



Fall-Nr.: B 2023/68
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.01.2024
Entscheiddatum: 15.11.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 15.11.2023

Art. 109 PBG. Die Errichtung einer Mobilfunkanlage auf einer materiell baurechtswidrig erstellten Gewerbehalle verstärkt vorliegend die Rechtswidrigkeit, die in der Verletzung einer Einordnungsbestimmung besteht. Abweisung des Baugesuchs bestätigt. (Verwaltungsgericht, B 2023/68)

Entscheid vom 15. November 2023

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

Swisscom (Schweiz) AG, Alte Tiefenaustrasse 6, Postfach, 3050 Bern,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Olivia Zurkinden, Senior Counsel, c/o Swisscom (Schweiz) AG,
Alte Tiefenstrasse 6, Postfach, 3050 Bern Swisscom,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

A.__ und B.__,

C.__ und D.__,

E.__ und F.__,

Beschwerdegegner,

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

Politische Gemeinde G.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Mobilfunkanlage)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Swisscom (Schweiz) AG, Ittigen, ersuchte am 28. Mai 2018 (Datum Posteingang: 23. August 2018, act. 10.11.A; zu den Planunterlagen siehe act. 10.7) die politische Gemeinde Z.__ um Erteilung der Bewilligung für den Neubau einer Mobilfunkanlage auf dem bestehenden Gebäude (Gewerbehalle; Versicherungs-Nr. 0000_) der H.__ AG, Grundstück Nr. 0001_, Grundbuch Z.__, I.__ 001_, J.__. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.__ vom 9. September 2016 in der zweigeschossigen Wohn-Gewerbezone WG2 und im Perimeter des Überbauungsplans K.__ (siehe hierzu act. 10). Gegen das Baugesuch erhoben u.a. C.__ und D.__ (I.__ 002_, J.__), A.__ und B.__ (I.__ 003_, J.__) sowie F.__ und E.__ (I.__ 003_, J.__) fristgerecht Einsprache. Sie beantragten, das Baugesuch sei abzuweisen; eventuell sei es zur Nachbesserung an die Baugesuchstellerin zurückzuweisen (act. 10.11.D).

Die Baubehörde der politischen Gemeinde Z.__ erteilte mit Beschluss vom 19. Mai



St.Galler Gerichte

2020 die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Die Einsprachen wies sie ab (act. 10.11.A).

B.

Gegen den Beschluss der politischen Gemeinde Z.__ vom 19. Mai 2020 erhoben A.__ und B.__, C.__ und D.__ sowie F.__ und E.__ am 11. Juni 2020 Rekurs (act. 10.1), den sie am 17. Juli 2020 begründeten. Sie stellten den Antrag, die Baubewilligung samt Einspracheentscheid vom 19. Mai 2020 für den Neubau der Mobilfunkantenne auf dem Gebäude Versicherungs-Nr. 0000__, Grundstück-Nr. 0001__ sei aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. 10.5).

Nach der Durchführung eines mehrfachen Schriftenwechsels und eines Augenscheins am 29. April 2021 (siehe hierzu das Protokoll vom 30. April 2021, act. 10.21) hiess das Bau- und Umweltdepartement (BUD) den Rekurs mit Entscheid Nr. 35/2023 vom 21. März 2023 gut und hob den angefochten Beschluss der politischen Gemeinde Z.__ samt Einspracheentscheid auf; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Swisscom (Schweiz) AG. Zur Begründung führte es zusammengefasst aus, die bestehende Gewerbehalle sei zwar formell rechtmässig erstellt worden, stelle jedoch eine (ursprünglich) materiell rechtswidrige Baute dar, weil sie die einschlägigen Einordnungsvorschriften insbesondere des Überbauungsplans I.__ verletze. Das auf dem Dach der Gewerbehalle geplante Bauvorhaben der Swisscom (Schweiz) AG führe zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit und sei daher unzulässig (act. 2).

C.

Gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) Nr. 35/2023 vom 21. März 2023 erhob die Swisscom (Schweiz) AG (Beschwerdeführerin) am 5. April 2023 Beschwerde. Sie beantragte dessen Aufhebung und die integrale Bestätigung des Baubewilligungsentscheids der Baubehörde der politischen Gemeinde Z.__ (Beschwerdebeteiligte). Eventualiter sei der angefochtene Rekursentscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; alles unter Kostenfolgen. Zur Begründung ihrer Beschwerde führte die Beschwerdeführerin aus, die Vorinstanz habe mit ihrem Entscheid die Gemeindeautonomie verletzt, indem sie in die Beurteilungsspielräume eingegriffen habe, die der kommunalen Baubehörde in Bezug auf die Einordnung der streitgegenständlichen Gewerbehalle (Versicherungs-Nr. 0000__) zukomme; die Gewerbehalle könne überdies auch in der Sache nicht als (ursprünglich) materiell baurechtswidrig bezeichnet werden, zumal primäre Baubegrenzungsvorschriften (z.B. zur Gebäudelänge oder der Gebäudebreite) nicht durch sekundäre Bauvorschriften



betreffend die Einordnung und Gestaltung ausgehebelt werden dürften. Das Vorgehen der Vorinstanz, welches darauf hinauslaufe, eine 40-jährige Baubewilligung aus den Angeln zu heben, gefährde die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Einmaligkeit des Rechtsschutzes. Selbst wenn man im Übrigen von materieller Baurechtswidrigkeit ausgehe, führe das Bauvorhaben nicht zu einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit, weil es nicht mit einer Vergrösserung des umbauten Raums einhergehe; die kantonalen Bestimmungen zur erweiterten Besitzstandsgarantie seien im Lichte der bundesverfassungsrechtlich verankerten Eigentumsgarantie auszulegen (act. 1).

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 15. Mai 2023 die Abweisung der Beschwerde (act. 9). Die Beschwerdebeteiligte teilte mit Schreiben vom 2. Juni 2023 mit, auf eine Vernehmlassung zu verzichten (act. 12). A.__ und B.__, C.__ und D.__ sowie F.__ und E.__ (Beschwerdegegner) beantragten in der Stellungnahme vom 30. Juni 2023 die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. 15). Mit Eingabe vom 11. September 2023 hielt die Beschwerdeführerin unverändert an ihrer Beschwerde fest (act. 19).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet der Entscheid der Vorinstanz Nr. 35/2023 vom 21. März 2023 (act. 2). Streitgegenstand bildet das Gesuch der Beschwerdeführerin um Bewilligung ihres Bauvorhabens vom 23. August 2018 (Datum Posteingang; act. 10.11.A; zu den Planunterlagen siehe act. 10.7).

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde vom 5. April 2023 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids zu dessen Anfechtung legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Inhaltlich umstritten ist die Bewilligungsfähigkeit des von der Beschwerdeführerin geplanten Bauvorhabens (Neubau einer Mobilfunkanlage auf der Gewerbehalle der H.__ AG, Versicherungs-Nr. 0000__, Grundstück-Nr. 0001__, Grundbuch Z.__, I.__ 001__,



J.__; act. 10.11.A).

Der erstinstanzliche Entscheid der kommunalen Baubehörde erging am 19. Mai 2020 (act. 10.11.A) und damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf das strittige Bauvorhaben sind somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar (Art. 173 Abs. 1 PBG). Die Anwendung des neuen Rechts setzt allerdings gemäss der Praxis im Kanton St. Gallen voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne in Kraft sind (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 2399 ff., 2531, sowie das Kreisschreiben des Baudepartements, Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz, vom 8. März 2017, S. 1-3 Ziff. 1). Das Baureglement der Beschwerdebeteiligten vom 9. September 2016 (BauR; Datum Genehmigung durch das damalige Baudepartement) mit dazugehörigem Zonenplan wurde noch nicht an das neue Recht angepasst. Von den neuen Regelungen kann daher praxisgemäss vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie direkt anwendbar sind (vgl. dazu den Anhang des zitierten Kreisschreibens). Ist dies nicht der Fall, ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG; nGS 32-47, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2019/140 vom 22. April 2020 E. 2).

3.

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegner hätten die materielle Baurechtswidrigkeit des streitigen Vorhabens erst nach dem Augenschein vom 29. April 2021 vorgetragen; ganz generell hätten sie ihre Argumentation ständig nachgebessert, obschon sie rechtskundig vertreten gewesen seien. Diesem prozessualen Verhalten sei unter dem Gesichtspunkt von Art. 29 Abs. 1 BV Rechnung zu tragen (act. 1, Rz. 22). Welche Rechtsfolge die Beschwerdeführerin aus dem prozessualen Verhalten der Beschwerdegegner ableiten will, geht aus der Beschwerdeschrift nicht deutlich hervor und ist auch nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Das BUD als Rekursinstanz hat – wie das im Rechtsmittelverfahren nachgelagerte Verwaltungsgericht (Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, SR 173.110, BGG) – das Planungs- und Baurecht von Amtes wegen und nicht nur auf entsprechende Rüge hin anzuwenden (vgl. VerwGE B 2022/101 vom 23. März 2023 E. 10.1 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und Literatur). Gemäss jüngster Praxisänderung des Verwaltungsgerichts ist es ausserdem im Rekursverfahren zulässig, neue Tatsachenbehauptungen oder Beweismittel im Rahmen des Streitgegenstands bis zum Abschluss des Verfahrens vorzutragen; die Parteien sind daher auch nach Durchführung eines Augenscheins durch die



Rekursinstanz noch berechtigt, neue Tatsachenbehauptungen oder Beweismittel vorzubringen, solange sich diese im Rahmen des Streitgegenstands bewegen (vgl. VerwGE B 2022/173 vom 12. Juli 2023 E. 3.1). Das prozessuale Verhalten der Beschwerdegegner ist allein schon mit Blick auf diese Praxis nicht zu beanstanden. Der Vollständigkeit halber ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdegegner schon in der Begründung ihres Rekurses vorbrachten, es müsse geprüft werden, ob das Ensemble von Gebäude und Antenne den besonderen Vorschriften gemäss Überbauungsplan I.___ entspreche (vgl. act. 10.5 Ziff. III.4 und III.5.d.i der Rekursbegründung). Von ständigem Nachbessern kann also auch in der Sache nicht die Rede sein.

4.

Die Vorinstanz verneinte die Bewilligungsfähigkeit in der Sache zusammengefasst mit der Begründung, bei der Gewerbehalle der H.___ AG handle es sich um eine materiell baurechtswidrige Baute und der darauf geplante Neubau einer Mobilfunkanlage würde zu einer Verstärkung der Rechtswidrigkeit führen (act. 2).

Umstritten und zu klären ist in diesem Zusammenhang zunächst, ob es sich bei der vom Bauvorhaben betroffenen Gewerbehalle um eine materiell rechtswidrige Baute handelt.

4.1.

Bei der Erstellung der am 3. August 1984 bzw. 28. Februar 1985 bewilligten (act. 10.31) Gewerbehalle auf dem Grundstück Nr. 0001_ war der bis heute gültige Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften I.___ anwendbar. Art. 2 besV bestimmt: «Im Überbauungsplangebiet haben sich die Bauten bezüglich Stellung, Gebäudehöhe, Traufhöhe, Firsthöhe, Geschoszahl, Dachform, Fassadengestaltung und Materialien dem Dorfbild gut einzuordnen. 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.»

4.2.

Die Vorinstanz hat in Übereinstimmung mit den für die damalige Baubewilligung massgebenden Akten (siehe act. 10.31 und act. 10.37 f.) dargelegt, dass die Gewerbehalle auf dem Grundstück Nr. 0001_ aufgrund ihres Erscheinungsbilds offensichtlich nicht mit der in Art. 2 besV geforderten Einordnung ins Dorfbild bzw. harmonischen Eingliederung in die bestehende Überbauung zu vereinbaren und daher (materiell) rechtswidrig ist (act. 2, E. 3.1.1 f. und E. 3.2.2; siehe auch act. 9, Rz 4 f.). Insbesondere wies sie in E. 3.1.2.1 f. des angefochtenen Entscheids (act. 2) zutreffend



darauf hin, dass die Erteilung der Baubewilligung auf der Grundlage einer als notwendig angesehenen Umzonung («anstelle WG 2 WG 3»; Beschluss des Gemeinderates der Beschwerdebeteiligten vom 29. November 1983, act. 10.38; siehe auch Ziffer 1 «Zonung» des Protokollauszugs der Baukommissionssitzung vom 23. Mai 1984, act. 10.37) angestrebt worden war, zu der es in der Folge jedoch nicht gekommen ist. Stattdessen war nach der nicht näher begründeten späteren Auffassung des Gemeinderates vom 6. Januar 1984 das «Bauvorhaben H.__ über eine Ausnahmegewilligung zu beschliessen» (act. 10.40, Urkunde 40). Allerdings ergibt sich weder aus dem betreffenden Protokollauszug noch aus der von der Baukommission der Beschwerdebeteiligten am 11. Mai 1984 erlassenen Baubewilligungsverfügung, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung überhaupt geprüft worden wären. Die Verfügung vom 11. Mai 1984 verweist denn auch einzig auf den Entscheid des Gemeinderats vom 29. November 1983, und die Baukommission trug dem Beschluss des Gemeinderats vom 6. Januar 1984 bezüglich Ausnahmegewilligung nicht ersichtlich Rechnung (act. 10.37). Abgesehen davon verletzte die Baukommission – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (act. 1, Rz 23, S. 14, drittletzter Abschnitt am Schluss) – die ihr obliegende Begründungspflicht (siehe zur Begründungspflicht bei Ausnahmegewilligungen B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz 741 mit Hinweis auf VerwGE vom 29. Juni 1995 i.S. A. R.).

4.3.

Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführerin (act. 1, S. 14) umfasst Art. 2 besV sodann nicht nur die vertikale Ausdehnung, sondern das gesamte Erscheinungsbild einer Baute oder Anlage und damit namentlich auch deren horizontale Raumwirkung, wie sich nicht nur aus dem Zweck (harmonisches Ortsbild der Kleinsiedlung), sondern auch aus dem Wortlaut ergibt («Stellung», «Dachform», «Fassadengestaltung und Materialien»). Dass mit Art. 2 besV das gemäss primären Baubegrenzungsvorschriften zulässige Ausmass von Bauvorhaben allenfalls herabgesetzt wird, ist zulässig. Im Übrigen wies die Vorinstanz zutreffend (und unwidersprochen) darauf hin, dass die Gewerbehalle H.__ das nach den primären Baubegrenzungsvorschriften zulässige Maximum ohnehin überschreitet (siehe zum Ganzen act. 9, Rz 4, und E. 3.2 hiavor; zur Kritik der Beschwerdeführerin siehe act. 1, S. 13).

4.4.

Die Beschwerdeführerin vermag aus ihrem Verweis auf die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) (act. 1, Rz 22, S. 12) und auf Art. 99 PBG (Verunstaltungsverbot) allein schon deshalb nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, da die Gemeindeautonomie die



Beschwerdebeteiligte nicht von der Beachtung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) und damit von Art. 2 besV entbindet. Die konkreten Umstände, unter denen die damalige (Ausnahme-)Bewilligung erging (siehe vorstehende E. 4.2), schliessen eine pflichtgemässe Ermessensausübung bei der Anwendung des kommunalen Rechts aus (zum grossen Ermessensspielraum der Gemeinde bei Anwendung des kommunalen Rechts in einem autonomen Sachbereich siehe BGer 1C_172/2020 vom 24. März 2021 E. 6.5 mit Hinweisen; VerwGE B 2023/67 vom 13. November 2023 E. 5.2 f.). Vielmehr wurden die einschlägigen Bestimmungen von Art. 2 besV offenkundig ignoriert, und auch die damit verbundene Interessenabwägung wurde nicht vorgenommen. Zudem hat die Beschwerdebeteiligte weder in der Baubewilligung vom 19. Mai 2020 (act. 10.11.A) noch in den anschliessenden Rechtsmittelverfahren zur Rechtmässigkeit der bewilligten Gewerbehalle Stellung genommen (vgl. act. 10.7, act. 10.21, act. 10.31 und act. 12), womit sie den Bewilligungsentscheid vom 11. Mai 1984 auch nachträglich nicht plausibel erklärte. Unter diesen Umständen kann nicht die Rede davon sein, die Vorinstanz habe unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde durch ihre eigene Auslegung ersetzt (vgl. zu diesem Massstab BGer 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 E. 3.3).

4.5.

Weder aus den damaligen Akten (act. 10.31, act. 10.37 f. und act. 10.40) noch aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin (siehe insbesondere act. 1, Rz 23, S. 14) geht hervor, dass die Voraussetzungen einer Ausnahmebewilligung (sei es nach Art. 77 aBauG oder nach Art. 108 PBG) für die Gewerbehalle erfüllt (gewesen) wären, womit die Vorinstanz zu Recht von deren materiellen Baurechtswidrigkeit ausging. Für die Bewilligungsfähigkeit der Erstellung der Mobilfunkanlage ist deshalb Art. 109 PBG massgebend, was die Beschwerdebeteiligte bzw. deren Baubehörde – wie von der Vorinstanz zutreffend festgestellt – im Bewilligungsentscheid vom 19. Mai 2020 (act. 10.11.A, insbesondere E. 3 letzter Abschnitt) ausser Acht gelassen hat.

4.6.

Die Kritik der Beschwerdeführerin, die vor rund 40 Jahren erteilte Baubewilligung für die Gewerbehalle werde aus den Angeln gehoben, was mit der Rechtssicherheit und der «Einmaligkeit des Rechtsschutzes» nicht zu vereinbaren sei (act. 1, S. 14 f.), zielt ins Leere. Art. 109 Abs. 1 PBG schützt nämlich den Bestand und die Erneuerung der formell rechtmässig erstellten Gewerbehalle und trägt damit dem Interesse der Rechtssicherheit wie von der Verfassung geboten (Art. 5 Abs. 3 BV) Rechnung. Des Weiteren fällt die materielle Rechtswidrigkeit allein aufgrund des Zeitverlaufs nicht



dahin. Mit der Anwendung von Art. 109 PBG wird sodann vorliegend nicht rückwirkend in die ursprüngliche Baubewilligung für die Erstellung der Gewerbehalle eingegriffen, sondern lediglich die neu angebehrte Installation einer Mobilfunkanlage unter dem Aspekt der Verstärkung der Rechtswidrigkeit beurteilt, weshalb das Vorbringen der «Einmaligkeit des Rechtsschutzes» von vornherein unbehelflich ist.

5.

Zu prüfen ist damit, ob der Bewilligung des von der Beschwerdeführerin geplanten Bauvorhabens eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG entgegensteht.

Vorwegzunehmen ist diesbezüglich, dass Art. 109 PBG übergangsrechtlich direkt anwendbar ist (Anhang des zitierten Kreisschreibens, Lit. B, Ziff. II). Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen der früheren, in Art. 77^{bis} des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG; in Kraft bis 30. September 2017, nGS 2017-049) normierten Regelung (ABI 2015 2399 ff., 2497; siehe auch Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 5. Oktober 2021 zum II. und III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, S. 31 oben, ABI 2021-00.056.425; siehe auch M. Looser, , in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, 2020, N 1 zu Art. 109 PBG).

5.1.

Gemäss Art. 109 Abs. 1 PBG sind Bestand und Erneuerung von formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Von dieser Bestimmung werden auch ursprünglich materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen erfasst (vgl. VerwGE B 2021/147 vom 7. Januar 2022 E. 2.2.3 und M. Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 6 zu Art. 109 PBG). Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird. 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 (Art. 109 Abs. 2 PBG).

Eine *Vermehrung* der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn die Änderung zu einer Verletzung zusätzlicher Vorschriften führt. Eine *Verstärkung* der Rechtswidrigkeit ist gegeben, wenn eine bereits verletzte Vorschrift in noch stärkerem Mass verletzt wird (Looser, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 11 zu Art. 109 PBG). Wann die Verstärkung der Rechts-widrigkeit 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 (vgl. Heer, a.a.O., Rz 752 zur inhaltlich identischen altrechtlichen Regelung; siehe E. 5.2 hernach). 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 (vgl. GVP 2001 Nr. 95).

5.2.

Die Beschwerdeführerin vertritt den Standpunkt, es liege keine Verstärkung einer Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG vor, da die Errichtung der Mobilfunkantenne auf der Gewerbehalle nicht zu einer Vergrösserung des umbauten Raumes führe (act. 1, Rz 24; zur gegenteiligen Auffassung der Vorinstanz siehe act. 9, Rz 7).

5.2.1.

Der Tatbestand «ohne Vergrösserung des umbauten Raums» in Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG ist vom Gesetzgeber aus Art. 77^{bis} Abs. 2 Satz 2 aBauG übernommen worden. Nach dieser Bestimmung lag keine Vermehrung oder Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor, «wenn Bauten und Anlagen, die eine festgelegte Baumassenziffer überschreiten, aber vor deren Erlass rechtmässig erstellt wurden, ohne Vergrösserung des anrechenbaren Raumes umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden» (zur grundsätzlichen Übernahme der Bestimmungen zur Bestandes- und Erweiterungsgarantie von Art. 77^{bis} aBauG siehe ABI 2015 2399 ff., 2497).

5.2.2.

Das PBG enthält keine Begriffsbestimmung zum «umbauten Raum» im Sinn von Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG, weshalb auf diejenige im aBauG abzustellen ist, zumal diese altrechtliche Regelung gerade mit Blick auf Dachaufbauten und technisch bedingte Bauteile auch unter der Herrschaft des PBG fortgeführt wird (Ch. Bernet, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 152 zu Art. 73-89 PBG). Laut der Baumassenzifferdefinition in Art. 63^{bis} Abs. 2 aBauG galt das gesamte Bauvolumen im Aussenmass, das über einer durch den Niveaupunkt verlaufenden horizontalen Ebene lag, als anrechenbarer umbauter Raum. Angerechnet wurden auch überdeckte Terrassen und offene Erdgeschosshallen sowie einspringende Bauteile wie Nischen



und Loggien. Nicht angerechnet wurden: a) offene vorspringende Balkone; b) Vordächer; c) Dachaufbauten wie Gauben, Lukarnen, Liftaufbauten und dergleichen; sowie d) technisch bedingte Bauteile wie Kamine, Lüftungsrohre und dergleichen.

5.2.3.

Bei der vorliegend zu beurteilenden Mobilfunkantenne handelt es sich weder um eine mit Gauben, Lukarnen oder Liftaufbauten vergleichbare Dachaufbaute noch um einen technisch bedingten Bauteil der Gewerbehalle. Die Gewerbehalle bzw. deren bestimmungsgemässe Nutzung setzt keine darauf installierte Mobilfunkanlage voraus. Mobilfunkanlagen sind nicht mit einem Gebäude untrennbar verbunden, sondern können grundsätzlich auch auf dem Boden fest verankert werden, ohne dass ein Gebäude notwendig ist. Die Mobilfunkantenne stellt auch kein offenes Gebäudeteil dar. Die mit deren Erstellung verbundene erhebliche Ausdehnung des Baukörpers gilt deshalb als Vergrösserung des umbauten Raums.

5.2.4.

Eine andere Betrachtungsweise wäre ausserdem mit dem Sinn und Zweck von Art. 109 PBG nicht zu vereinbaren, worin einzig der Bestand und die Erneuerung von formell rechtmässig, jedoch materiell rechtswidrig erstellten Bauten und Anlagen geschützt wird. Dieser baurechtliche Bestandesschutz leitet sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes ab (BGer 1C_347/2021 vom 6. September 2021 E. 4.1). Die Erstellung einer Mobilfunkantenne fällt – anders als die Errichtung technisch bedingter Bauteile oder mit der Nutzung der bisherigen Bauteile oder Anlage zusammenhängender (geringfügiger) Dachaufbauten – offenkundig nicht darunter, kann doch keine Rede davon sein, mit der ursprünglichen Baubewilligung für die Gewerbehalle sei hinsichtlich einer Jahrzehnte später beabsichtigten Errichtung einer Mobilfunkanlage eine schützenswerte Vertrauensgrundlage geschaffen worden.

5.3.

Selbst wenn im Übrigen davon ausgegangen würde, die Mobilfunkanlage vergrössere den umbauten Raum im Sinn von Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG vorliegend nicht, könnte die Beschwerdeführerin daraus nichts zugunsten ihres Baugesuchs ableiten, wie sich aus nachfolgenden Gründen ergibt.

5.3.1.

Gemäss klarem Wortlaut und dem in den Materialien festgehaltenen Regelungszweck erfasste Art. 77^{bis} Abs. 2 Satz 2 aBauG ausschliesslich Bauten und Anlagen, die vor der Einführung einer Baumassenziffer rechtmässig erstellt worden waren, die neu geltende Baumassenziffer jedoch überschritten. Durch den inneren Ausbau oder die



Zweckänderung solcher Bauten und Anlagen «wird die Baumassenziffer nicht verändert, die Rechtswidrigkeit also weder vermehrt noch verstärkt. Weil diese Betrachtungsweise in Bezug auf die Baumassenziffer jedoch umstritten sein könnte, der Regierungsrat aber den Ausbau und/oder die Zweckänderung solcher Bauten und Anlagen unter den erwähnten Umständen zulassen will, wird dieser Fall ausdrücklich geregelt» (ABI 1994 2245 ff., 2255 unten). Zwar fand die «festgelegte Baumassenziffer» keinen Eingang mehr in den Wortlaut von Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG. Es ergeben sich indessen keine Hinweise aus den Materialien, dass mit dieser grammatikalischen Anpassung des Tatbestands («wenn Bauten und Anlagen ohne Vergrösserung des umbauten Raums umgebaut [...] werden») eine Zweckänderung oder Ausweitung des Anwendungsbereichs einhergegangen wäre. Eine andere Rechtsanwendung würde darüber hinaus zu willkürlichen Folgen führen, wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung am Beispiel der Verstärkung einer rechtswidrigen Fassadengestaltung schlüssig darlegt (act. 9, Rz 7).

5.3.2.

Die materielle Baurechtswidrigkeit der Gewerbehalle (Versicherungs-Nr. 0000_) liegt nicht in der Missachtung einer Baumassenziffervorschrift begründet, sondern in der davon unabhängigen, darüber hinausgehenden Einordnungs- bzw. Eingliederungsbestimmung gemäss Art. 2 besV (siehe E. 4.2 hiervor). Deshalb findet Art. 109 Abs. 2 Satz 2 PBG keine Anwendung auf die vorliegend zu beurteilende Anlage und es liegt auch dann eine Verstärkung der Rechtswidrigkeit vor, wenn mit der (zusätzlichen) Baute oder Anlage keine Vergrösserung des umbauten Raums einherginge.

5.4.

Zu prüfen bleibt damit die Frage, ob die Erstellung der Mobilfunkanlage auf der Gewerbehalle der H.__ AG zu einer wesentlichen Verstärkung der bereits durch die Gewerbehalle begründeten Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 Abs. 2 Satz 1 PBG führt.

5.4.1.

Die Rechtswidrigkeit der Gewerbehalle liegt in der ungenügenden Einordnung in die Kleinsiedlung I.__ bzw. der fehlenden harmonischen Eingliederung in die bestehende Überbauung begründet (E. 4.2 und 5.3.2 hiervor).

5.4.2.

U.a. gestützt auf die anlässlich des Augenscheins vom 29. April 2021 gewonnenen Eindrücke (siehe hierzu das Protokoll vom 30. April 2021, act. 10.21, und die



Fotodokumentation, act. 10.22; siehe im Übrigen auch die Abbildung in act. 9, Rz 5) zeigte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid schlüssig auf, dass der Mast der geplanten Mobilfunkanlage den First des Hallendachs um knapp 8 m (zuzüglich Mastspitze) überragen würde. In der näheren Umgebung der Gewerbehalle befinden sich neben der landwirtschaftlich geprägten Kleinsiedlung grössere Wiesenflächen. Die geplante Mobilfunkanlage wäre aus verschiedenen Himmelsrichtungen und aus unterschiedlichen Entfernungen gut erkennbar. Hinzu kommt, dass die bereits ortsbildfremde Gewerbehalle mit der Mobilfunkanlage um ein zumindest gewerblich, allenfalls sogar industriell anmutendes Element ergänzt würde. Gemäss Feststellungen am Augenschein sind sodann auf den Dächern der übrigen Gebäude in der Kleinsiedlung I. __ keine Antennenanlagen (auch keine Einzelantennenanlagen) erkennbar. Auch sonst existieren keine ähnlich gearteten Bauten oder Anlagen im näheren Umfeld der Gewerbehalle, womit der geplanten Mobilfunkanlage eine noch stärker ortsbildstörende Wirkung zukommt (siehe zum Ganzen die in act. 2, E. 3.2.3 enthaltenen Sachverhaltsfeststellungen und Würdigungen).

5.4.3.

Weder aus der von der Beschwerdeführerin erstellten Fotodokumentation (act. 1, Abbildungen 1 bis 5) noch aus ihren – diesbezüglich wenig substantiierten – Ausführungen in der Beschwerdeschrift (siehe act. 1, S. 13 f.) ergeben sich Anhaltspunkte, die Zweifel an der Richtigkeit und Vollständigkeit der vorinstanzlichen Feststellungen bzw. der darauf gestützten Würdigung wecken würden. Insbesondere lässt sich aus der von der Beschwerdeführerin wiedergegebenen anpreisenden Selbstdarstellung der Beschwerdebeteiligten auf ihrer Website mit allgemeinem Hinweis auf mehrere tausend Arbeitsplätze in Gewerbe und Industrie und die feste Verankerung im Wirtschafts- und Lebensraum der Region Z. __ (act. 1, S. 14 oben) nichts Konkretes für die Kleinsiedlung I. __ bzw. gegen deren Würdigung als ländlich und naturnah geprägte Kleinsiedlung ableiten. Im Übrigen beinhaltet die Selbstdarstellung auch eine «schöne Landschaft der voralpinen Hügelzone», und es wird die durch Natur und Landschaft hohe Lebensqualität hervorgehoben. Soweit die Beschwerdeführerin bei der Würdigung des Ortsbilds bzw. des Charakters der Kleinsiedlung I. __ die Gewerbehalle der H. __ AG ins Feld führt (act. 1, S. 13 Mitte), lässt sie deren – gerade unter dem Aspekt der Einordnung begründete – materielle Baurechtswidrigkeit ausser Acht (siehe hierzu E. 4.2 hiervor).

5.4.4.

Vor diesem Hintergrund leuchtet der von der Vorinstanz gezogene Schluss ein, dass die projizierte Mobilfunkanlage zu einer zusätzlichen und ins Gewicht fallenden



Disharmonie für das Orts- und Landschaftsbild führen würde und dass der bereits von der Baukommission im Bewilligungsverfahren für den Bau der Gewerbehalle festgestellte «schwerwiegende Eingriff ins heutige Ortsbild» (siehe hierzu Protokollauszug der Baukommissionssitzung vom 23. Mai 1984, Ziffer 9, act. 10.31) durch den Bau der Mobilfunkanlage insgesamt in einer wesentlichen Weise verstärkt wird (act. 2, E. 3.2.3 am Schluss). Dies gilt umso mehr, als bereits eine an sich wenig bedeutsame Erweiterung dazu führen kann, dass die Verstärkung der Rechtswidrigkeit insgesamt als wesentlich bezeichnet werden muss, wenn – wie vorliegend (siehe E. 4.2 hiavor) – bei einer (ursprünglich) materiell rechtswidrigen Baute oder Anlage eine bestimmte Norm bereits erheblich verletzt ist (VerwGE B 2021/147 vom 7. Januar 2022 E. 2.2.3 mit Hinweis auf GVP 2011 Nr. 18). Die mit der Verstärkung der materiellen Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 109 Abs. 2 PBG begründete Abweisung des Baugesuchs der Beschwerdeführerin bedeutet nicht, dass im örtlichen Anwendungsbereich von Art. 2 besV die Erstellung von Mobilfunkanlagen grundsätzlich verboten wäre, was mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes wohl nicht vereinbar wäre (BGE 141 II 245). Die Beschwerdeführerin legt sodann weder konkret dar noch ist ersichtlich, dass die vorliegend bejahte Verstärkung der Rechtswidrigkeit mit dem Gebot der Trennung des Siedlungs- vom Nichtsiedlungsgebiet (act. 1, S. 15 f.) in Konflikt geriete.

6.

6.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

6.2.

Diesem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der unterliegenden Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 ist daran anzurechnen und der verbleibende Betrag von CHF 1'000 an sie zurückzuerstatten.

6.3.

Die Beschwerdeführerin ist durch eine bei ihr angestellte Juristin vertreten und stellte auch keinen Antrag um Entschädigung ausseramtlicher Kosten (act. 1, S. 2 oben). Ein solcher Anspruch fällt infolge Unterliegens ohnehin ausser Betracht (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Demgegenüber haben die Beschwerdegegner einen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. In der Verwaltungsrechtspflege



beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht nach Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner hat keine Kostennote eingereicht. Mit Blick auf den erforderlichen Aufwand und vergleichbare Fälle (siehe etwa VerwGE B 2021/210 vom 19. April 2022 E. 7) erscheint eine pauschale Entschädigung der ausseramtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren von CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (Art. 28^{bis} HonO) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) angemessen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird daran angerechnet und ihr im Restbetrag von CHF 1'000 zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 3'120 (inklusive Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer).