



Fall-Nr.:	20-4347
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	30.03.2023
Entscheiddatum:	21.03.2023

BUDE 2023 Nr. 035

Baurecht. Art. 109 PBG. Geplant war die Neuerstellung einer Mobilfunkanlage auf dem Dach einer bestehenden Gewerbehalle. Die Gewerbehalle ordnet sich jedoch nicht gut in das Dorfbild ein und es liegt keine harmonische Eingliederung in die bestehende Überbauung vor. Damit widersprach (und widerspricht) die vor Jahrzehnten für die Gewerbehalle erteilte Baubewilligung geltendem Recht (Überbauungsplan; Erw. 3.1). Die Ergänzung der Gewerbehalle um eine Mobilfunkanlage stellt sodann unter den gegebenen Umständen eine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit dar, weshalb die diesbezügliche Baubewilligung Art. 109 PBG verletzt (Erw. 3.2). Gutheissung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2023 Nr. 35 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



20-4347

Entscheid Nr. 35/2023 vom 21. März 2023

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

A.____ und B.____
C.____ und D.____
E.____ und F.____

alle vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt,
Bogenstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baubehörde W.____ (Entscheid vom 19. Mai 2020)

Rekursgegnerin

G.____ AG

Betreff

Baubewilligung (Mobilfunkanlage)



Sachverhalt

A.

Die H.____, W.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch W.____, an der L.____strasse (Anschrift: M.____) in X.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde W.____ vom 9. September 2016 in der zweigeschossigen Wohn-Gewerbezone WG2 und ausserdem im Perimeter des Überbauungsplans X.____-M.____ vom 19. Mai 1982 (nachfolgend: ÜP X.____-M.____). Es ist namentlich mit einer Gewerbehalle (Vers.-Nr. 002) überbaut.

[...]
Übersicht Zonierung
(Quelle: Geoportal SG)

B.

a) Mit Baugesuch vom 28. Mai 2018 beantragte die G.____ AG, Y.____, bei der Politischen Gemeinde W.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer Mobilfunkanlage auf dem bestehenden Gebäude Vers.-Nr. 002.

b) Innert der Auflagefrist vom 28. September bis 11. Oktober 2018 erhoben A.____ und B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ und F.____, alle X.____, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten namentlich die fehlende Zonenkonformität, ein fehlerhaftes Standortdatenblatt, das Fehlen eines Sicherheitssystems, ungenügende Abnahmemessungen, die Gesundheitsunverträglichkeit der Anlage und das Vorhandensein von möglichen Alternativstandorten. Auch machten sie die Verletzung bzw. die Anpassungsbedürftigkeit des Sondernutzungsplans (gemeint: ÜP X.____-M.____) geltend. Im weiteren Verlauf des Baubewilligungs- bzw. Einspracheverfahrens rügten die Einsprecherinnen und Einsprecher ausserdem, der geplante Standort stelle eine weitere Verunstaltung des Weilers dar, da die Antenne auf ein ohnehin bereits überdimensioniertes Gebäude zu stehen kommen solle, welches bereits zum Erstellungszeitpunkt nicht hätte bewilligt werden dürfen.

c) Mit Beschluss vom 19. Mai 2020 erteilte die Baubehörde der Politischen Gemeinde W.____ (nachfolgend: Baubehörde) die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.____ und B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ und F.____ ab. Die Baubehörde erwog unter anderem, das Bauvorhaben entspreche dem Zweck der Wohn-Gewerbezone und es handle sich bei der zu beurteilenden Mobilfunkantenne um eine Anlage, welche weder Gebäude- noch Firsthöhe einzuhalten habe. Auch seien gemäss Beurteilung des Amtes für Umwelt (AFU) die Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710) eingehalten. Ferner könne von der Baugesuchstellerin weder ein Bedürfnisnachweis noch ein Alternativstandort verlangt werden. Hinsichtlich des ÜP X.____-M.____ führte die Baubehörde namentlich aus, bei Antennenanlagen handle es sich um eindimensionale technische Infrastruktureinrichtungen, für welche die auf Bauten bzw. Gebäude ausgelegten Einordnungsvorgaben des ÜP X.____-M.____ nicht massgebend seien. Auch eine analoge Anwendung sei nicht gerechtfertigt. Es handle sich um eine feingliedrige Antennenanlage, welche weder die Belichtung noch die Fernsicht wesentlich tangiere und die sich gut in die bestehende Überbauung einfüge. Von einer Verunstaltung könne ebenfalls keine Rede sein.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ und F.____, alle vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 11. Juni



2020 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement). Mit Rekursergänzung vom 17. Juli 2020 werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Baubewilligung samt Einspracheentscheid vom 19. Mai 2020 (Zustellung 27. Mai 2020) für den Neubau einer Mobilfunkantenne auf Gebäude Versicherung Nr. 002, Grundstück Nr. 001, M.____, X.____, sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MwSt).

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Zonenplan der Gemeinde W.____ stelle in Bezug auf das Gebiet M.____ keine Nutzungsplanung dar, welche den Anforderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) entspreche. Vielmehr handle es sich um eine unzulässige Kleinstbauzone. Liege der Weiler M.____ materiell betrachtet ausserhalb des Baugebiets, könne die geplante Antenne nicht als zonenkonform betrachtet werden. Selbst wenn davon ausgegangen werde, dass der Weiler M.____ der Bauzone zugeschrieben worden sei, sei die Baubewilligung aufzuheben. Dies unter anderem, weil zum Abdeckungsgebiet der geplanten Anlage sowohl Siedlungsgebiet (ausschliesslich Weiler M.____) als auch das angrenzende Nichtbaugebiet gehöre. Das Versorgungsgebiet der geplanten Antenne umfasse über 90 % Nichtbaugebiet und stehe somit nicht im Einklang mit dem Begriff "verhältnismässig grosse Nichtbaugebiete". Der flächenmässige Anteil von M.____ liege bei 0,37 %, womit ebenfalls keine genügende funktionelle Beziehung zu den Bauzonen ausserhalb von M.____ bestehe. Falsch sei deshalb auch die Feststellung der Vorinstanz, dass weder ein Bedürfnisnachweis noch ein Alternativstandort verlangt werden dürfe. Zu prüfen sei weiter, ob das Ensemble von Gebäude und Antenne den besonderen Vorschriften gemäss einschlägigem Überbauungsplan punkto Einordnung ins Dorfbild entspreche. Die Vorinstanz lasse ausser Acht, dass im vorliegenden Fall die Antenne auf dem Gebäude Vers.-Nr. 002 errichtet werden soll und Baute und Antenne eine Einheit bildeten. Das bestehende Gebäude beruhe auf einer (fragwürdigen) Ausnahmegewilligung und sei selber schon rund 6 m höher, als die Regelbauweise zulassen würde. Ferner setze sich die Vorinstanz ungenügend mit der Argumentation bezüglich Art. 5 der besonderen Vorschriften zum ÜP X.____-M.____ (nachfolgend: besV) auseinander. Sinn und Zweck der Bestimmung sei es, dass die Gebäude im Plangebiet nicht durch technische Einrichtungen beeinträchtigt würden. Es sei die über Jahre angewandte Praxis des Verbots von nach aussen sichtbaren Einzelantennenanlagen auch für das vorliegende Baugesuch anzuwenden. Weiter bemängeln die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Ermittlung der Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) und das Fehlen eines genügenden Qualitätssicherungssystems.

D.

a) Mit Eingabe vom 10. August 2020 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung und hält am angefochtenen Beschluss fest.

b) Mit Vernehmlassung vom 24. August 2020 beantragt die Rekursgegnerin, handelnd durch ihren Konzernrechtsdienst, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit auf ihn einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, das Bauvorhaben sei zonenkonform und eine Auszonung des Baugrundstücks sei nicht vorgesehen. Ebenso wenig liege eine unzulässige Kleinstbauzone vor. Weiter entbehre die von den Rekurrentinnen und Rekurrenten geforderte analoge Anwendung der Bestimmung zu Aussenantennen gemäss besV einer gesetzlichen Grundlage. Sodann liessen sich Mobilfunkanlagen wegen ihrer technischen Form und Funktion gestalterisch nur schwer befriedigend bzw. gut einordnen und sie müssten die Dächer und die nähere Umgebung überragen, um ihre Funktion zu erfüllen. Mobilfunkanlagen seien ausserdem nicht Bestandteil des Gebäudes, weshalb Vorschriften in Bezug auf Höhe und Dimension nicht zur Anwendung gelangten. Beim Standortgebäude handle es sich um einen knapp 40 m langen und 33,5 m breiten sowie 16,5 m hohen Gewerbebau. Die Mobilfunkanlage überrage den Dachgiebel um ca. 8 m



und vermöge die Dimensionen des Standortgebäudes ohne weiteres zu wahren. Das Standortgebäude selber sei im Gebiet M.____ kein Fremdkörper, sondern gehöre schlicht dazu. Für den Charakter von M.____ seien mithin nicht nur die Gebäude von M.____ massgebend, die einen einheitlichen Baustil aufwiesen, sondern es sei auch das Standortgebäude einzubeziehen. Weiter seien im Standortdatenblatt die höchstbelasteten OMEN berechnet und ausgewiesen worden. Soweit zwei Badezimmer nicht in die Berechnungen aufgenommen worden seien, werde dieses Versäumnis korrigiert; der zulässige Anlagegrenzwert werde auch an diesen Orten eingehalten. Schliesslich genüge das Qualitätssicherungssystem den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzungen, weshalb der Rekurs auch diesbezüglich unbegründet sei.

c) Mit Amtsbericht vom 5. November 2020 führt das AFU aus, dass und weshalb die geplante Mobilfunkanlage die geltenden Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung einhalte.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 29. April 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters des AFU einen Augenschein durch. Anlässlich dieses Augenscheins machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten zusätzliche Einwände geltend, die sie in Form von "Bemerkungen zum Augenschein", datierend vom 28. April 2021, zu den Akten geben. Es wird namentlich geltend gemacht, da die Mobilfunkanlage auf dem Gebäude Vers.-Nr. 002 erstellt werden solle und für dieses Gebiet besondere Vorschriften hinsichtlich Einordnung in das Dorfbild gälten, sei zu prüfen, ob das Ensemble von Gebäude und Antenne diesen Vorschriften entspreche. Das Gebäude Vers.-Nr. 002 beruhe auf einer fragwürdigen Ausnahmegewilligung und sei selber schon rund 6 m höher, als die Regelbauweise zulassen würde. Vor diesem Hintergrund beantragen die Rekurrenten die Edition der Baubewilligungsakten zum Gebäude Vers.-Nr. 002.

b) Mit Eingabe vom 21. Mai 2021 lässt sich die Rekursgegnerin zum Augenscheinprotokoll und zu den weiteren Vorbringen der Rekurrentinnen und Rekurrenten vernehmen.

c) Mit Stellungnahme vom 1. Juni 2021 äussert sich das AFU zum Augenscheinprotokoll bzw. zu den Einwänden der Rekurrentinnen und Rekurrenten insbesondere bezüglich Abweichungen/Widersprüche betreffend Frequenzen und bezüglich eines Entscheids des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich.

d) Mit Eingabe vom 11. Juni 2021 lassen sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

e) Am 15. Juli 2021 reicht die Vorinstanz aufforderungsgemäss die Akten zur Baubewilligung für die bestehende Gewerbehalle Vers.-Nr. 002 auf Grundstück Nr. 001 ein.

f) Mit Eingabe vom 16. Juli 2021 äussert sich die Rekursgegnerin zur rekurrentischen Vernehmlassung vom 11. Juni 2021. Die von den Rekurrentinnen und Rekurrenten eingereichten Fotomontagen würden untermalen, dass die Mobilfunkanlage sichtbar sein werde, allerdings ohne das Bild von M.____ in rechtswidriger Art und Weise zu beeinträchtigen.

g) Am 22. Juli 2022 reicht auch das AFU eine weitere Stellungnahme ein und es bestätigt namentlich, eine eigenständige Überprüfung der Berechnungen im Standortdatenblatt vorgenommen zu haben; es (das AFU) gelange zu den gleichen Resultaten wie die Rekursgegnerin und könne keine rechnerische Überschreitung feststellen.

h) Nachdem den Rekurrentinnen und Rekurrenten namentlich die Baubewilligungsunterlagen zur bestehenden Gewerbehalle Vers.-Nr. 002 zugestellt worden waren, äussern sich diese mit



Stellungnahme vom 31. August 2021 zur fraglichen Baubewilligung. Darin sei bezüglich der baulichen Gestaltung festgehalten worden, dass es sich nach Auffassung der Baukommission vorliegend um einen schwerwiegenden Eingriff ins heutige Ortsbild handle. Der Gemeinderat sei bereits 1984 von einer erheblichen Beeinträchtigung des Ortsbilds durch die Halle ausgegangen. Der ÜP X. ___-M. ___ mit besV sei in der Baubewilligung mit keinem Wort erwähnt und es sei jegliche Auseinandersetzung mit Art. 2 besV, der eine gute Einordnung ins Dorfbild verlange, unterblieben.

i) Zur vorerwähnten Eingabe der Rekurrentinnen und Rekurrenten äussern sich das AFU mit Vernehmlassung vom 30. September 2021 und die Rekursgegnerin mit solcher vom 21. Oktober 2021. Die Rekursgegnerin wendet namentlich ein, selbst wenn die Gewerbehalle überdimensioniert sei, wäre eine Mobilfunkanlage nicht geeignet, diese Rechtswidrigkeit zu verstärken.

j) Die Rekurrentinnen und Rekurrenten reichen am 26. November 2021 eine weitere Stellungnahme und am 2. Februar 2022 eine Kostennote ein.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

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

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.

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 Baubewilligungsentscheid erging am 19. Mai 2020. 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/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen geltend, da die Mobilfunkantenne auf dem Gebäude Vers.-Nr. 002 erstellt werden soll und für dieses Gebiet besondere Vorschriften bezüglich Einordnung in das Dorfbild gälten, sei zu prüfen, ob das Ensemble von Gebäude und Antenne diesen Vorschriften entspreche. Baute und Antenne bildeten eine Einheit; die Antenne werde zum Bestandteil des Gebäudes. Das Gebäude der Grundeigentümerin beruhe auf einer (fragwürdigen) Ausnahmegewilligung und sei selber schon rund 6 m höher, als die Regelbauweise zulassen würde. Bezugnehmend auf die Baubewilligungsakten zum Gebäude Vers.-Nr. 002 machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten ergänzend geltend, gemäss Baubewilligung seien eine Ausnutzungsziffer von 0,65, eine Gebäudelänge von 42,90 m und eine Gebäudebreite von 42,50 m sowie drei Vollgeschosse zugelassen worden. Bezüglich der baulichen Gestaltung sei festgehalten



worden, dass es sich nach Auffassung der Baukommission vorliegend um einen schwerwiegenden Eingriff ins heutige Ortsbild handle. Der im Vergleich zur vorhandenen Umgebung überdimensioniert wirkende Baukörper sei durch geeignete Massnahmen zu gliedern. Zudem sei gemäss Baubewilligung ein detaillierter Umgebungsplan verlangt worden, der zur Genehmigung einzureichen gewesen sei. Der Gemeinderat sei bereits 1984 – mithin im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung – von einer erheblichen Beeinträchtigung des Ortsbilds durch die Halle ausgegangen. Obwohl der ÜP X.____-M.____ mit besonderen Vorschriften seit 1982 in Kraft gewesen sei, sei er in der Baubewilligung mit keinem Wort erwähnt worden und es sei jegliche Auseinandersetzung mit Art. 2 besV, der eine gute Einordnung ins Dorfbild verlange, unterblieben. Die Antennenanlage auf der bereits heute überdimensionierten und rechtswidrigen Gewerbehalle passe sich nicht an die bauliche Umgebung und die Grössenverhältnisse der anderen Liegenschaften in der Kleinsiedlung M.____ an. Das Ortsbild werde in erheblicher Weise zusätzlich beeinträchtigt. Mit der Antennenanlage werde die Rechtswidrigkeit der bestehenden Gewerbehalle nochmals deutlich verschärft bzw. es komme ein neues Element hinzu, welche das Ortsbild auf eine neue Weise zusätzlich beeinträchtigt.

3.1 Gemäss Art. 109 Abs. 1 PBG sind Bestand und Erneuerung von formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Bei dieser Rechtslage und angesichts der rekurrentischen Vorbringen ist zunächst zu prüfen, ob auf dem Grundstück Nr. 001 ein baurechtswidriger Zustand besteht bzw. ob die Gewerbehalle Vers.-Nr. 002 den geltenden Vorschriften oder Plänen widerspricht und damit ein Anwendungsfall von Art. 109 PBG vorliegt.

3.1.1 Das Grundstück Nr. 001 liegt wie erwähnt im Perimeter des ÜP X.____-M.____. Gemäss Art. 2 besV haben sich im Überbauungsplangebiet die Bauten bezüglich Stellung, Gebäudehöhe, Traufhöhe, Firsthöhe, Geschoszahl, Dachform, Fassadengestaltung und Materialien dem Dorfbild gut einzuordnen (Art. 2 Satz 1 besV). Bei Neu- und Umbauten ist im besondern auf eine harmonische Eingliederung in die bestehende Überbauung, in Rücksichtnahme auf den Charakter des Dorfes und die vorhandenen Baukörper, zu achten (Art. 2 Satz 2 besV).

3.1.1.1 Bei einem Blick auf die Grundmasse der bestehenden Bauten in der Kleinsiedlung M.____ zeigt sich folgendes Bild:

[...]
Übersicht Nr. 1 betr. Gebäude in M.____
(Quelle: Geoportal SG, amtliche Vermessung farbig)

[...]
Übersicht Nr. 2 betr. Gebäude in M.____
(Quelle: Geoportal SG, Orthofoto 2019)

3.1.1.2 Die Gewerbehalle ist einschliesslich der Dachauskragungen in Ost-West-Richtung rund 36,5 m (ohne südwestliche Anbaute) bzw. 46 m (inkl. südwestliche Anbaute) lang und in Nord-Süd-Richtung rund 44 tief. Gemäss den bewilligten Planunterlagen aus dem Jahr 1984 beträgt die Firsthöhe 16,4 m.

[...]
Übersicht Dimensionen Gewerbehalle Vers.-Nr. 002
(Quelle: Geoportal SG, Orthofoto 2019 i.V.m. Messwerkzeug)

Damit weist die Halle und namentlich ihr Dach flächenmässige Dimensionen auf, die in M.____ andernorts nirgends ersichtlich sind. Ebenso wenig sind ähnlich voluminöse Bauten erkennbar, sondern die umliegenden Gebäude sind deutlich kleiner. Allgemein ist die Kleinsiedlung M.____ ländlich und naturnah und jedenfalls nicht gewerblich-industriell geprägt. Dass dies im Zeitpunkt der Erstellung der Gewerbehalle anders gewesen sein könnte, wird nicht geltend gemacht und ist



auszuschliessen. Inwiefern sich die Gewerbehalle unter diesen Umständen namentlich mit Blick auf ihre Ausmasse und Firsthöhe sowie ihr Volumen und ihren (gewerblichen) Charakter gut in das Dorfbild einordnen soll, ist nicht ersichtlich. Auch eine harmonische Eingliederung in die bestehende Überbauung ("in Rücksichtnahme auf den Charakter des Dorfes und die vorhandenen Baukörper") ist nicht erkennbar. Die Gewerbehalle Vers.-Nr. 002 erfüllt die in Art. 2 besV für Bauten statuierten Anforderungen offenkundig nicht.

3.1.2 Diese Widersprüche zum ÜP X.____-M.____ bzw. die Verstösse gegen die Einordnungsvorschriften wurden offenbar bereits erkannt, als bzw. bevor die Baubewilligung für die fragliche Gewerbehalle erteilt wurde. Dies ergibt sich namentlich aus folgenden Umständen:

3.1.2.1 In seinem Beschluss vom 29. November 1983 hatte der Gemeinderat W.____ erwogen, I.____, W.____, habe ein "Bauermittlungsgesuch für eine Lagerhalle auf seinen Grundstücken Nr. 003/004 [...]" eingereicht und die geplante Halle messe 38 m x 32 m. Die Baute werde – so der Gemeinderat – "sehr stark in Erscheinung treten"; gleichwohl kam der Gemeinderat "zum Schluss, dass die Baute wie nachgesucht [unter Auflagen] bewilligt werden soll". Weiter erwog er, die baupolizeilichen Vorschriften verlangten "anstelle WG 2 WG 3", weshalb betreffend den gesamten Weiler M.____ eine neue Zonenplanaufgabe vorzunehmen sei. Entsprechend beschloss der Gemeinderat eine "Umzonung des Weilers M.____ [...] in die WG 3 unter gleichzeitiger Bauhöhenbeschränkung gemäss WG 2"; gleichzeitig wurde "im Sinne eines Bauermittlungsbescheides [...] die Lagerhalle des I.____ [unter Auflagen] gutgeheissen".

3.1.2.2 Zu dieser vom Gemeinderat angedachten Umzonung des Weilers M.____ in die dreigeschossige Wohn-Gewerbezone WG3 kam es in der Folge jedoch nicht. Vielmehr erwog der Gemeinderat am 6. Januar 1984, es stelle sich die Frage, "ob inbezug auf das Bauvorhaben I.____ eine Umzonung auf WG3 vorzunehmen ist oder ob das Bauvorhaben I.____ auf der Grundlage einer Ausnahmegewilligung bewilligt werden soll". Ohne nähere Begründung beschloss der Gemeinderat, es sei "bezüglich Grundstück I.____ [...] Zonung WG2 zu belassen; das Bauvorhaben I.____ ist über eine Ausnahmegewilligung zu beschliessen". Basierend auf diesen gemeinderätlichen Umplanungen, deren Gründe hier offenbleiben können, genehmigte das Baudepartement in der Folge am 31. Januar 1984 den – bereits am 10. November 1981 vom Gemeinderat beschlossenen – Zonenplan M.____, wonach insbesondere auch das heutige Grundstück Nr. 001 in der Wohn-Gewerbezone WG2 verblieb.

3.1.2.3 Anschliessend befand die (damalige) Baukommission der Politischen Gemeinde W.____ an ihrer Sitzung vom 23. Mai 1984 über das Baugesuch für den Neubau einer Lagerhalle auf den Grundstücken Nrn. 003 und 004. Sie erwog unter dem Titel "Zonung", es gälten "laut Entscheid des Gemeinderates W.____ SG vom 29.11.1983 [...] für das vorliegende Projekt die Bauvorschriften der 3-geschossigen Wohn- und Gewerbezone. Allerdings [gelte] eine Bauhöhenbeschränkung gemäss der WG 2". Entsprechend ging die Baukommission basierend auf den damaligen Regelungen zur WG3 von einer maximal zulässigen Gebäudelänge von 45 m aus, welche die Halle mit einer Gebäudelänge von 42,9 m und einer Gebäudebreite von 42,5 m einhalte. Unter dem Titel "Bauliche Gestaltung" erwog die Baukommission ausserdem, nach ihrer Auffassung handle es sich "vorliegend um einen schwerwiegenden Eingriff ins heutige Ortsbild. Der im Vergleich zur vorhandenen Umgebung überdimensioniert wirkende Baukörper ist durch geeignete Massnahmen (hoch- und niederstämmige Bepflanzungen, Materialwahl) zu gliedern". Gestützt auf diese Überlegungen erteilte die Baukommission die Baubewilligung Nr. 75/84 vom 3. August 1984, ferner genehmigte sie am 25. Februar 1985 eine diesbezügliche Projektänderung (Verschiebung des Gebäudes in östliche Richtung gemäss revidierter Planeingabe vom 13. Februar 1985).

3.1.2.4 Damit zeigt sich zusammenfassend, dass der Gemeinderat schon im Jahr 1983 bei der Beurteilung eines Bauermittlungsgesuchs die Lagerhalle mit Grundmassen von 38 m x 32 m



als sehr stark in Erscheinung tretend beurteilte. Er erachtete die Halle schon damals unter dem Aspekt der Einordnung zumindest implizit als problematisch. Bezeichnenderweise verzichtete er dabei auf eine (ausdrückliche) Bezugnahme auf den bereits damals geltenden ÜP X.____-M.____ und Art. 2 besV. Nachdem der Gemeinderat eine Umzonung unter anderem des Grundstücks Nr. 001 in die WG3 verworfen hatte, beschloss er wie dargelegt, es sei das Bauvorhaben (Gewerbehalle) "über eine Ausnahmegewilligung zu beschliessen". Die Baukommission folgte diesem gemeinderätlichen Auftrag, ging – wiederum ohne Bezugnahme auf Art. 2 besV – von einem schwerwiegenden Eingriff in das damalige Ortsbild aus und erteilte gleichwohl die Baubewilligung. Inwiefern eine Ausnahmesituation im Sinn von Art. 77 BauG, welche die Erteilung einer Ausnahmegewilligung allenfalls hätte rechtfertigen können, vorgelegen haben soll, ist weder ersichtlich noch dargelegt. Diese Umstände belegen, dass die Gewerbehalle bzw. die diesbezügliche Baubewilligung Art. 2 besV verletzt und dies im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung mutmasslich schon erkannt und in Kauf genommen worden war. Vor diesem Hintergrund und weil wie erwähnt keine Ausnahmegewilligung geprüft und erteilt worden war, liegt offensichtlich eine (ursprüngliche) Rechtswidrigkeit vor.

3.2 Die bereits bestehende ungenügende Einordnung bzw. die bereits im Bewilligungszeitpunkt vorhandene Verletzung insbesondere von Art. 2 besV führen dazu, dass die Gewerbehalle unter Art. 109 PBG fällt. Der Bestand und die Erneuerung der Halle sind somit zwar gewährleistet (Art. 109 Abs. 1 PBG), gemäss Art. 109 Abs. 2 PBG sind jedoch Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen nur insoweit zulässig, als dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird (Satz 1). Keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn Bauten und Anlagen ohne Vergrösserung des umbauten Raums umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden, sowie beim Anbringen einer Wärme- und Schalldämmung (Satz 2). Zu prüfen ist deshalb, ob das Bauvorhaben (Mobilfunkanlage auf bestehendem Gewerbehallendach) die Grenzen des nach Art. 109 Abs. 2 PBG Zulässigen einhält.

3.2.1 Eine Vermehrung der Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 PBG liegt vor, wenn die Änderung zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt. Eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt demgegenüber vor, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Ausmass verletzt wird. Wann die Verstärkung der Rechtswidrigkeit wesentlich ist, beurteilt sich zum einen nach der Schwere der Verletzung des Schutzzwecks der Norm und zum anderen nach dem Ausmass, in dem ein bestehender rechtswidriger Gebäude- oder Anlageteil erweitert werden soll. Unwesentlich ist eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit nur, wenn weder der Schutzzweck der Norm wesentlich beeinträchtigt wird, noch die Erweiterung des bestehenden rechtswidrigen Teils für sich allein oder zusammen mit dem weiteren Gebäude als bedeutsam bezeichnet werden muss. Zur Beurteilung, ob die geplante Erweiterung zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führt, ist auf jenen Bereich abzustellen, der die Bauteile zur materiell rechtswidrigen Bauteile macht (VerwGE B 2021/147 vom 7. Januar 2022 Erw. 2.1; VerwGE B 2021/170 vom 14. Februar 2022 Erw. 6.1 und 6.2; vgl. ferner BUDE Nr. 83/2022 vom 15. September 2022 Erw. 15.2 und BDE Nr. 43/2021 vom 11. Juni 2021 Erw. 4.4; je mit Hinweisen). Ausserdem kann eine an sich wenig bedeutende Erweiterung dazu führen, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss, wenn bei einer (ursprünglich) materiell rechtswidrigen Bauteile oder Anlage eine bestimmte Norm bereits erheblich verletzt ist (VerwGE B 2021/147 vom 7. Januar 2022 Erw. 2.2.3; GVP 2011 Nr. 18; BDE Nr. 51/2021 vom 16. Juli 2021 Erw. 4.2).

3.2.2 Die Gewerbehalle widerspricht wie gezeigt geltendem Recht, und zwar namentlich unter dem Titel der Einordnung, weshalb die geplante Mobilfunkanlage auf dem Hallendach bzw. die Verstärkung der Rechtswidrigkeit primär unter diesem Aspekt zu beurteilen ist. Ausserdem erweist sich die diesbezügliche und ursprünglich bereits bestehende Rechtswidrigkeit als erheblich. Dies hat wie erwähnt schon die Baukommission selber festgestellt, indem sie einen "schwerwiegenden Eingriff ins heutige Ortsbild" erkannte. Letzteres zu Recht, denn die geforderte gute Einordnung in das Dorfbild lässt die Gewerbehalle wie erwähnt unter mehreren Aspekten vermissen



(vgl. insbesondere ihre Ausmasse bzw. ihr Volumen und Grösse des Dachs), und es mangelt ihr angesichts ihrer Dimensionen klar an einer harmonischen Eingliederung in die bestehende Überbauung und an einer Rücksichtnahme auf den Charakter des Dorfes und die vorhandenen Baukörper. Bei diesem Zwischenergebnis (bereits erheblich verletzte Einordnungsvorgaben) kann wie gezeigt gemäss Rechtsprechung bereits eine an sich wenig bedeutende Erweiterung dazu führen, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss.

3.2.3 Die geplante Mobilfunkanlage besteht im Wesentlichen aus einem Mast sowie daran angebrachten Antennen. Der Mast überragt gemäss den Planunterlagen den First des Hallendachs um 7,97 m (zuzüglich Mastspitze). In der näheren Umgebung der Gewerbehalle befinden sich neben der landwirtschaftlich geprägten Kleinsiedlung M.____ grössere Wiesenflächen. Die fragliche technische Infrastrukturanlage wäre – auch unter Berücksichtigung der leichten Hanglage – aus verschiedenen Himmelsrichtungen und aus unterschiedlichen Entfernungen gut erkennbar (vgl. Protokoll und Fotodokumentation zum Augenschein, maps.google.ch, Höhenkurvenplan gemäss Geoportal SG; vgl. ferner Fotografien und Visualisierungen in act. 28 und act. 30 der Rekurrentinnen und Rekurrenten; relativierend zumindest bzgl. Einsehbarkeit von Osten die Abbildungen Nrn. 2-4 gemäss Rekursantwort vom 24. August 2020). Zwar ist die Form von Mobilfunkanlagen mehr oder weniger vorgegeben und es besteht kaum ein Gestaltungsspielraum. Das ändert aber nichts daran, dass die geplante Antennenanlage angesichts der klar landwirtschaftlichen Prägung der Umgebung zu einer Disharmonie für das Orts- und Landschaftsbild führte, welche bei der Prüfung der Verstärkung der Rechtswidrigkeit ins Gewicht fällt. Ferner würde die bereits heute ortsbildfremde Gewerbehalle mit der Mobilfunkanlage um ein zumindest gewerblich, allenfalls sogar industriell anmutendes Element ergänzt, was auch insofern relevant ist, als gemäss Feststellungen am Augenschein auf den Dächern der Gebäude in der Kleinsiedlung M.____ keine Antennenanlagen (auch keine Einzelantennenanlagen) erkennbar sind. Auch sonst existieren keine ähnlich gearteten Bauten oder Anlagen im näheren Umfeld der Gewerbehalle. Daran ändert das von der Rekursgegnerin ins Feld geführte "aus zwei grossflächigen Ökonomiegebäuden und einem Haupthaus bestehende Ensemble" (süd-)westlich des Baugrundstücks nichts. Somit wird – namentlich angesichts der bereits bestehenden und erheblichen Rechtswidrigkeit hinsichtlich Einordnung – der Schutzzweck von Art. 2 besV (Schutz des Ortsbilds) durch die geplante Mobilfunkanlage wesentlich (zusätzlich) beeinträchtigt. Ausserdem ist die Erweiterung der rechtswidrigen Gewerbehalle bzw. des Hallendachs um einen mehrere Meter hohen Mobilfunkmasten inkl. Antennen als bedeutsam zu qualifizieren. Von einer "harmonische[n] Eingliederung in die bestehende Überbauung" (Art. 2 besV) konnte bezüglich der Gewerbehalle schon bei ihrer Bewilligung und Erstellung nicht im Ansatz die Rede sein und mit der Erweiterung des Hallendachs um eine Mobilfunkanlage würde sich die Halle davon noch weiter entfernen. Die Verstärkung der Rechtswidrigkeit ist insgesamt als wesentlich zu qualifizieren. Die angefochtene Baubewilligung wurde deshalb zu Unrecht erteilt und der Rekurs ist gutzuheissen.

3.2.4 An diesem Ergebnis ändert der von der Rekursgegnerin angerufene VerwGE B 2013/134 vom 11. November 2014 nichts. Zum einen lag in diesem Fall das Baugrundstück in einer viergeschossigen Wohnzone und es war mit einem gut 24 m hohen Hochhaus überbaut. Zum anderen hielt das Verwaltungsgericht in der fraglichen Erwägung (Erw. 5.2.2) nur fest, eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liege "insofern nicht vor, als Antenne [...] und Technikbauten den Höhenbestimmungen des BauR [...] nicht unterliegen". Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass vorliegend die Annahme einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit unter Einordnungsgesichtspunkten ausgeschlossen ist. Im Ergebnis kann die Rekursgegnerin deshalb nichts zu ihren Gunsten aus dem fraglichen Entscheid ableiten.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die bestehende Gewerbehalle Vers.-Nr. 002 zwar formell rechtmässig erstellt wurde, es sich jedoch um eine (ursprünglich) materiell rechtswidrige Baute



handelt, weil sie die einschlägigen Einordnungsvorschriften insbesondere des ÜP X.____-M.____ verletzt. Aus der nun geplanten und bewilligten Mobilfunkanlage auf dem Dach der Gewerbehalle resultiert eine wesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit, was eine Verletzung von Art. 109 PBG darstellt. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid der Baubehörde W.____ vom 19. Mai 2020 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jene Beteiligte die Kosten zu tragen, deren 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 sind die amtlichen Kosten der Rekursgegnerin zu überbinden.

5.2 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrentinnen und Rekurrenten am 29. Juni 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

6.

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

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemässe Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP).

6.2.1 Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um bis zu 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes [sGS 963.70]). Richtschnur ist dabei das gemäss kantonalem Tarif gerechtfertigte Anwaltshonorar, welches durch die bei objektiver Würdigung notwendig erscheinende Inanspruchnahme des Anwalts entstanden ist. Der vom Rechtsvertreter betriebene Aufwand, wie er in der Honorarnote zum Ausdruck kommt, stellt mithin lediglich eines von verschiedenen Bemessungskriterien dar (VerwGE B 2019/56 vom 2. September 2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen). Zu beachten ist im Übrigen, dass nach ständiger Praxis des Bau- und Umweltdepartementes für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (mit Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 3'250.– festgesetzt wird.

6.2.2 Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi hat eine Kostennote in der Höhe von Fr. 14'404.– eingereicht. Er macht ein Honorar von Fr. 6'000.– nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a HonO sowie einen Zuschlag von Fr. 6'000.– nach Art. 22 Abs. 2 HonO geltend, ferner Barauslagen von pauschal 4% sowie einen Mehrwertsteuerzuschlag. Zur Begründung wird ausgeführt, der Aufwand sei durch die mehrfachen Stellungnahmen und die technisch sowie rechtlich anspruchsvolle Ausgangslage



sehr hoch gewesen. Ferner wird ein Stundennachweis eingereicht (zeitlicher Aufwand: rund 64,5 Stunden) und der beantragte Zuschlag für die Mehrwertsteuer damit begründet, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht mehrwertsteuerpflichtig seien.

6.2.3 Bei den im vorliegenden Verfahren von den Rekurrentinnen und Rekurrenten aufgeworfenen Fragen handelt es sich jedenfalls mehrheitlich um solche, die sich regelmässig bei der Beurteilung von Mobilfunkanlagen stellen. Dies zeigt sich auch darin, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten bereits im Einspracheverfahren noch ohne anwaltliche Vertretung einen wesentlichen Teil der im Rekursverfahren wiederholten Einwände vorgebracht hatten. Auch wurde nach Vorliegen der Rekursvernehmlassungen und eines Amtsberichts des AFU der (einmalige) Schriftenwechsel grundsätzlich abgeschlossen. Anschliessend wurden die Rekurrentinnen und Rekurrenten – mit Ausnahme der Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll – seitens Rekursinstanz nicht zur Einreichung weiterer Vernehmlassungen aufgefordert, sondern die Rekurrentinnen und Rekurrenten machten freiwillig von ihrem Replikrecht Gebrauch. Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass sich nicht nur die Rekursgegnerin, sondern auch das AFU mehrmals zur Sache äusserten. Insofern ist die mehrfache (freiwillige) Ausübung des Replikrechts und der daraus entstandene Aufwand nachvollziehbar. Relativierend fällt in Betracht, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten die im Rekursverfahren beigezogenen Akten im Zusammenhang mit der Baubewilligung der Gewerbehalle mutmasslich schon vor Rekurshebung bzw. zumindest vor Abschluss des Schriftenwechsels bei den kommunalen Behörden hätten beschaffen können, was zu einer Vereinfachung des Verfahrens und einer Reduktion der Schriftenwechsel hätte führen können. Insgesamt kann nicht von einem derart aussergewöhnlich komplizierten Verfahren gesprochen, dass ein Aufschlag nach Art. 22 Abs. 2 HonO gerechtfertigt wäre, zumal schon der innerhalb des vorgegebenen Rahmens anwendbare Maximalbetrag von Fr. 6'000.– durch besondere Umstände begründet sein muss (vgl. auch Art. 19 HonO). Die durchschnittlichen Schwierigkeiten wie auch den zusätzlichen Aufwand des Rekursverfahrens und die Vertretung mehrerer natürlicher Personen durch denselben Rechtsvertreter berücksichtigend wird die ausseramtliche Entschädigung ermessensweise immerhin deutlich über dem mittleren Honorar auf Fr. 4'000.– festgesetzt. Darin enthalten ist auch die Teilnahme am Rekursaugenschein. Hinzu kommen in Anwendung von Art. 28^{bis} f. HonO Barauslagen und die Mehrwertsteuer. Die Rekursgegnerin ist somit zu verpflichten, die Rekurrenten mit insgesamt Fr. 4'000.– zuzüglich 4% Barauslagen und zuzüglich Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen.

6.3 Da die Rekursgegnerin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

- a) Der Rekurs von A.____ und B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ und F.____, alle X.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- b) Der Beschluss der Baubehörde W.____ vom 19. Mai 2020 wird samt Einspracheentscheid aufgehoben.

2.

- a) Der G.____ AG, Y.____, wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.
- b) Der am 29. Juni 2020 von Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürig geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.



3.

- a)** Das Begehren von A.____ und B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ und F.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die G.____ AG entschädigt A.____ und B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ und F.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 4'000.– zuzüglich 4% Barauslagen und zuzüglich Mehrwertsteuer.
- b)** Das Begehren der G.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin