



Fall-Nr.: B 2011/190, B 2011/195
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.02.2020
Entscheiddatum: 29.08.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 29.08.2012

Immissionsschutz, Verfahrensrecht, Art. 3 Abs. 3 und 6 NISV (SR 814.710), Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Ziff. 65 Anhang I NISV und Ziff. 62 Anhang 1 NISV sowie Art. 28 Abs. 1 VRP (sGS 951.1) und Art. 95 Abs. 1 VRP. Eine Abbruchverfügung für eine rechtmässig und aufgrund einer rechtskräftigen Baubewilligung erstellte Mobilfunkanlage ist gesetzeswidrig. Mit der Einhaltung der in der NISV geregelten Immissions- und Anlagegrenzwerte wird den öffentlichen Interessen am Gesundheitsschutz genügend Rechnung getragen. Die organisatorische Unterordnung des Amts für Umwelt gegenüber dem Baudepartement alleine begründet weder einen Interessenkonflikt noch lässt sich aus diesem Umstand eine Befangenheit des Amts oder des Departements folgern. Gemäss verwaltungsgerichtlicher Praxis werden in erstinstanzlichen Verfahren, bei denen sich direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang beteiligen, grundsätzlich diese beiden für die Kostenverlegung herangezogen, während dem erstverfügenden Gemeinwesen keine amtlichen Kosten auferlegt werden. Wenn aber das Gemeinwesen nicht nur blosses Verfahrensbeteiligte als rechtsanwendende Behörde ist, sondern vielmehr selbst Beschwerde führt, sind die Kosten im Falle des Unterliegens ausnahmsweise sowohl vom privaten Beschwerdeführer als auch vom beschwerdeführenden Gemeinwesen je zur Hälfte zu tragen (Verwaltungsgericht, B 2011/190 und B 2011/195).

Urteil vom 29. August 2012

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. M. Looser



St.Galler Gerichte

In Sachen

Politische Gemeinde X., v.d. den Gemeinderat,

Beschwerdeführerin I,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. J. B.,

und

L. AG,X.,

Beschwerdeführerin II,

gegen

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

Vorinstanz,

und

S.C. AG, Z.,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch A.-L. S. AG, Z.,

zusätzlich vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. L. M.,

betreffend

Abbruchverfügung für bereits teilweise erstellte Mobilfunkanlage

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



St.Galler Gerichte

A./ Am 12. Oktober 2009 reichte die Beschwerdegegnerin, die S.C. SA, bei der Beschwerdeführerin I, der politischen Gemeinde X., ein Baugesuch zur Erstellung einer Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 111 an der H.-strasse 33 in X. (abgekürzt Baugrundstück) ein.

Die Beschwerdeführerin I führte für das Baugesuch das ordentliche Baubewilligungsverfahren durch. Sie versandte am 26. Oktober 2009 eine Bauanzeige an die damalige Eigentümerin des nördlich und westlich an das Baugrundstück angrenzenden Grundstücks Nr. 222. Das Baugesuch lag vom 28. Oktober bis 10. November 2009 öffentlich auf.

Am 3. November 2009 teilte das um Überprüfung des mit den Baugesuchsunterlagen eingereichten Standortdatenblatts ersuchte Amt für Umwelt und Energie (abgekürzt AfU) mit, dass die ausgewiesenen Berechnungen korrekt und vollständig seien sowie der Anlage- und der Immissionsgrenzwert an allen massgebenden Orten und mithin die Bestimmungen der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710, abgekürzt NISV) eingehalten seien.

Innerhalb der Einsprachefrist gingen gegen das Baugesuch keine Einsprachen ein. Da es ansonsten zu keinen baupolizeilichen Beanstandungen Anlass gab, erteilte der Gemeinderat der Beschwerdeführerin I am 19. November 2009 die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen.

In der Folge begann die Beschwerdegegnerin mit der Erstellung der bewilligten Mobilfunkantennenanlage, welche Anfang November 2010 kurz vor der Vollendung stand.

B./ Am 4. November 2010 erhob die Beschwerdeführerin II, welche Eigentümerin des rund 50 Meter vom Baugrundstück entfernten, nordwestlich davon gelegenen Grundstücks Nr. 444 ist, nachträglich Einsprache gegen die Mobilfunkanlage der Beschwerdegegnerin. Sie rügte im Wesentlichen, dass sie zu Unrecht nicht mit einer Bauanzeige bedient worden sei und eine damit einhergehende Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Gemeinderat der Beschwerdeführerin I verfügte am 5. November 2010 einen Baustopp, entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende



St.Galler Gerichte

Wirkung und verlangte von der Beschwerdegegnerin den Nachweis, dass die geplante Mobilfunkanlage zu keinen gesundheitlichen Beeinträchtigungen führe. Am 16. November 2010 schlossen sich weitere Personen nachträglich der Einsprache an. Am 8. April 2011 hiess der Gemeinderat X. sämtliche Einsprachen gut. Er widerrief die am 19. November 2009 erteilte Baubewilligung und verpflichtete die Beschwerdeführerin unter Androhung der Ersatzvornahme, die teilweise bereits erstellte Mobilfunkanlage bis zum 31. Mai 2011 abzubauen und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

C./ Gegen den Einspracheentscheid erhob die Beschwerdegegnerin mit der Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 20. April 2011 Rekurs beim Baudepartement. Dabei wurde beantragt, der Entscheid vom 8. April 2011 und der am 5. November 2010 verfügte Baustopp seien kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben. Im Wesentlichen wurde der Rekurs damit begründet, dass die Baubewilligung vom 19. November 2009 zu Unrecht widerrufen worden sei, da die formellen Vorschriften des ursprünglichen Bewilligungsverfahrens eingehalten worden seien und die Beschwerdeführerin I deshalb nicht auf die nachträglichen Einsprachen hätte eintreten dürfen.

In der Vernehmlassung vom 20. Juni 2011 verlangte die Beschwerdeführerin II sinngemäss die Bestätigung des Einspracheentscheids vom 8. April 2011. Zudem machte sie geltend, dass in den Berechnungen zur Einhaltung der Grenzwerte für nichtionisierende Strahlung die bereits erstellten, umliegenden Mobilfunkanlagen - einschliesslich jener auf österreichischem Grund - hätten einbezogen werden müssen.

Die Beschwerdeführerin I beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 6. Juli 2011 die Abweisung des Rekurses und empfahl, ein neutrales Unternehmen mit einem Gutachten zu beauftragen.

Auf ein von der Vorinstanz angekündigtes Einigungsgespräch zwischen den Verfahrensbeteiligten wurde mangels Interesse seitens der Beschwerdeführerin II verzichtet.

Mit Entscheid vom 5. September 2011 wurde der Rekurs der Beschwerdegegnerin gutgeheissen. Der Entscheid wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die



Beschwerdeführerin II und die weiteren Verfahrensbeteiligten zu Recht nicht mit einer Bauanzeige bedient worden seien, da sich ihre Grundstücke ausserhalb des massgebenden Radius von der geplanten Mobilfunkanlage befänden. Ihre Einsprachen seien daher verspätet gewesen, weshalb die Beschwerdeführerin I gar nicht darauf hätte eintreten dürfen. Der Widerruf der Baubewilligung und der Erlass des Baustopps seien ebenfalls widerrechtlich, da die Voraussetzungen dafür nicht gegeben gewesen seien.

D./ Mit den Eingaben der Beschwerdeführerin I vom 16. September 2011 und vom 25. Januar 2012 sowie der Beschwerde der Beschwerdeführerin II vom 19. September 2011 wurde gegen den Entscheid der Vorinstanz Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Dabei wurden die Begehren gestellt, der Rekursentscheid vom 5. September 2011 sei aufzuheben und die Streitsache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung machten die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen geltend, dass in dem Standortdatenblatt, welches den Berechnungen der massgeblichen Grenzwerte für nichtionisierende Strahlung zugrundeliege, die umliegenden Anlagen - insbesondere im benachbarten Österreich - nicht berücksichtigt worden seien. Die Feststellung der Beschwerdegegnerin im Standortdatenblatt vom 8. September 2009 und des AfU vom 3. November 2009, die Mobilfunkanlage würde die massgeblichen Grenzwerte einhalten, sei daher falsch. Zudem habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör verweigert und ihren Entscheid ungenügend begründet, da sie sich nicht mit der neuen, entscheiderelevanten Tatsache - der mit dem neutralen Gutachten der E. I. AG festgestellten Grenzwertüberschreitung - und den daraus folgenden Gesundheitsrisiken auseinandergesetzt habe. Die Beschwerdeführerin II rügte überdies die Unterordnung des AfU gegenüber der Vorinstanz, welche einen unzulässigen Interessenkonflikt begründe, und die Kostenverlegung.

Mit Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 22. September 2011 wurden die weiteren beiden Rekursgegner des vorinstanzlichen Verfahrens, A. und Y. L. sowie I. und P. B., zur Teilnahme am Beschwerdeverfahren eingeladen. Diese liessen die gesetzte Frist ungenutzt verstreichen und verzichteten damit auf eine Beteiligung.



Zwecks Abhaltens von aussergerichtlichen Vergleichsgesprächen sistierte der Präsident des Verwaltungsgerichts am 31. Oktober 2011 das Verfahren gemäss Antrag des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin I. Am 13. Dezember 2011 informierte der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin über das Scheitern der Vergleichsgespräche und beantragte die Aufhebung der Verfahrenssistierung. Mit Schreiben vom 14. Dezember 2011 gewährte das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführerinnen Gelegenheit zur Stellungnahme zur beantragten Aufhebung der Sistierung und erklärte, dass andernfalls die Zustimmung zur Aufhebung vermutet werde. Mit Schreiben vom 4. Januar 2012 äusserte die Beschwerdeführerin II wiederum ihren Unmut über die Messungen des AfU und den Umstand, dass die österreichischen Mobilfunkanlagen nicht berücksichtigt worden seien. Da zur Aufhebung der Sistierung - auch von der Beschwerdeführerin I - keine Bemerkungen erfolgten, hob das Verwaltungsgericht am 10. Januar 2012 die Verfahrenssistierung auf und eröffnete das Vernehmlassungsverfahren. Mit Vernehmlassung vom 13. Februar 2012 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerden. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin verlangte in seiner Vernehmlassung vom 5. März 2012 die kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung der Beschwerden sowie die Bestätigung des Entscheids der Vorinstanz vom 5. September 2011 und der Baubewilligung vom 19. November 2009. Die Beschwerdeführerinnen verzichteten auf eine abschliessende Stellungnahme.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird - soweit erforderlich - in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

1.1. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin II enthält keine Anträge. An eine Laienbeschwerde dürfen jedoch keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden (VerwGE B 2011/264 vom 1. Mai 2012 E. 1., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Der Inhalt des Antrages, soweit er sich nicht von selbst versteht, ist durch Auslegung zu ermitteln. Dazu ist neben dem Wortlaut vor allem auch die Begründung heranzuziehen. Ohne einen triftigen Grund darf daher nicht auf einen dem Rechtsuchenden



nachteiligen Inhalt geschlossen werden (VerwGE B 2011/256 vom 12. April 2012 E. 1.3. mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 916, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerdeführerin II rügt im Wesentlichen, dass die dem vorinstanzlichen Entscheid zugrundeliegenden Berechnungen falsch seien und dem Schutz der Bürger vor nichtionisierender Strahlung zu wenig Rechnung getragen worden sei. Des Weiteren bemängelt sie die Kostenverlegung. Diese Vorbringen sind nach Treu und Glauben dahingehend zu interpretieren, dass die Beschwerdeführerin II keine Mobilfunkanlage wünscht und sie mit dem Entscheid der Vorinstanz und insbesondere der Kostenverlegung nicht einverstanden ist. Dies ist nach Treu und Glauben als Antrag auf Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und Bestätigung der Verfügung der Beschwerdeführerin I vom 8. April 2011 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzufassen (zum Ganzen VerwGE B 2011/264 vom 1. Mai 2012 E. 1., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

1.2. Die Beschwerdeführerin I verweist in ihrer Beschwerdeergänzung vom 25. Januar 2012 teilweise in pauschaler Weise auf ihre Angaben in den bisherigen Verfahren, die zum vorinstanzlichen Entscheid führten. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind solche pauschalen Verweise auf die Ausführungen in den Eingaben an die Vorinstanz als Begründung ungenügend, da daraus nicht hervorgeht, in welchen Punkten und aus welchen Gründen der Entscheid der Vorinstanz angefochten wird. Es kann nicht die Aufgabe der Rechtsmittelinstanz sein, in den vorinstanzlichen Eingaben nach Gründen zu suchen, weshalb der Entscheid der Vorinstanz unrichtig sein könnte (vgl. anstatt vieler VerwGE B 2011/264, a.a.O., E. 1.2.). Soweit also die Beschwerdeführerin I auf ihre Vorbringen vor der Vorinstanz verweist, ist mangels begründeter Vorbringen darauf nicht einzutreten.

1.3. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts können Beschwerden, in denen Rügen erhoben werden, die denselben Streitgegenstand betreffen und zum Teil ähnlich bzw. gleich begründet werden, vereinigt werden (vgl. anstatt vieler VerwGE B 2011/68 vom 1. Dezember 2011 E. 2, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). In den vorliegenden Beschwerdeverfahren B 2011/190 und B 2011/195 werden unter Berücksichtigung der verminderten Anforderungen an Laienbeschwerden sinngemäss identische rechtserhebliche Rügen erhoben, und es stellen sich dieselben



Rechtsfragen. In beiden Beschwerdeverfahren sind die Rechtswidrigkeit des Widerrufs der Baubewilligung und die dem Entscheid der Vorinstanz zugrundeliegende Interessenabwägung bestritten. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren B 2011/190 und B 2011/195 zu vereinigen und die Beschwerden in ein und demselben Urteil zu behandeln.

1.4. Unter den erwähnten Vorbehalten ist folglich auf die Beschwerden vom 16. September 2011 bzw. deren Ergänzung vom 25. Januar 2012 sowie auf die Beschwerde vom 19. September 2011 einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin I bemängelt den vorinstanzlichen Entscheid insbesondere insofern, als darin ihr Recht bestritten wird, die Baubewilligung vom 19. November 2009 zu widerrufen und aufgrund neuer tatsächlicher Grundlagen das Baugesuch der Beschwerdegegnerin abzulehnen.

Art. 28 Abs. 1 VRP bestimmt, unter welchen Voraussetzungen ein formell rechtskräftiger Verwaltungsakt geändert oder aufgehoben werden kann. Danach können Verfügungen durch die erlassende Behörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Der Widerruf kommt sowohl gegenüber ursprünglich fehlerhaften Verwaltungsakten in Betracht als auch gegenüber solchen, bei denen der Mangel erst später eintritt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 998; VerwGE B 2010/293 vom 31. Mai 2011 E. 2.2. mit weiteren Hinweisen). Mit dem Erfordernis des öffentlichen Interesses verlangt das Gesetz eine Interessenabwägung. Abzuwägen ist das öffentliche Interesse am Widerruf bzw. an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits gegen das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an der Aufrechterhaltung der Verfügung bzw. an der Rechtssicherheit und am Vertrauensschutz andererseits (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Z. 2010, Rz. 997a). Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts muss das öffentliche Interesse klar überwiegen (VerwGE B 2008/68 vom 14. Mai 2009 E. 5.1., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

Die Ausführungen der Vorinstanz zur Rechtswidrigkeit des verfügten Baustopps und dazu, dass die Baubewilligung vom 19. November 2009 aufgrund der verspäteten



Einsprachen in formelle Rechtskraft erwachsen ist, sind im Beschwerdeverfahren unbestritten. Die formell rechtskräftige Baubewilligung verschafft dem Bewilligungsinhaber eine öffentlich-rechtliche, faktisch in der Regel vermögenswerte Rechtsposition. Wird ihm diese durch Widerruf entzogen, erleidet er als Betroffener eine tatsächliche Belastung. Eine solche tatsächliche Belastung ist hinreichend, um den Widerruf nach Art. 28 Abs. 1 VRP nur dann als zulässig erscheinen zu lassen, wenn wichtige öffentliche Interessen ihn verlangen. Dabei sind im Einzelfall die Interessen an der richtigen Durchsetzung der Rechtsordnung, der Schutz allfälliger Drittbetroffener und das Interesse des Bauherrn zu gewichten und gegeneinander abzuwägen (zum Ganzen VerwGE B 2008/68, a.a.O., E. 5.1. mit weiteren Hinweisen).

Es ist unbestritten, dass die von der Beschwerdeführerin I erteilte Baubewilligung nach Ablauf der 14-tägigen Rekursfrist unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist und die vorliegend umstrittene Mobilfunkanlage zum Zeitpunkt des Erlasses des Baustopps im Wesentlichen bereits fertiggestellt war. Damit steht fest, dass ein Abbruch für die Beschwerdegegnerin erhebliche finanzielle Aufwendungen zur Folge hätte. Umstritten ist demgegenüber, ob es sich bei der Baubewilligung vom 19. November 2009 tatsächlich um eine fehlerhafte Verfügung handelt.

2.1. Die Beschwerdeführerin I macht geltend, die Vorinstanz habe unter Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Begründungspflicht zu Unrecht festgestellt, dass die massgeblichen Grenzwerte nichtionisierender Strahlung eingehalten seien. Dazu führt sie aus, dass Anlass für den Widerruf der Baubewilligung die Messungen der E. I. AG vom 9. Februar 2011 (Akten Beschwerdeführerin I, act. 7, abgekürzt neutrale Messungen) waren. Diese hätten eine Überschreitung der massgeblichen Grenzwerte ergeben. Wie auch im Verfahren vor der Vorinstanz bemängelt die Beschwerdeführerin I, die auf österreichischem Grund gelegenen Mobilfunkanlagen seien im von der Beschwerdegegnerin am 8. September 2009 erstellten Standortdatenblatt (Akten Bauverwaltung, act. 1, abgekürzt Standortdatenblatt) wie auch in den Berechnungen des AfU vom 3. November 2009 und 24. Januar 2011 nicht berücksichtigt worden.

Dem Standortdatenblatt ist auf der Seite 4 zu entnehmen, dass sowohl der massgebliche Immissionsgrenzwert wie auch der Anlagegrenzwert eingehalten sind.



Der Immissionsgrenzwert ist an allen Orten und somit auch an jenen des kurzfristigen Aufenthalts einzuhalten (Art. 13 Abs. 1 NISV). Der Anlagegrenzwert ist demgegenüber nur an Orten mit empfindlicher Nutzung - sprich in Gebäuden und an Orten, wo sich Menschen regelmässig während längerer Zeit aufhalten oder im Bereich von Kinderspielplätzen (Art. 3 Abs. 3 NISV) - einzuhalten (Art. 4 Abs. 1 NISV i.V.m. Ziff. 65 Anhang 1 NISV). Die Beschwerdegegnerin weist zu Recht darauf hin, dass der Anlagegrenzwert grundsätzlich nur jeweils für eine einzige Anlage gilt (Art. 3 Abs. 6 NISV). Im Zusammenhang mit dem Anlagegrenzwert sind weitere Anlagen nur dann beachtlich, wenn sie sich innerhalb desselben Perimeters befinden (Ziff. 62 Anhang 1 NISV). Aus dem Standortdatenblatt und dem dazugehörigen Plan "Situation NIS" ergibt sich indes, dass sich keine weiteren Sendeantennen im selben Perimeter befinden.

Im Schreiben vom 3. November 2009 (Akten Bauverwaltung, act. 5) bestätigte das AfU unter anderem die Richtigkeit und Vollständigkeit der im Standortdatenblatt ausgewiesenen Werte. Im Schreiben vom 24. Januar 2011 (Akten Beschwerdeführerin I, act. 6) bestätigt das AfU die Einhaltung bzw. vielmehr die deutliche Unterschreitung des Immissionsgrenzwerts. Weiter weist es darauf hin, dass sämtliche in Betrieb stehenden Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet sowie die vorliegend umstrittene Mobilfunkanlage berücksichtigt worden seien. Insbesondere bemerkt es, dass ausserhalb des Gemeindegebietes - und somit auch auf österreichischem Grund - liegende Anlagen vernachlässigt werden können, da sie nur bedeutungslos zur Gesamtbelastung beitragen würden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden bei der Beurteilung des Immissionsgrenzwerts nach Anhang 2 NISV die Emissionen aller Quellen hochfrequenter Strahlen zusammengerechnet, und es muss deshalb grundsätzlich die Strahlung sämtlicher Mobilfunkanlagen in der Umgebung berücksichtigt werden. Das Bundesgericht hat aber gleichzeitig festgestellt, dass in Fällen, wo der Immissionsgrenzwert mit Sicherheit eingehalten wird, auf eine detaillierte Berechnung der kumulierten Strahlung verzichtet werden darf (zum Ganzen BGer 72.A/2004 vom 1. September 2004 E. 2.3.1). Sowohl das Standortdatenblatt wie die Berechnungen des AfU vom 24. Januar 2011 zeigen, dass der Immissionsgrenzwert nur gerade bis zu 12 bzw. 10 Prozent ausgenutzt und somit weit unterschritten wurde. Das AfU hat folgedessen zu Recht auf eine detaillierte Berechnung der kumulierten Strahlung verzichtet und rechtskonform die österreichischen Anlagen unberücksichtigt gelassen.



Auch die neutralen Messungen bestätigen die Einhaltung des Anlagegrenzwerts und Immissionsgrenzwerts (vgl. "Schlussfolgerungen" der neutralen Messungen auf Seite 2). Das Vorbringen der Beschwerdeführerin I, dass sich aus den neutralen Messungen eine Überschreitung der Grenzwerte ergebe, ist somit falsch, zumal - wie dargelegt - in den Schlussfolgerungen der neutralen Messungen das Gegenteil festgehalten wird. Die Behauptung der Beschwerdeführerin I wird indes verständlicher, wenn man beachtet, dass sie im Entscheid vom 8. April 2011 erklärt hat, dass sich eine Grenzwertüberschreitung ergibt, wenn die Werte gemäss den neutralen Messungen, welche zwischen 0.08 V/m und 0.17 V/m liegen würden, mit jenen gemäss Standortdatenblatt, welche Werte von 1.03 V/m bis 4.96 V/m liegen würden, addiert werden (Akten Beschwerdeführerin I, act. 10, S. 3, unten). Möglicherweise will die Beschwerdeführerin I damit erklären, dass eine Addition von 4.96 V/m mit 0.17 V/m einen Wert von 5,13 V/m ergibt. Dieser würde über dem Anlagegrenzwert von 5 V/m liegen. Auf welche rechtliche Grundlage sich die Beschwerdeführerin I für diese Addierung der Werte stützt, ist aber weder ersichtlich noch rechtsgenügend dargelegt. Vielmehr ist - wie die Beschwerdegegnerin zu Recht bemerkt - in dieser Addierung eine unzulässige Verschärfung der Emissionsgrenzwerte gemäss Art. 4 NISV i.V.m. Ziff. 64 lit. c Anhang 1 NISV zu erkennen, zumal die vorsorgliche Emissionsbegrenzung in der NISV abschliessend auf Bundesebene geregelt ist (BGer 72.A/2004, a.a.O., E. 3 mit Hinweis auf BGE 126 II 399 E. 3c). Die NISV sieht weitere Emissionsbeschränkungen nur für den Fall vor, dass feststeht oder zu erwarten ist, dass ein oder mehrere Immissionsgrenzwerte durch eine einzelne Anlage alleine oder durch mehrere Anlagen zusammen überschritten werden (Art. 5 Abs. 1 NISV). Eine Überschreitung des Immissionsgrenzwerts ist aber - wie bereits dargelegt - vorliegend weder gegeben noch zu erwarten.

Dementsprechend hat die Beschwerdeführerin I zu Unrecht eingewendet, dass die österreichischen Sendeanlagen fälschlicherweise unberücksichtigt blieben und die Berechnungen im Standortdatenblatt und jene des AfU falsch seien. Damit erweist sich auch der Einwand bezüglich der Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Begründungspflicht als unbegründet.

2.2. Es wurde bereits dargelegt, dass ein Widerruf nur gegenüber ursprünglich oder nachträglich fehlerhaften Verfügungen in Betracht kommt und nur soweit der Widerruf



den Bewilligungsadressaten nicht belastet oder durch öffentliche Interessen geboten ist. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die umstrittene Baubewilligung weder formelle noch materielle Mängel aufweist. Die Beschwerdegegnerin hat überdies von der anfänglich erteilten und - wie sich im Rekursverfahren herausgestellt hat - formell rechtskräftigen Baubewilligung in gutem Glauben Gebrauch gemacht. Die Mobilfunkanlage war bei Erlass des Baustopps im Wesentlichen bereits fertiggestellt. Ein Abbruch der Mobilfunkanlage würde die Beschwerdegegnerin daher finanziell erheblich belasten. Die öffentlichen Interessen am Gesundheitsschutz fanden mit der Erfüllung der Bestimmungen der NISV Berücksichtigung (Art. 1 NISV). Der Widerruf ist daher zu Unrecht erfolgt.

3. Wie sich nachfolgend zeigt, vermögen an der Rechtswidrigkeit des Widerrufs der Bewilligung auch die zusätzlichen Rügen der Beschwerdeführerin II nichts zu ändern.

3.1. Vorab ist bezüglich der Vorbringen der Beschwerdeführerin II darauf hinzuweisen, dass diese verkennt, dass die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, dass die Beschwerdeführerin II mit dem Verpassen der Einsprachefrist ihr Einspracherecht längst verwirkt hat (GVP 1971 Nr. 82 E. 1a; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 928). Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin II ihre Legitimation, sich zur Rechtmässigkeit oder Rechtswidrigkeit der Baubewilligung vom 19. November 2009 zu äussern, verloren hat. Sie hat es im vorliegenden Beschwerdeverfahren versäumt, Gründe dafür darzulegen, weshalb sie entgegen der Feststellungen der Vorinstanz dennoch zur Einsprache legitimiert gewesen sein soll. Auf die Rügen der Beschwerdeführerin II ist daher nicht einzutreten. Wie sich nachfolgend zeigen wird, sind die im Vergleich zur Beschwerdeführerin I von der Beschwerdeführerin II zusätzlich vorgebrachten Rügen aber ohnehin abzuweisen.

3.2. Im Zusammenhang mit den Berechnungen zum Immissionsgrenzwert und Anlagegrenzwert hat die Beschwerdeführerin II sinngemäss eingewendet, dass die Unterordnung des AfU unter die Vorinstanz einen unzulässigen Interessenkonflikt begründe. Die Objektivität des Entscheides der Vorinstanz, in welchem unter anderem Bezug auf die Tätigkeit des AfU genommen werde, sei daher zweifelhaft.



Die Beschwerdegegnerin wendet diesbezüglich zu Recht ein, dass die organisatorische Unterordnung des AfU gegenüber der Vorinstanz nichts an dessen fachlicher Kompetenz und der Richtigkeit und Gesetzmässigkeit der von ihm vorgenommenen Überprüfung des Standortdatenblattes und der Berechnungen zur Einhaltung des Immissionsgrenzwerts ändert. Es entspricht konstanter und rechtskonformer Praxis, im Rekursverfahren grundsätzlich auf den Sachverstand der eigenen Ämter und Mitarbeiter abzustellen, anstatt externe Gutachten einzuholen, die nicht nur zusätzliche Kosten verursachen, sondern in der Regel auch die Verfahrensdauer verlängern (BGer 1C_225/2011 vom 8. September 2011 E. 2.4). Es ist weder ersichtlich noch dargelegt, dass und inwiefern das AfU bei seinen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der vorliegend umstrittenen Mobilfunkanlage von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen oder willkürliche Massstäbe angewendet haben soll. Ebenso wenig ist erkennbar, dass die Vorinstanz in fälschlicher bzw. willkürlicher Weise die Richtigkeit der Überprüfung und Berechnungen des AfU bestätigt haben soll. Die Rüge bezüglich des Interessenkonflikts erweist sich somit als unbegründet.

3.3. Die Beschwerdeführerin II bemängelt zuletzt die vorinstanzliche Kostenverlegung. Sie wirft der Vorinstanz vor, sie habe damit in ungebührlicher Weise auf sie und die übrigen Rekursgegner Einfluss nehmen wollen.

Das Gesetz schreibt bezüglich der Verlegung der amtlichen Kosten vor, dass jener die Kosten zu tragen hat, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Im Rekursverfahren sind die Begehren der Beschwerdeführerin II und der übrigen Rekursgegner vollständig abgewiesen worden. Im Weiteren hat bereits die Vorinstanz in zutreffender Weise auf die verwaltungsgerichtliche Praxis hingewiesen, wonach in erstinstanzlichen Verfahren, bei denen sich direkt und indirekt Betroffene mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang beteiligen, grundsätzlich diese beiden für die Kostenverlegung herangezogen werden, während dem erstverfügenden Gemeinwesen keine amtlichen Kosten auferlegt werden, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt (vgl. zum Ganzen R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 76 f.). Die frühere Rechtsprechung, wonach im Unterliegensfall die amtlichen Kosten dem Gemeinwesen und den unterliegenden betroffenen Privaten je zur Hälfte auferlegt werden, ist demgegenüber veraltet und kommt nicht mehr zur Anwendung (Hirt, a.a.O.,



S. 77). Im Rekursverfahren haben sich die Beschwerdeführerin II zusammen mit den übrigen Rekursgegnern und die Beschwerdegegnerin mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang gegenüber gestanden. Daher rechtfertigt sich die Verlegung der amtlichen Kosten zu Lasten der Beschwerdeführerin II und der übrigen Rekursgegner.

Bezüglich der ausseramtlichen Kosten hat die Vorinstanz zu Recht dargetan, dass im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt werden, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die Verlegung der ausseramtlichen Kosten richtet sich ebenfalls nach Obsiegen und Unterliegen (Art. 98bis VRP). Es ist offensichtlich, dass sich im Rekursverfahren nicht einfach zu beantwortende Rechtsfragen gestellt haben, weshalb der Beizug eines Rechtsvertreters bei der Beschwerdegegnerin gerechtfertigt war.

Die vorinstanzliche Kostenverlegung zulasten der Beschwerdeführerin II gibt folglich keinen Grund zur Beanstandung.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Berechnungen zur Einhaltung des Immissionsgrenzwerts und Anlagegrenzwerts korrekt waren. Ebenso waren sowohl die Bestätigung der Richtig- und Vollständigkeit des Standortdatenblattes durch das AfU sowie dessen Berechnungen des Immissionsgrenzwerts korrekt. Aufgrund der Übereinstimmung der Ergebnisse der neutralen Messungen mit dem Standortdatenblatt und den Berechnungen des AfU ist weiter festzustellen, dass - entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerinnen - die neutralen Messungen keine neuen entscheiderelevanten Tatsachen hervorgebracht haben, die einen Widerruf rechtfertigen würden. Aufgrund der Gesetzmässigkeit der umstrittenen Mobilfunkanlage ist sichergestellt, dass den öffentlichen Interessen am Gesundheitsschutz genügend Rechnung getragen wird. Die Unterordnung des AfU gegenüber der Vorinstanz alleine begründet überdies weder einen Interessenkonflikt noch lässt sich aus diesem Umstand alleine eine Befangenheit des AfU oder der Vorinstanz folgern. Die vorinstanzliche Kostenverlegung ist überdies in Übereinstimmung mit dem Gesetz und der geltenden kantonalen Praxis erfolgt und daher nicht zu beanstanden. Folglich sind die Beschwerden vollumfänglich abzuweisen.



5. Grundsätzlich sind die Kosten von jenem Verfahrensbeteiligten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Im vorliegenden Verfahren unterliegen sowohl die Beschwerdeführerin I als auch die Beschwerdeführerin II.

Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung werden in Fällen, bei denen eine erstverfügende Behörde und als Rekursinstanz z.B. ein staatliches Departement beteiligt sind, die Kosten der erstverfügenden Behörde und/oder den privaten Verfahrensbeteiligten auferlegt, wenn diese mit ihren Begehren unterliegen. Sind am Verfahren zwei Private mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang beteiligt, werden grundsätzlich nur die Privaten für die Kostentragung herangezogen, auch wenn die erstverfügende Instanz falsch entschieden hat (vgl. zum Ganzen Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 79).

Im vorliegenden Verfahren sind die Beschwerdeführerin I als erstverfügende Behörde und als Rekursinstanz das Baudepartement beteiligt. Gleichzeitig stehen sich die Beschwerdeführerin II und die Beschwerdegegnerin als zwei Private mit entgegenstehenden Interessen gegenüber. Im Unterschied zur Konstellation der Verfahrensbeteiligten im Regelfall - auf welchen die oben beschriebene Verwaltungspraxis zur Kostenverlegung zugeschnitten ist - ist vorliegend die Beschwerdeführerin I aber nicht nur blosser Verfahrensbeteiligte als rechtsanwendende Behörde, sondern sie führt vielmehr selbst Beschwerde. Daher sind hier nicht etwa sämtliche Kosten der Beschwerdeführerin II aufzuerlegen, sondern die Kosten sind von beiden Beschwerdeführerinnen je zur Hälfte zu tragen. Auf die Erhebung der dem Gemeinwesen auferlegten Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Angemessen ist eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- (vgl. Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin II zu bezahlende Kostenanteil ist mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- zu verrechnen.

Weil die Beschwerdegegnerin im Beschwerdeverfahren obsiegt, hat sie Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 i.V.m. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Honorarnote eingereicht, weshalb das Honorar nach



St.Galler Gerichte

Ermessen festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Eine Entschädigung von Fr. 2'500.-- (inkl. Barauslagen) ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO i.V.m. Art. 19 HonO). Die Beschwerdegegnerin ist selbst mehrwertsteuerpflichtig, weshalb sie die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann. Die Mehrwertsteuer kann deshalb bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung unberücksichtigt bleiben (vgl. Hirt, a.a.O., S. 194). Gleich wie bei der Verlegung der amtlichen Kosten ist auch bei der Verlegung der ausseramtlichen Kosten entscheidend, dass sich im vorliegenden Verfahren zwei Private mit gegensätzlichen Interessen gegenüberstehen. Das zur Verlegung der amtlichen Kosten Dargelegte gilt auch für die Verlegung der ausseramtlichen Kosten (Hirt, a.a.O., S. 175). Folglich sind auch die ausseramtlichen Kosten je hälftig und unter solidarischer Haftung durch beide Beschwerdeführerinnen gleichermassen zu tragen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerden B 2011/190 und B 2011/195 werden vereinigt.
- 2./ Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- 3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden je zur Hälfte den Beschwerdeführerinnen auferlegt. Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdeführerin I ist zu verzichten. Der Anteil, der auf die Beschwerdeführerin II entfällt, ist mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.
- 4./ Die Beschwerdeführerinnen haben die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren je zur Hälfte und unter solidarischer Haftung ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:



St.Galler Gerichte

Versand dieses Entscheides an:

die Beschwerdeführerin I (durch Rechtsanwalt lic. iur. J. B.)

- die Beschwerdeführerin II
- die Vorinstanz

die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. L. M.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, abgekürzt BGG) geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.