berechnet. Der horizontale Abstand ist der aus dem Grundrissplan herauszulesende Abstand zwischen Antenne und OMEN. Der direkte Abstand wird als kürzester direkter Abstand in Metern zwischen dem OMEN und der Sendeantenne (in der Regel unterkant Antenne; falls der OMEN höher liegt als die Antenne, wird zur Oberkante der Antenne gemessen [Vollzugsempfehlung, Ziff. 3.7, S. 45]).

E. 5.4

Die Beschwerdeführerin rügt nun, dass bei der rechnerischen Prognose der Strahlung im Standortdatenblatt der horizontale Abstand zwischen der Anlage und den OMEN Nrn. 2, 2a und 2b - als einer der Faktoren für die Strahlungsbelastung - falsch erhoben worden sei, weil auf den Abstand zum Antennenmast und nicht auf jenen zur einzelnen Sendeantenne abgestellt worden sei. Weil die Antennen an Auslegern in einer Distanz von 74 cm vom Mastzentrum montiert werden sollen, befänden sich der OMEN Nr. 2 respektive die nachträglich berechneten OMEN Nrn. 2a und 2b tatsächlich näher bei den Antennen mit der Senderichtung Azimut 210° als im Standortdatenblatt angegeben. Aus einem falschen Horizontalabstand ergebe sich in der Folge eine falsche Berechnung des Direktabstands von der Antenne zum OMEN, deren Wert in die Formel zur Berechnung der Feldstärke eingesetzt worden sei. Daraus folge schliesslich ein zu tiefer Wert des Feldstärkebeitrags der betreffenden Antenne und damit auch der gesamten Feldstärke der Anlage.

Das Amt für Umwelt habe die höchste Belastung am OMEN Nr. 2a mit 4.99 V/m berechnet, womit der Anlagegrenzwert von 5 V/m knapp eingehalten worden sei. Setze man

jedoch die Distanz zu den Antennen statt diejenige zum Mastzentrum (d.h. 74 cm kürzer), würde die elektrische Feldstärke bei OMEN Nr. 2a mit 5.07 V/m berechnet und der Anlagegrenzwert sei somit überschritten.

E. 5.5

Vorab kann den von der Beschwerdeführerin angeführten rechtlichen Grundlagen betreffend den notwendigen Inhalt des Standortdatenblattes (Art. 11 NISV) nicht entnommen werden, dass die Distanzmessungen ab einem bestimmten Punkt der Antenne vorgenommen werden müssten. Dasselbe gilt für die von der Beschwerdeführerin angeführten Begriffsdefinitionen einer Antennengruppe in Ziff. 62 Abs. 1 Anhang 1 NISV. In dieser Bestimmung wird nur festgehalten, dass alle Sendeantennen, die an einem Mast angebracht sind, als eine Antennengruppe gelten. Die Messung ab Mastmitte ist somit grundsätzlich vereinbar mit den bundesrechtlichen Regelungen, womit zu prüfen bleibt, wie es sich mit den Vorgaben durch die Vollzugsempfehlung verhält.

E. 5.6

Die Vorinstanz verweist in ihrem Entscheid auf die Stellungnahme des Baudepartements, wonach für die Berechnung der Distanz einer Moblifunkanlage zu den OMEN praxisgemäss die Mastmitte als Ausgangspunkt massgebend sei. Die Vorinstanz führt weiter aus, dass der Wortlaut der Vollzugsempfehlung zur Ermittlung des Horizontalabstandes die Begriffe "Antenne", "Sendeantenne", "unterkant Antenne" bzw. "Oberkante der Antenne" jedoch nicht den Begriff "Mastmitte" verwendet werde und die projektierten neuen Antennen, welche in die bestehende Anlage integriert werden sollen, gemäss den massgeblichen Plänen seitlich über den Mast herausragen würden. Das von der Beschwerdeführerin favorisierte Vorgehen liefe allerdings darauf hinaus, dass nicht mehr auf den "aus dem Grundrissplan herauszulesenden Abstand" abgestellt werden könnte, sondern stets zusätzlich der Abstand "Unterkante" (Aussenkante) Antenne ermittelt werden müsste. Dies wiederum stünde im Widerspruch zu den Vorgaben der Vollzugsempfehlung. Mit Blick auf das den unabhängigen Fachinstanzen in diesem Zusammenhang zustehende technische Ermessen, sei es deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Fachbehörden die Mastmitte als massgebenden Ausgangspunkt zur Ermittlung des Horizontalabstandes herangezogen habe.

E. 5.7

Das BAFU - als Verfasser der Vollzugshilfe - stützt diese Auslegung durch die Vorinstanz.

E. 5.7.1

Es hält in seiner Stellungnahme fest, dass sich die Praxis des Baudepartements, wonach die Mastmitte als Ausgangspunkt für die Distanzberechnung massgebend sei, zwar nur auf den Kanton St. Gallen beziehe. In der bisherigen schweizweiten Praxis seit der Publikation der Vollzugshilfe Mobilfunk seien sowohl Standortdatenblätter eingereicht und bewilligt worden, bei denen als x/y-Position der Antennen die Mastmitte angegeben worden seien, als auch solche, bei denen die Angabe mit den exakten Positionen unter Berücksichtigung der Absetzung vom Mast erfolgt seien. Das BAFU habe stets beide Praktiken als rechtskonform erachtet - auch bei früheren Stellungnahmen an das Bundesgericht.

E. 5.7.2

Werde als x/y-Position der Antenne das Mastzentrum angegeben, vereinfache sich der Aufwand bei der Berechnung, da für alle Antennen am selben Mast dieselben Koordinaten

verwendet werden könnten, während die Abweichung bei der berechneten elektrischen Feldstärke in der Regel minimal sei. Bei der projektierten Anlage erhöhe sich die elektrische Feldstärke bei der Berechnung mit den exakten Antennenpositionen unter Berücksichtigung des Abstandes vom Mastzentrum lediglich um 1.6 Prozent, obwohl die Antennen 74 cm vom Mastzentrum abgesetzt seien. Dies sei darauf zurückzuführen, dass der Abstand der Anlage zum OMEN um ein Vielfaches grösser sei als der Abstand der Antenne zum Mast.

E. 5.7.3

Die vorgenommene Vereinfachung bei der Antennenposition werde vorliegend auch dadurch relativiert, dass die Beschwerdegegnerin sowie die Vollzugsbehörden bei der rechnerischen Prognose der Strahlung gestützt auf die Vollzugshilfe weitere Vereinfachungen angewendet hätten, die alle dazu führten, dass die elektrische Feldstärke am OMEN Nr. 2a etwas höher berechnet worden sei als mit «exakten» Werten. So werde gemäss Vollzugshilfe für die rechnerische Prognose als Antennenhöhe die Unterkante der Antenne herangezogen, obwohl die Strahlung über die ganze Antenne oberhalb dieser Kante abgestrahlt wurde. Für die Gebäudehülle sei vorliegend keine Dämpfung eingesetzt, obwohl jede Wand die Strahlung etwas dämpft. Zudem sei OMEN Nr. 2a an der alleräussersten Gebäudeecke berechnet worden und damit näher bei den Antennen als im Innern des Gebäudes bei einem Abstand von mindestens 50 cm von den Wänden, wo gemäss den Messempfehlungen nach Inbetriebnahme der Anlage die Abnahmemessung durchgeführt werde. Im Weiteren weist das BAFU darauf hin, dass eine hundertprozentige Exaktheit der Berechnung auch mit der Antennen- anstatt der Mastposition nicht zu erreichen sei. Zum Beispiel sei bei mechanisch geneigten Antennen nicht definiert, von welchem Punkt der Antenne die horizontale Distanz zu den OMEN gemessen werden solle.

E. 5.7.4

Aufgrund der dargelegten und anderen Vereinfachungen bei der rechnerischen Prognose empfehle die Vollzugshilfe Mobilfunk, dass nach Inbetriebnahme der Anlage in der Regel eine NIS-Abnahmemessung durchgeführt werden solle, wenn gemäss rechnerischer Prognose der Anlagegrenzwert an einem OMEN zu 80 % erreicht werde. Ergebe die Abnahmemessung eine höhere NIS-Belastung als die rechnerische Prognose, dann habe das Ergebnis der Messung Vorrang. Stelle sich wider Erwarten heraus, dass der Anlagegrenzwert beim Betrieb mit der bewilligten Sendeleistung überschritten werde, dann habe die Behörde eine Reduktion der Sendeleistung oder eine sonstige Anpassung der Anlage zu verfügen (vgl. zum Ganzen Vollzugshilfe, Ziff. 2.1.8, S. 20). Wenn also aufgrund des Unterschiedes der Distanz des OMEN zur Antenne resp. zum Mastzentrum die Berechnung eine knappe Einhaltung des Anlagegrenzwertes ergebe, müsse dieses Resultat durch eine Abnahmemessung überprüft werden.

E. 5.7.5

Zusammenfassend ist das BAFU der Ansicht, dass den Vollzugsbehörden bei der rechnerischen Prognose der Strahlung ein gewisser Ermessensspielraum zustehe. Dieser ermögliche es ihnen, Vereinfachungen vorzunehmen, auch wenn diese von der Vollzugshilfe nicht explizit vorgesehen seien, soweit sie sich höchstens geringfügig auf das Resultat der elektrischen Feldstärke auswirkte. Es müsse jedoch aufgrund einer Gesamtsicht gewährleistet sein, dass der von der Vollzugshilfe für die Prognose verlangte Standard eingehalten werde. Dabei sei auch der praktischen Erfahrung der Vollzugsbehörden bei der

Beurteilung der Strahlenbelastung Rechnung zu tragen. Vorliegend habe das AFU das eingereichte Standortdatenblatt eingehend und genau geprüft. Es habe dieses nicht lediglich «nachgerechnet» oder gar bloss abgesegnet, sondern die Lage der höchstbelasteten OMEN mit selber berechneten Feldstärkekarten überprüft und korrigiert. Trotz der von ihm vorgenommenen Vereinfachung bei der Bestimmung des horizontalen Abstands zwischen Antenne und OMEN sei die rechnerische Prognose aus Sicht des BAFU sorgfältig und mit ausreichender Genauigkeit vorgenommen worden.

E. 5.8

Die Ausführungen des BAFU sind überzeugend und es bestehen für das Bundesgericht vorliegend keine triftigen Gründe, um davon abzuweichen. Die dargelegte Handhabung der Vollzugsvorschriften ermöglicht eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden Rechtssätze. Insbesondere aufgrund der verschiedenen Unwägbarkeiten bei der Berechnung der Feldstärke ist die einfach umsetzbare Messung von der Mastmitte aus nicht zu beanstanden. Der der Messung innewohnenden Ungenauigkeit wird dadurch Rechnung getragen, dass bereits bei 80 % der erlaubten Feldstärke eine Nachmessung angeordnet wird, womit die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt wird. Eine solche wurde in der Baubewilligung denn auch bereits angeordnet. Sollte sich herausstellen, dass die Grenzwerte überschritten werden, müsste die Sendeleistung reduziert werden.

Die Vorinstanz verletzt demnach kein Bundesrecht, wenn sie gestützt auf die rechnerische Strahlungsprognose die Einhaltung des Anlagegrenzwertes bejahte.

E. 5.9

Weiter rügt die Beschwerdeführerin einen offensichtlich falsch festgestellten Horizontalabstand zwischen OMEN Nr. 2 und der Antenne, da die Angaben im Standortdatenblatt der ursprünglichen Anlage eine kürzere Distanz (61.6 m) auswiesen, als diejenigen zur vorliegend beantragten Anlage (61.9 m).

Auch mit diesem Einwand dringt die Beschwerdeführerin nicht durch. Wie gesehen (vorne E. 3.5.3), kann die unterschiedliche Bestimmung des Messpunkts am Gebäude ohne Weiteres zur beanstandeten Messdifferenz führen. Nur weil die Vorinstanz dabei nicht den Argumenten der Beschwerdeführerin folgte und nicht die selben Schlüsse gezogen hat wie sie, vermag keine willkürliche Sachverhaltsfeststellung zu belegen (vorne E. 1.5).

Und selbst wenn aufgrund der unterschiedlichen Angaben in den Standortdatenblättern die Distanz von OMEN Nr. 2 willkürlich festgestellt worden wäre, so würde es sich auf den vorliegenden Fall dennoch nicht auswirken (vorne E. 2.2). Auch bei der Verwendung des geringeren Abstands von 61.6 m würde die rechnerische Prognose der elektrische Feldstärke an OMEN Nr. 2 mit 4.98 V/m immer noch unter den Anlagegrenzwert von 5 V/m zu liegen kommen.

E. 5.10

Zudem kritisiert die Beschwerdeführerin, dass die OMEN Nrn. 2a und 2b, für die das AFU zusätzliche Berechnungen vorgenommen hatte, nicht in einem angepassten Standortdatenblatt abgebildet worden seien, was in Widerspruch zu Art. 11 NISV stehe.

Gemäss BAFU hat die Beschwerdegegnerin im vorliegenden Verfahren ein grundsätzlich den Anforderungen von Art. 11 NISV entsprechendes Standortdatenblatt eingereicht. Das AFU hat im Rahmen seiner Überprüfung weitere Berechnungen zur Belastung an den

umliegenden OMEN vorgenommen. Auch unter Berücksichtigung der zusätzlich berechneten OMEN Nrn. 2a und 2b sei der Anlagegrenzwert eingehalten worden. Sämtliche gemäss Art. 11 Abs. 2 NISV geforderten Angaben, die benötigt werden, um die Einhaltung des Anlagegrenzwertes beurteilen zu können, seien im Verfahren vorgelegen. Dieser Ansicht ist beizupflichten. Die zusätzlichen Abklärungen des AFU haben nicht zur Folge, dass die Beschwerdegegnerin dazu weitere Standortdatenblätter nachzureichen hätte. Es liegt keine Verletzung von Art. 11 NISV vor.

E. 6

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich eine potentielle Gefährdung der Zivilluftfahrt durch die geplante Antenne geltend macht, kann auf die Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. So fällt die Antenne nicht unter die Bewilligungs- oder Registrierungspflicht nach Art. 63 ff. der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) und es ist nicht ersichtlich, aufgrund welcher rechtlicher Grundlage die Baubewilligung verweigert werden sollte.

Die Situation in der Schweiz hinsichtlich des Themenbereichs 5G-Telefonie und Luftfahrt ist gemäss Mitteilung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) unter Kontrolle (www.bazl.admin.ch; Rubrik: 5G-Telefonie und Luftfahrt). Die Zivilluftfahrtbehörden weltweit hätten bis heute keinen Zwischenfall verzeichnet, bei dem eine Beeinträchtigung sicherheitsrelevanter Funktionen an Bord von Luftfahrzeugen auf den Einfluss von 5G-Signalen zurückzuführen gewesen wären. Unter diesen Umständen bestand für die Vorinstanz kein Anlass, weitere Abklärungen zu tätigen.

E. 7

Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat der obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.