

# **SG\_PUBLIKATIONEN 22-1456 vom 27. Juni 2023**

SG Gerichte, 2023-06-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publikationen\\_22-1456](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_22-1456)

FR: SG\_PUBLIKATIONEN 22-1456 du 27 juin 2023

IT: SG\_PUBLIKATIONEN 22-1456 del 27 giugno 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

### **E. 1.2**

Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### **E. 2**

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentcheid erging am 21. Februar 2022. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

### **E. 3**

Die Rekurrenten machen geltend, die Einführung eines Korrekturfaktors bei adaptiven Antennen sei rechtswidrig.

Die vorliegend strittige Mobilfunkanlage bezweckt unter anderem den Einsatz von adaptiv betriebenen Antennen. Das Baugesuch der Re-

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 7/19

kursgegnerin vom 18. Oktober 2018 basiert auf einem Standortdatenblatt, welches noch vor Erlass des Nachtrags zur Vollzugshilfe erstellt wurde. Die rechnerische Prognose für das Baugesuch der Rekursgegnerin vom 18. Oktober 2018 wurde – wie auch das AFU in seinem Amtsbericht festgestellt hat – hinsichtlich der adaptiven Antennen nicht nach den Vorgaben des Nachtrags zur Vollzugshilfe oder nach der per 1. Januar 2022 revidierten NISV vorgenommen, sondern gemäss den vorläufigen Empfehlungen des BAFU vom 17. April 2019 ("Mobilfunk und Strahlung: Aufbau der 5G-Netze in der Schweiz") und 31. Januar 2020 ("Informationen zu adaptiven Antennen und 5G [Bewilligung und Messung]"; "worst case"-Szenario; vgl. dazu ausführlich VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 Erw. 5.2 f. mit Hinweisen). Insofern ist der Nachtrag zur Vollzugsempfehlung für die Beurteilung des vorliegend strittigen Projekts ohnehin nicht massgebend und auf die geäusserte Kritik an der Einführung des Korrekturfaktors und die in diesem Zusammenhang erhobenen Rügen ist vorliegend nicht weiter einzugehen.

#### **E. 4**

Die Rekurrenten beanstanden weiter die Antennendiagramme adaptiver Antennen und dass das QS-System hinsichtlich adaptiver Antennen untauglich sei. Ferner wird sinngemäss gerügt, dass die Messmethode des METAS unzureichend sei. Dadurch liege eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 und 2 sowie Art. 14 Abs. 2 NISV vor.

##### **E. 4.1**

Hinsichtlich der umhüllenden Antennendiagramme von adaptiven Antennen, bei denen eine "worst case"-Beurteilung erfolgt, ist anzumerken, dass diese sämtliche möglichen Ausprägungen des Antennendiagramms bzw. sämtliche möglichen "Beams" abdecken. Es ist daher nicht möglich, dass die basierend auf dem "worst case"-Szenario geplanten adaptiven Antennen mit Abstrahlungsmustern senden, die über das umhüllende Diagramm hinausgehen (Urteile des Bundesgerichtes 1C\_153/2022 vom 11. April 2023 Erw. 8.2 und 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 9.5.2).

##### **E. 4.2**

Zur Gewährleistung der verlangten Kontrolle, dass die bewilligten Parameter der Mobilfunkantennen im Betrieb eingehalten und die Grenzwerte der NISV nicht überschritten werden, hat das BAFU am 16. Januar 2006 in einem Rundschreiben (Qualitätssicherung zur Einhaltung der Grenzwerte der NISV bei Basisstationen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse) die Einrichtung eines QS-Systems auf den Steuerzentralen der Netzbetreiber empfohlen (BAFU, Rundschreiben vom 16. Januar 2006, abrufbar unter <www.bafu.admin.ch>, Rubriken "Themen", "Thema, Elektromog und Licht", "Fachinformationen", "Massnahmen Elektromog, "Mobilfunk: Qualitätssicherung"; nachfolgend Rundschreiben BAFU). Gemäss Rundschreiben BAFU bezieht das QS-System sämtliche Bauteile und Einstellungen mit ein, welche nichtionisierende Emissionen beeinflussen (BAFU Rundschreiben, S. 2 Ziff. 2). Die Netzbetreiber haben dazu in den Steuerzentralen eine Datenbank (QS-Datenbank) zu implementieren, in der für jede Sendeanlage sämtliche Hardware-Komponenten

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 8/19

und Geräteeinstellungen erfasst werden, welche die abgestrahlte Leistung oder die Senderichtungen beeinflussen. Für ferngesteuerte oder manuelle Veränderungen der Einstellungen sind Prozesse zu definieren, welche sicherstellen, dass die geänderten Einstellungen erfasst und unverzüglich in die QS-Datenbank übernommen werden. Das QS-System hat einmal pro Arbeitstag automatisch die effektiv eingestellten Sendeleistungen und -richtungen sämtlicher Antennen des betreffenden Netzes mit den bewilligten Werten bzw. Winkelbereichen zu vergleichen. Die dabei festgestellten Überschreitungen eines bewilligten Werts sind, sofern dies durch Fernsteuerung möglich ist, innerhalb von 24 Stunden und andernfalls innerhalb einer Arbeitswoche zu beheben. Bei Feststellung von Überschreitungen hat das QS-System automatisch Fehlerprotokolle zu erzeugen, die den Vollzugsbehörden alle zwei Monate unaufgefordert zuzustellen sind. Die Netzbetreiber haben den Behörden sodann uneingeschränkte Einsicht in die QS-Datenbank zu gewähren (BAFU, Rundschreiben, S. 2 f. Ziff. 3).

##### **E. 4.3**

Werden adaptive Antennen – wie vorliegend – gleich behandelt wie konventionelle Antennen, kann ihr Betrieb gemäss BAFU im bestehenden QS-System der

Rekursgegnerin und der Datenbank des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) korrekt dargestellt werden (BAFU, Empfehlung vom 31. Januar 2020, S. 2).

#### **E. 4.4**

Das Bundesgericht hat das QS-System in verschiedenen Entscheidungen als wirksames und ausreichendes Instrument zur Kontrolle der Emissionsbegrenzungen bezeichnet (vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichtes 1C\_340/2013 vom 4. April 2014 Erw. 4 mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichtes 1C\_642/2013 vom 7. April 2014 Erw. 6.1 mit Hinweisen) und sah bis anhin keine Anhaltspunkte, die Tauglichkeit der QS-Systeme zu verneinen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 7 mit Hinweisen). Im letztgenannten Urteil erwog es, dass die in einem Kanton bei Mobilfunkantennen festgestellten Abweichungen von bewilligten Einstellungen keine genügende Grundlage schufen, um auf das generelle Versagen der QS-Systeme zu schliessen. Das Ausmass der Abweichungen sowie deren Auswirkungen auf die Belastung durch nichtionisierende Strahlung an OMEN seien nicht bekannt und entsprechende Feststellungen bezüglich anderer Kantone fehlten. Damit bestehe derzeit keine Veranlassung, bezüglich der Höhe und Senderichtung von Mobilfunkantennen eine Kontrolle durch bauliche Massnahmen (Plombierungen) zu verlangen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_97/2018 vom 3. September 2019 Erw. 8.3). Entsprechend hält das Bundesgericht in seinem jüngsten Grundsatzentscheid zu Mobilfunkanlagen, welches nach dem "worst case"-Szenario beurteilte adaptive Antennen betrifft, fest, wenn vom grundsätzlichen Funktionieren des QS-Systems ausgegangen werde, sei dies nicht zu beanstanden (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 9.5). Im vorgenannten Urteil stützte das Bundesgericht auch die Schlussfolgerung des BAFU, dass es genüge, dass im QS-System neben der Sendeleistung die Übereinstimmung der Ausrichtung dieses umhüllenden Antennendiagramms mit der Montagerichtung der Antenne überprüft werde (Urteil

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 9/19

des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 9.5). Das Bundesgericht führt aber weiter aus, dass es das BAFU mit dem genannten Urteil des Bundesgerichtes 1C\_97/2018 vom 3. September 2019 aufforderte, nach 2010/2011 erneut eine schweizweite Kontrolle des ordnungsgemässen Funktionierens der QS-Systeme durchführen zu lassen oder zu koordinieren. Dabei soll auch der Datenfluss bzw. die Datenübertragung von der realen Anlage in die QS-Datenbank durch Kontrollen vor Ort überprüft werden. Das BAFU halte diesbezüglich fest, es sei mit den Kantonen aktuell daran, gemäss bundesgerichtlichem Auftrag erneut eine schweizweite Kontrolle des ordnungsgemässen Funktionierens der QS-Systeme durchzuführen. Anknüpfend an frühere schweizweite Kontrollen soll dabei erhoben werden, ob das von ihm empfohlene QS-System funktioniere, in der Praxis konsequent angewendet werde und im Ergebnis sicherstelle, dass die Mobilfunkanbieterinnen ihre Sendeanlagen bewilligungskonform betrieben. Diese Kontrolle werde auch die für adaptive Antennen neu integrierten Parameter umfassen müssen, um eine möglichst vollständige Abdeckung der QS-Systeme zu erreichen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 9.4).

#### **E. 4.5**

Im Übrigen hat das BAKOM das QS-System der Rekursgegnerin validiert und dessen Korrektheit mittels Zertifikat bestätigt (vgl. <https://www.bafu.admin.ch> > Thema Elektromog und Licht > Fachinformationen > Massnahmen Elektromog > Mobilfunk:

Qualitätssicherung). Entgegen der von den Rekurrenten vertretenen Ansicht ist auch nicht einfach mit Manipulationsversuchen durch die Rekursgegnerin mittels Softwaresteuerung zu rechnen. Bei dieser Sachlage ist eine Echtzeitüberwachung nicht erforderlich.

#### **E. 4.6**

Was die sinngemäss bemängelten Abnahmemessungen betrifft, stützen sich die Messempfehlungen des BAFU bekannterweise auf die technischen Berichte des METAS (vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 8.2). Eine Messmethode für die Strahlung von 5G-Basisstationen und adaptiven Antennen bis 6 GHz ist vom METAS erarbeitet und am 18. Februar 2020 veröffentlicht worden. Das METAS schlägt dabei zwei verschiedene Messmethoden vor: Die codeselektive und die frequenzselektive Messmethode. Die codeselektive Messmethode ermögliche die Beurteilung der Konformität einer Anlage mit dem Anlagegrenzwert und gelte deshalb als Referenzmethode. Die frequenzselektive Methode erlaube dagegen keine Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Zellen eines gleichen Betreibers oder einer gleichen Anlage. Ausserdem tendiere sie zu einer Überschätzung der hochgerechneten Feldstärke im massgebenden Betriebszustand. Sie könne zwar die Konformität einer Anlage mit den Vorgaben bestätigen, scheitere letztlich jedoch an der abschliessenden Beurteilung der Nichtkonformität (METAS, Technischer Bericht: Messmethode für 5G-NR-Basisstationen im Frequenzbereich bis zu 6 GHz vom 18. Februar 2020, abrufbar unter <www.metas.ch>, "Dokumentation", "Rechtliches", "Messen im Bereich nichtionisierender Strahlung [NISV]"). Die ersten Anwendungen der frequenzselektiven Methode hätten in der

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 10/19

Praxis in gewissen Situationen sodann auch eine deutliche Überschätzung gezeigt. Diese Überschätzungen seien zurückzuführen auf die Kombination von zwei Effekten: Erstens könne die frequenzselektive Methode die Zellen nicht unterscheiden. Zweitens sei bei gewissen adaptiven Antennen der Antennenkorrekturfaktor extrem vom Azimut und von der Neigung abhängig (zum Teil bis zu einem Faktor von 10). Die Kombination der beiden Effekte führe zur Bestimmung eines "worst case"-Antennenfaktors, der die elektrische Feldstärke überschätze. Um diese Überschätzung zu vermeiden, hat das METAS mit Nachtrag vom 15. Juni 2020 Anpassungen an der frequenzselektiven Messmethode vorgenommen. Namentlich wurden der Hochrechnungsfaktor sowie die Auflösungsbandbreite angepasst. Durch die Anpassungen würden die Überschätzungen der frequenzselektiven Methode zum Teil verhindert, aber in keinem Fall unterschätzt (METAS, Nachtrag vom 15. Juni 2020 zum Technischen Bericht Messmethode für 5G-NR-Basisstationen im Frequenzbereich bis zu 6 GHz, abrufbar unter <www.metas.ch>, Rubriken "Dokumentation", "Rechtliches", "Messen im Bereich nichtionisierender Strahlung [NISV]").

#### **E. 4.7**

Die notwendigen Abnahmemessungen werden von fachkundigen Messfirmen durchgeführt, welche in aller Regel bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditiert sind. Anschliessend werden die Messberichte den Vollzugsbehörden eingereicht (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 8.3). Entsprechend ist die Rekursgegnerin gezwungen, die Abnahmemessungen von einer bei der SAS akkreditierten Messfirma durchführen zu lassen und die Ergebnisse bei der

kantonale NIS-Fachstelle, im Kanton St.Gallen das AFU, einzureichen. Zwar wird der Hochrechnungsfaktor des sekundären Synchronisierungssignals (SSS) vom Operator mitgeteilt. Die kantonale NIS-Fachstelle, mithin das AFU, hat aber die Möglichkeit, bei Kontrollen des QS-Systems in den Steuerzentralen der Mobilfunkbetreibenden, die Richtigkeit des Faktors zu überprüfen. Damit ist davon auszugehen, dass die Grundlagen für die Hochrechnung objektivierbar sind (VerwGE B 2022/101 vom 23. März 2023 Erw. 8; BUDE Nr. 42/2022 vom 17. Mai 2022 Erw. 6.3). Jüngst bestätigte auch das Bundesgericht, dass die von METAS und vom BAFU empfohlene Messmethode nicht zu beanstanden sei und stützte auch das Vorgehen bei der Hochrechnung des Messergebnisses auf den massgebenden Betriebszustand (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 8; vgl. zur Erläuterung der Abnahmemessung und der Hochrechnung a.a.O. Erw. 8.4.1 und 8.4.2).

#### **E. 4.8**

Ergänzend ist festzuhalten, dass mittlerweile auch codeselektive Messgeräte erhältlich sind. Somit besteht nun auch die Möglichkeit, nebst der gemäss Rechtsprechung zulässigen frequenzselektiven Methode nach der vom METAS empfohlenen Referenzmethode vorzugehen, um die Einhaltung der AGW, ergänzend zu rechnerischen Prognose, zu überprüfen.

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 11/19

#### **E. 4.9**

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Bedenken der Rekurrenten betreffend das QS-System sowie die Abnahmemessungen von Mobilfunkanlagen unbegründet sind.

#### **E. 5**

Die Rekurrenten bringen ferner vor, durch die geplante Mobilfunkantenne werde das Vorsorgeprinzip verletzt. Aus zahlreichen Studien gehe hervor, dass nichtionisierende Strahlungen ein beträchtliches Gesundheitsrisiko darstellten. Die aktuell geltenden Grenzwerte seien zu hoch angesetzt. Es sei erwiesen, dass elektromagnetische Felder bereits im Bereich der AGW der NISV die Zellen durch oxidativen Zellstress schädigten. Den Grenzwerten der NISV sowie Anhang 1 Ziff. 63 NISV sei aufgrund ihrer Gesetzes- und Verfassungswidrigkeit die Anwendung zu versagen.

#### **E. 5.1**

Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im USG und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 1 Abs. 1 USG soll das Umweltschutzgesetz Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhalten. Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, sind im Sinn der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Die Emission von Strahlung wird durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen; Art. 11 Abs. 1 USG); unter anderem durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten (Art. 12 Abs. 1 Bst. a USG), die durch Verordnungen oder unmittelbar auf das Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben werden (Art. 12 Abs. 2 USG). Im Rahmen der Vorsorge ist die Emission unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden

Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, werden die Emissionsbegrenzungen verschärft (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung schädlicher oder lästiger Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung IGW fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere (Art. 13 Abs. 2 USG). Gemäss Art. 14 Bst. a USG sind die IGW so festzulegen, dass Immissionen unterhalb dieser Werte nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährden (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.1 mit Hinweisen auf BGE 146 II 17 Erw. 6.5; 126 II 399 Erw. 4b; 124 II 219 Erw. 7a; Urteile des Bundesgerichtes 1C\_375/2020 vom 5. Mai 2021 Erw. 3.2.1; 1C\_450/2010 vom 12. April 2011 Erw. 3.3; je mit Hinweisen).

### **E. 5.2**

Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, erliess der Bundesrat die NISV. Diese sieht zum Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten thermischen Wirkungen IGW vor, die von der Internationalen Kommission

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 12/19

zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (ICNIRP) übernommen wurden und überall eingehalten sein müssen, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV; BGE 126 II 399 Erw. 3b). Da die IGW von ihrer Anlage her auf wissenschaftlich erhärteten Erkenntnissen beruhen, lassen sie keinen Raum für die Berücksichtigung von Studien, die wissenschaftlichen Massstäben nicht zu genügen vermögen oder auf ihre Zuverlässigkeit bisher nicht überprüft worden sind. Zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG setzte der Bundesrat ausserdem AGW fest, welche unterhalb der IGW liegen. Die AGW weisen keinen direkten Bezug zu nachgewiesenen Gesundheitsgefährdungen auf, sondern wurden nach Massgabe der technischen und betrieblichen Möglichkeit sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit festgelegt, um das Risiko schädlicher Wirkungen, die zum Teil erst vermutet werden und noch nicht absehbar sind, möglichst gering zu halten. Mit der Festsetzung der AGW hat der Bundesrat im Hinblick auf nachgewiesene Gesundheitsgefährdungen eine Sicherheitsmarge geschaffen. Auch wenn dabei auf wissenschaftliche Gewissheit verzichtet wird, folgt daraus nicht, dass lediglich vorläufige wissenschaftliche oder erfahrungsbasierte Befunde den Massstab für die Bestimmung der konkreten Höhe des AGW abgeben. Ein Abstellen auf vorläufige Erkenntnisse hätte auch eine beträchtliche Rechtsunsicherheit zur Folge (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.2 mit Hinweisen).

### **E. 5.3**

5G ist die nächste Generation der mobilen Kommunikationssysteme und baut weitgehend auf 4G auf. Die in der NISV festgelegten IGW und AGW variieren je nach Frequenz der Strahlung, sind aber nicht von der Mobilfunktechnologie abhängig und gelten unabhängig davon, ob es sich um 2G, 3G, 4G oder 5G handelt (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 4 mit Hinweisen).

### **E. 5.4**

Das Bundesgericht hat wiederholt und insbesondere auch jüngst betreffend die Einhaltung des Vorsorgeprinzips bestätigt, dass die festgelegten AGW als vorsorgliche

Emissionsbegrenzungen gemäss bisherigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform sind und die kantonalen Behörden die geltenden AGW und IGW zu Recht anwenden würden (vgl. insbesondere Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5.3.2 und 5.7 sowie weitere Urteile des Bundesgerichtes 1C\_518/2018 vom 14. April 2020 Erw. 5, 1C\_681/2017 vom 1. Februar 2019 Erw. 4.3, 1C\_348/2017 vom 21. Februar 2018 Erw. 4.3 ff., 1C\_323/2017 vom 15. Januar 2018 Erw. 2.5, 1C\_576/2016 vom 27. Oktober 2017 Erw. 3.5.2 sowie BGE 126 II 399 Erw. 4). Vorliegend besteht – auch gestützt auf den Amtsbericht des AFU als kantonale NIS-Fachstelle – kein Anlass, die gefestigte und erst vor Kurzem bestätigte (bundesgerichtliche) Rechtsprechung grundlegend zu überprüfen. Die Rekurrenten verkennen, dass es in erster Linie Sache der zuständigen Fachbehörden – und nicht der Rechtsmittelinstanzen (BUDE Nr. 42/2022 vom 17. Mai 2022 Erw. 4.3, VerwGE B 2021/123 vom 13. Dezember 2021 Erw. 8, Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 in Erw. 5.3.2) – ist, die entsprechende internationale Forschung sowie

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 13/19

die technische Entwicklung zu verfolgen und beim Bundesrat gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen. Auch mit Blick auf das dem Bundesrat zustehende Ermessen ist die entsprechende verordnungsrechtliche Regelung nicht zu beanstanden (VerwGE B 2019/145 vom 11. Februar 2020 Erw. 2 mit weiteren Hinweisen; BUDE Nr. 42/2022 vom 17. Mai 2022 Erw. 4.3). So hat das Bundesgericht kürzlich festgehalten, dass die zuständigen Fachbehörden des Bundes oder der Bundesrat als Verordnungsgeber weder angesichts einer wissenschaftlich nachgewiesenen oder auf Erfahrung beruhenden Gefährdung oder Belästigung untätig geblieben wären, noch, dass sie es unterlassen hätten, eine gebotene Anpassung der Grenzwerte zu beantragen oder vorzunehmen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 Erw. 5). Das vorgenannte Grundsatzurteil des Bundesgerichtes berücksichtigt die aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu dieser Thematik. Insbesondere wurde vom Bundesgericht auch die von den Rekurrenten mehrfach zitierte Studie von David Schürmann und Meike Mevissen vom 6. April 2021 (Vom Menschen erzeugte elektromagnetische Felder und oxidativer Stresse – Biologische Effekte und Folgen für die Gesundheit) abgehandelt und eine aus dieser folgende Verletzung des Vorsorgeprinzips verneint (Erw. 5.5.1). Die Rüge der Rekurrenten erweist sich somit als unbegründet. Eine Verletzung des Vorsorgeprinzips liegt nicht vor.

## **E. 6**

September 2018 seien die OMEN falsch festgelegt worden. Es müssten weitere OMEN in die Immissionsprognose einbezogen werden. Insbesondere könne betreffend das OMEN Nr. 2 der AGW nur eingehalten werden, wenn die angenommene Eisenbetondecke tatsächlich vorhanden sei und das Glas über dem Treppenhaus mit einer funktionierenden Abschirmung versehen werde. Die Vorinstanz habe weder geprüft, ob das Gebäude eine Eisenbetondecke aufweise, noch eine NIS-Abschirmung für das Glas über dem Treppenhaus verfüge.

### **E. 6.1**

Nach Art. 3 Abs. 3 NISV gelten als OMEN Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielflächen sowie diejenigen Bereiche von

unüberbauten Grundstücken, in denen die vorstehend erwähnten Nutzungen zugelassen sind. Als OMEN gelten ausserhalb von Gebäuden somit einzig Kinderspielflächen und unüberbaute eingezogene Grundstücke, auf denen empfindliche Nutzungen zulässig sind, nicht aber Arbeitsplätze im Freien. Hier müssen – wie an allen Orten, wo sich Menschen auch nur kurzfristig aufhalten – die IGW eingehalten werden, die vor wissenschaftlich anerkannten Gesundheitsschäden schützen.

## **E. 6.2**

In seinem Amtsbericht hielt das AFU hierzu fest, bei der Überprüfung des Standortdatenblatts vom 6. September 2018 am 29. November 2018 seien zusätzlich die Feldstärken für die Liegenschaften auf den Grundstücken Nrn. 008, 009 und 010 berechnet worden. Aus

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 14/19

der Berechnung basierend auf der mittels Street View von Google Maps geschätzten Gebäudehöhen hätten die Werte 2,72, 3,63 und 3,26 V/m resultiert.

Betreffend das Grundstück Nr. 001 sei mit dem im Standortdatenblatt ausgewiesenen OMEN Nr. 2 bereits der höchstbelastete OMEN auf diesem Grundstück berechnet worden. Gemäss eigener Vollzugspraxis und entgegen der Ansicht der Rekurrenten gelte das Grundstück Nr. 011 als überbaut und für sich das darauf befindende Gebäude Vers.-Nr. 013 resultiere ein Wert von 3 V/m bei einer geschätzten Gebäudehöhe von 9,9 m. Für den Spielplatz auf Grundstück Nr. 012 sei eine Feldstärke von 1,43 V/m 1,5 m über Boden berechnet worden. Entgegen der rekurrentischen Darstellung weise das OMEN Nr. 6 eine min. horizontale Richtungsabschwächung von 0,1 bzw. 0,3 dB auf und nicht 15 dB. Dass beim OMEN Nr. 6 im Vergleich zum OMEN auf dem Grundstück Nr. 008 eine höhere Feldstärke resultiere, sei auf die geringere vertikale Distanz zurückzuführen. Dieser Einfluss sei grösser als die horizontale Distanz. Die drei am höchsten belasteten OMEN seien im Standortdatenblatt somit korrekt ausgewiesen worden.

## **E. 6.3**

Die Rüge der Rekurrenten erweist sich angesichts der Ausführungen des AFU als nicht stichhaltig. Es besteht kein Anlass, die Darlegungen des AFU als kantonale NIS-Fachstelle in Zweifel zu ziehen. Es kann deshalb auf diese verwiesen werden, zumal die Ausführungen des AFU von den Rekurrenten nicht bestritten werden. Wie sich aus den Erläuterungen des AFU schliessen lässt, besteht auf den von den Rekurrenten als relevant angesehenen weiteren OMEN keine höhere Feldstärke als in den drei am höchstbelasteten OMEN gemäss Standortdatenblatt (Nrn. 3, 4 und 5). Ebenso wenig wird an den genannten Standorten der AGW überschritten. Wie überdies der Abgleich mit dem im Rahmen der Rekursvernehmlassung eingereichten Standortdatenblatt vom 23. August 2018 ergibt, wurden im Standortdatenblatt vom 6. September 2018, welches Bestandteil des Baugesuchs ist, die am höchsten belasteten OMEN ausgewiesen. In Bezug auf OMEN Nr. 2 lässt sich dem mit der Rekursvernehmlassung eingereichten "Werkplan Längsschnitt" und dem "Werkplatz Dachaufsicht" entnehmen, dass der Dachaufbau der Mehrfamilienhäuser "E. \_\_\_" aus Elementbeton (5 cm) und Ortbeton (17 bis 23 cm) besteht. Soweit darüber hinaus die fehlende NIS-Abschirmung für das Glas über dem Treppenhaus bemängelt wird, so ist eine solche für die Einhaltung des AGW beim OMEN Nr. 2 nicht erforderlich. Entgegen der rekurrentischen Darstellung geht aus dem Bericht des AFU vom 29. November 2018 nicht hervor, dass das Glasfenster über dem Treppenhaus, welches – wie

auch die Rekursgegnerin festgehalten hat – einen OKA darstellt, mit einer Abschirmung zu versehen ist. Die Rekursgegnerin hat in ihrem Standortdatenblatt vom 6. September 2018 die drei höchstbelasteten OMEN korrekt ausgewiesen. Die Rüge der Rekurrenten geht somit fehl.

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 15/19

## **E. 7**

Weiter rügen die Rekurrenten, das Bauvorhaben überschreite die zulässige Gebäudehöhe.

### **E. 7.1**

Das Verwaltungsgericht hat bereits im Jahr 2004 entschieden, dass Mobilfunkantennenanlagen keine Gebäude darstellen, die an die Höhenbeschränkungen gemäss Art. 67 Abs. 1 BauG gebunden seien. Bei einer Antennenanlage handelt es sich demnach um eine "eindimensionale" technische Infrastruktureinrichtung bzw. um eine Anlage, für welche die Vorschriften über die Gebäudehöhe nicht massgebend sind. Da von einer feingliedrigen Antenne weder die Belichtung noch die Fernsicht wesentlich tangiert wird, ist eine analoge Anwendung von Vorschriften über die Gebäudehöhe grundsätzlich nicht gerechtfertigt. Dazu kommt, dass Mobilfunkanlagen technisch eine gewisse Höhe aufweisen bzw. die umliegenden Gebäude überragen müssen, damit sie ihre Funktion überhaupt erfüllen können (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2004/IV/39 mit Hinweis; BGE 133 II 64 Erw. 5.2). Weiter hat das Verwaltungsgericht im Entscheid B 2013/134 vom 11. November 2014 entschieden, dass Technikbauten, die der Mobilfunkanlage und nicht dem Betrieb des Hochhauses dienen, zwar nicht als technisch bedingte Dachaufbauten, aber als gewöhnliche Dachaufbauten zu qualifizieren seien. Als solche sind sie folglich einzig den Beschränkungen für Dachaufbauten unterworfen, wie der Antennenmast selbst müssen sie aber keine Höhenbestimmungen einhalten (Erw. 5.1.2; bestätigt durch das Urteil des Bundesgerichtes 1C\_7/2015 vom 6. November 2015 Erw. 5 f.; BDE Nr. 12/2020 vom 24. Februar 2020 Erw. 3.1).

### **E. 7.2**

Nach dem Gesagten hat die geplante Mobilfunkanlage samt Technikbox die baureglementarische Gebäudehöhe nicht einzuhalten. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

## **E. 8**

Schliesslich monieren die Rekurrenten, die projektierte Mobilfunkantenne füge sich nicht ein und störe das Orts- und Landschaftsbild.

### **E. 8.1**

Das Baugrundstück liegt in der Wohn-Gewerbezone (WG4). In dieser Zone sind keine erhöhten gestalterischen Anforderungen einzuhalten. In der Nähe des Baugrundstücks befinden sich jedoch das Ortsbildschutzgebiet OB 1 "Z.\_\_\_\_ – X.\_\_\_\_" sowie die geschützten Kulturobjekte Nrn. 003, 004, 005, 006 und 007 mit Einstufung "erhaltenswert" (vgl. Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom

### **E. 8.2**

Nach Art. 115 Abs. 1 Bst. g PBG sind Baudenkmäler samt deren Umgebung geschützt.

#### **E. 8.2.1**

Gemäss Amtsbericht der KDP vom 30. August 2022 sind sowohl das Ortsbildschutzgebiet als auch die geschützten Kulturobjekte von lokaler Bedeutung. Eine Beeinträchtigung der Schutzziele der betroffenen Schutzobjekte liegt nicht vor. Im Zusammenhang mit dem Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 16/19

Umgebungsschutz des Ortsbilds wies die KDP insbesondere darauf hin, dass nicht die Mobilfunkantenne problematisch sei, sondern die bestehende Überbauung "E.\_\_\_\_".

### **E. 8.2.2**

Vorliegend besteht kein Grund, die fachkundige Beurteilung der KDP zu bezweifeln, zumal die Rekurrenten den Ausführungen nichts entgegenhalten und selbst nicht differenziert darlegen, inwiefern die vorgenannten Schutzobjekte durch das Bauvorhaben beeinträchtigt werden sollen. Dass die Schlussfolgerung der KDP in ihrem Amtsbericht sachlich gerechtfertigt ist, bestätigte sich auch am Augenschein. Die Distanz vom Baugrundstück zu den geschützten Kulturobjekten beträgt zwischen 70 und 150 m. Lediglich vom nächstgelegenen Kulturobjekt (Nr. 006; siehe Bilder Nrn. 19 und 20 Fotodokumentation) besteht überhaupt eine direkte Sichtverbindung zum Baugrundstück, wie anlässlich des Augenscheins festgestellt werden konnte (vgl. Bilder Nrn. 24 und 25 Fotodokumentation). Angesichts dieses räumlichen Kontext kann eine Beeinträchtigung des Umgebungsschutzes durch das geplante Bauvorhaben ausgeschlossen werden.

### **E. 8.3**

Weitergehend gelangt lediglich das Verunstaltungsverbot zur Anwendung.

#### **E. 8.3.1**

Art. 99 PBG regelt die Einordnung und Gestaltung von Bauten und Anlagen. Die Bestimmung ist unmittelbar anwendbar. Inhaltlich deckt sich Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG (Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom

#### **E. 8.3.2**

Die Rekurrenten zeigen im Rekurs nicht auf, inwiefern die strittige Mobilfunkanlage als qualifiziert unschön im Sinn der vorstehend dargelegten Rechtsprechung wahrgenommen werden soll. Zu beachten ist auch, dass aufgrund der beschränkten gestalterischen Möglichkeiten – bedingt durch die Funktion der Antennen – und der Umgebungssituation nicht allzu hohe Anforderungen an die Gestaltung/Einordnung der Antennenanlage gestellt werden können (VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 4.3). Die geplante Antenne bewirkt, wie sich auch anlässlich des Augenscheins gezeigt hat, keine

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 17/19

Disharmonie. Die strittige Mobilfunkanlage ist offensichtlich nicht verunstaltend. Eine Verletzung des Verunstaltungsverbots liegt somit nicht vor.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die von den Rekurrenten erhobenen Rügen nicht stichhaltig sind. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

10.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96bis VRP).

10.2 Der von der Rekurrentin am 11. März 2022 geleistete Kosten- vorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

## **E. 9**

August 2010).

## **E. 11**

Rekurrenten und Rekursgegnerin stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

### **E. 11.1**

Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und ange- messen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschä- digung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unter- liegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemäss An- wendung (Art. 98ter VRP).

Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine aus- seramtliche Entschädigung (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer be- sonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sa- che mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheb- lich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht an- waltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltdeparte- ment lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxis- gemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammenge- fasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 18/19

### **E. 11.2**

Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Bis zur Durchführung des Augenscheins war sie durch ihren eigenen Rechtsdienst vertreten und der Aufwand bis dahin übersteigt das übliche Mass nicht. Ferner fehlt es an einer Begründung, weshalb in dieser Phase des Verfahrens gleichwohl ersatzfähige Kosten entstanden wären. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Ab dem Augenschein war die Rekurs- gegnerin hingegen anwaltlich vertreten. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Bei- zug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht somit seit dem Zeit- punkt der anwaltlichen Vertretung grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP). Weil keine Kostennote

vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise festzulegen. Praxisgemäss wird bei Obsiegen eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 3'250.– (zuzüglich allfällige Mehrwertsteuer und Barauslagen) zugesprochen, wenn ein Augenschein durchzuführen war. Da vorliegend der Rechtsvertreter der Rekursgegnerin erst seit Ankündigung des Augenscheins involviert war, rechtfertigt sich eine reduzierte ausseramtliche Entschädigung im Umfang von insgesamt Fr. 1'000.–. Sie ist von den Rekurrenten zu bezahlen.

Weil die zu entschädigende Rekursgegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 194).

### **E. 11.3**

Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen. Entscheid 1.

Der Rekurs von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_, beide Z.\_\_\_\_, wird abgewiesen.

2.

a) A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidunggebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 11. März 2022 von A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes SG (Nr. 62/2023), Seite 19/19

3.

a) Das Begehren der C.\_\_\_\_ AG, W.\_\_\_\_, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen. A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ entschädigen die C.\_\_\_\_ AG ausseramtlich mit Fr. 1'000.–.

b) Das Begehren von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann Regierungsrätin

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