



Fall-Nr.:	22-1196
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	18.04.2023
Entscheiddatum:	21.02.2023

BUDE 2023 Nr. 024

Baurecht, Art. 29 Abs. 1 BV, Art. 7 Abs. 1 VRP, Art. 115 Bst. g, Art. 122 Abs. 3 PBG. Ein Ausstandsbegehren hat sich immer gegen eine (oder mehrere) bestimmte natürliche Person(en) zu richten (Erw. 3.4). Angesichts der gesetzlichen Konzeption und der Aufgabenbereiche der kantonalen Denkmalpflege ist es nicht zu beanstanden, dass sich die zuständige Bauberaterin im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens als fachliche Unterstützung beteiligte (Erw. 3.5.2). Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt nicht vor (Erw. 4). Nach Art. 122 Abs. 3 PBG dürfen unter Schutz gestellte Objekte nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonalen Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich (Erw. 6.3). Vom umstrittenen Bauvorhaben sind ein geschütztes Ortsbild, insbesondere die intakte Dachlandschaft, und ein Einzelschutzobjekt betroffen. Die kantonale Denkmalpflege erteilte mit ihrer Teilverfügung die Zustimmung zum Bauvorhaben. Sowohl beim geschützten Ortsbild als auch beim Einzelschutzobjekt ist von einer geringen Beeinträchtigung auszugehen, die durch die Interessen an der Realisierung des Bauvorhabens aufgewogen wird. Das Bauvorhaben ist im Licht der Schutzobjekte zulässig (Erw. 6.5 und 6.6). Abweisung des Rekurses. // Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2023 Nr. 24 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-1196

Entscheid Nr. 24/2023 vom 21. Februar 2023

Rekurrentin

A.____ AG,
vertreten durch lic.iur. Liliane Kobler, Rechtsanwältin,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Entscheid vom 8. Februar 2022)

Rekursgegner

B.____ und C.____,

Betreff

Baubewilligung (Neubau Terrasse)



Sachverhalt

A.

a) B.____ und C.____, beide Z.____, sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der S.____ in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 8. März 1995 in der Kernzone (K4). Es ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 002, welches aus einem Hauptbau und einem südlichen Annexbau besteht, überbaut.

[...]

(Ausschnitt Orthofoto 2019; Quelle: Geoportal)

b) Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss geltender Schutzverordnung der Stadt Z.____ vom 8. März 1995 (abgekürzt SchutzV) im Ortsbildschutzgebiet. Überdies besitzt Z.____ gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (abgekürzt ISOS) ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Das genannte Grundstück liegt im ISOS-Gebiet 1, welches mit dem Erhaltungsziel A bezeichnet ist. Gemäss SchutzV handelt es sich beim Gebäude Vers.-Nr. 002 im Weiteren um ein geschütztes Kulturobjekt ("Haus X.____"; Nr. 002 Anhang III SchutzV).

[...]

(Ausschnitt Schutzverordnung kommunale Darstellung SG Gde; Quelle: Geoportal)

B.

a) Mit Baugesuch vom 27. April 2021 beantragten B.____ und C.____ bei der Stadt Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung einer Dachterrasse (Lattenrost aus Echtholz) mit Staketengeländer aus Metall und einer Pergola (Stahlrahmen mit Stoffbehang) auf dem südlichen Anbau des Wohnhauses Vers.-Nr. 002. Das bestehende Satteldach auf dem Annexbau soll dafür abgebrochen werden.

b) Innert der Auflagefrist vom 30. April bis 13. Mai 2021 erhob die A.____ AG, Z.____, vertreten durch lic.iur. Liliane Kobler, Rechtsanwältin, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte, die beabsichtigte Dachterrasse beschädige die Substanz des geschützten Gebäudes Vers.-Nr. 002 und sei mit den Interessen des Schutzes der Dachlandschaft im Ortsbild unvereinbar.

c) Mit Teilverfügung vom 9. Juni 2021 erteilte die kantonale Denkmalpflege (KDP) ihre Zustimmung zum vorgenannten Bauvorhaben. Die KDP erwog, das Bauvorhaben betreffe das Kulturobjekt "Haus X.____" von kantonaler Bedeutung. Des Weiteren sei das Ortsbild gemäss ISOS von nationaler Bedeutung. Die Entwicklung des Projekts sei in Zusammenarbeit mit der KDP erfolgt. Die baulichen Massnahmen würden zu keiner unzulässigen Beeinträchtigung des Schutzobjekts führen.

d) Am 21. Oktober 2021 fand mit der Bauherrschaft, der A.____ AG und Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Z.____ sowie der KDP eine Einspracheverhandlung vor Ort statt. In der Folge nahm die KDP am 10. November 2021 ergänzend zu ihrer Teilverfügung nochmals Stellung zum Bauvorhaben. Die KDP hielt fest, Z.____ verfüge gemäss ISOS über ein Ortsbild von nationaler Bedeutung und das betroffene Gebiet Nr. 1 an der S.____ sei mit dem Erhaltungsziel A qualifiziert. Das Gebäude Vers.-Nr. 002 sei ein Kulturobjekt von kantonaler Bedeutung. Aus dem Beschrieb im ISOS zu diesem Gebiet sowie im Einzelnen zu diesem Gebäude werde deutlich, dass die Stadt Z.____ erhebliche Veränderungen ihrer mittelalterlichen Struktur in den vergangenen Jahrhunderten erfahren habe und das heutige Bild sehr heterogen sei. Die Ausführungen im ISOS zielten nicht darauf ab, dass ein qualifiziertes Weiterbauen am historischen Bestand nicht möglich sei. Die heutigen Gebäudezeilen beidseits der S.____ bildeten eine sehr heterogene Gestaltung ab:



Einbauten von Läden im Erdgeschoss, Anbauten – wie im Fall vom "Haus X.____" –, zwei Abbrüche und deren Ersatzbauten, veränderte Fassadengestaltung gegenüber dem originalen Gebäude und nicht zuletzt auch die Farbgestaltungen, insbesondere im vergangenen Jahrhundert, hätten den mittelalterlichen Kern überformt. Die heutige flache Satteldachform des Annexbaus und dessen Materialisierung (Eternit) stellen ein Störfaktor in der Dachlandschaft der Gebäudezeile dar. Um diese aufzuwerten bzw. dieser eine seit ungefähr der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts übliche und städtische Form zu geben, sei eine die gesamte Fläche einnehmende Terrasse geplant. Diese Bauform auf einem Mansarden- oder Flachdach sei ein in der Schweiz und in europäischen Nachbarländern üblicher Dachabschluss in kleineren und grösseren Städten. Auf der gegenüberliegenden Strassenseite (S.____ 15) sei ebenfalls ein Terrassenabschluss ausgeführt worden, sodass nun auf dem zurückversetzten Annexbau nicht der erste Terrassenaufbau ausgeführt würde. Das gewählte Bauvorhaben stelle keine Beeinträchtigung, sondern vielmehr eine Verbesserung der baulichen Situation dar.

e) Mit Beschluss vom 8. Februar 2022 erteilte der Stadtrat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Die öffentlich-rechtliche Einsprache der A.____ AG wies der Stadtrat ab und auf die privatrechtliche Einsprache der A.____ AG trat er nicht ein. Zur Begründung der Abweisung der öffentlich-rechtlichen Einsprache führte der Stadtrat aus, ein Beizug der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) bzw. Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD), wie von der A.____ AG, beantragt, sei nicht erforderlich. Die KDP habe dem Bauvorhaben mit ihrer Teilverfügung zugestimmt. Es verstosse weder gegen das Erhaltungsziel A gemäss ISOS noch gegen Art. 4 und 5 SchutzV. Die bestehende Dachlandschaft sowie das Schutzobjekt "Haus X.____" würden aufgewertet, indem ein Störfaktor beseitigt und durch eine bessere Lösung ersetzt werde.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ AG durch ihre Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 22. Februar 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 21. März 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Protokollauszug / Einspracheentscheid und Baubewilligung (inkl. Teilverfügung der kantonalen Denkmalpflege vom 9. Juni 2021) des Stadtrates Z.____, Sitzung vom 8. Februar 2022, Protokoll 31/2022; 03.03, betreffend Baubescheid Neubau Terrasse von Osswald Thomas und Reutimann Osswald Petra, S.____ 2, 9424 Z.____, sei aufzuheben.
2. Eventualiter sei das Bauvorhaben durch die ENHK/EDK beurteilen zu lassen.
3. Subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die KDP leite in ihrer Stellungnahme vom 10. November 2021 aus dem Inventarblatt des ISOS zum fraglichen Gebiet in Z.____ in Bezug auf die heutige Gebäudezeilen beidseits der S.____ eine heterogene Gestaltung ab, die den mittelalterlichen Kern überformt habe. Was dies bedeute, werde nicht näher erläutert. Weder aus der Teilverfügung der KDP noch aus der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz gehe hervor, weshalb beim betroffenen Schutzobjekt die integrale Erhaltung, die Materialauthenzität, die Gesamtwirkung sowie Volumen, Stellung und gute Einfügung im Ortsbild unter Einhaltung allgemeiner Auflagen gewährleistet sein soll. Eine Bezugnahme auf die konkret eingereichten Baugesuchsunterlagen sowie ein Eingehen auf die Detailgestaltung, Materialisierung und Farbgebung sei nicht erfolgt. Im Weiteren heisse es in den als integrierender Bestandteil der Teilverfügung erklärten allgemeinen denkmalpflegerischen Auflagen, die Detailgestaltung, Materialisierung und



Farbgebung der denkmalpflegerisch relevanten Bauteile seien mit der KDP abzustimmen und geeignete Muster und Dokumentationen vorzulegen – sinngemäss zu einem späteren Zeitpunkt. In Ortsbildschutzgebieten und bei Einzelschutzobjekten sei das Baugesuch aber als Ganzes, einschliesslich der konkreten Fassaden- und Dachgestaltung zu beurteilen. Die Detailgestaltung, Farbgebung und Materialisierung müsse im Rahmen der Zustimmungserteilung vorliegen und beurteilt werden. Vorliegend sei in der Teilverfügung der KDP und in der angefochtenen Verfügung das Baugesuch nicht als Ganzes beurteilt worden. Die KDP habe sich nicht konkret auf die eingereichten Baugesuchsunterlagen inkl. Farb- und Materialisierungskonzept bezogen, um gestützt darauf zu begründen, weshalb keine unzulässige Beeinträchtigung der Schutzobjekte vorliege. Darüber hinaus habe die zuständige Bauberaterin der KDP am 21. Februar 2021 eine Begehung vor Ort gemacht und festgehalten, das begehbbare Flachdach sei möglich. Somit habe sich die KDP bereits vor dem Baubewilligungsverfahren mit der Dachterrasse beschäftigt. Dementsprechend sei nicht erstaunlich, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die gleiche Meinung vertreten werde. Es sei vor diesem Hintergrund eine unabhängige Begutachtung durch die ENHK bzw. EKD durchführen zu lassen. Schliesslich würden die öffentlichen Interessen am Ortsbild- und Objektschutz die Interessen der Rekursgegner an der Verwirklichung einer Dachterrasse überwiegen. Die Dachlandschaft sei bis auf eine Ausnahme gegenüber dem Baugrundstück intakt und sollte im Sinn des Ortsbildschutzes und des Schutzes des "Haus X.____" so bleiben.

D.

Mit Vernehmlassung vom 10. Juni 2022 führt die KDP zunächst aus, welche Schutzziele sich aus dem Baureglement der Stadt Z.____ vom 22. November 2013 (abgekürzt BauR), der SchutzV und dem ISOS für das geschützte Ortsbild ableiten liessen, so die integrale Erhaltung der Bauten innerhalb des ISOS-Gebiets 1 (Substanzerhalt), der Erhalt des Ortsbildschutzgebiets in seinem charakteristischen Erscheinungsbild, der Erhalt historischer Bauten in Form, Dachneigung, Fassadengestaltung und Befensterung, die Entfernung von störenden An-, Auf- und Kleinbauten, die Rücksichtnahme der Fensteranordnung und -einteilung auf den Charakter des Gebäudes und die Zulässigkeit von neuen oder einer Erweiterung bestehender Dachaufbauten, Dacheinschnitte oder Dachflächenfenster, soweit sie mit den Interessen des Schutzes der Dachlandschaft vereinbar seien. Hinsichtlich des geschützten Ortsbilds mit seiner Dachlandschaft nehme die fragliche Liegenschaft im wertvollen Ortsbild eine bedeutende Stellung ein. Diese werde weitgehend vom Hauptbau repräsentiert, welcher vom vorliegenden Projekt nicht betroffen sei. Am ortsbaulich und architektonisch untergeordneten Annexbau werde gegenüber dem heutigen Zustand lediglich die Absturzsicherung und das Rankgerüst in Erscheinung treten. Bereits heute verfüge der Anbau über ein untypisch flach geneigtes Dach, welches nicht mit traditionellen Tonziegeln gedeckt werden könne. Neu werde dessen Nutzung als Terrasse sichtbar werden. Eine solche Nutzung sei für historische Innenstädte verbreitet und könne bei guter Gestaltung die ohnehin fremdartige Dachfläche kaschieren. Das Bauvorhaben bewirke eine Veränderung der bestehenden Dachform und somit des Dachs. Da das aktuelle sehr flache Satteldach des Annexbaus als bestehende Beeinträchtigung nach dem Wortlaut des Erhaltungsziels A im ISOS zu qualifizieren sei, sei eine Beseitigung dieses nicht bloss vertretbar, sondern zur Erfüllung desselbigen erforderlich.

Zum "Haus X.____" hält die KDP fest, aus der SchutzV, den Inventarblättern der KDP sowie dem ISOS würden sich als Schutzziele ergeben, dass der Abbruch sowie die Schädigung oder Zerstörung der Substanz untersagt sei sowie der gegenwärtige Zustand beizubehalten sei, soweit dieser auf die historische Substanz zurückgehe, die das Gebäude repräsentiere. Mit der Umgestaltung der bereits flachen Dachfläche des Annexbaus werde zwar in die Substanz eingegriffen. Allerdings würden die Schutzziele des Kulturobjekts nicht beeinträchtigt, da die heutige flache Satteldachform des Annexbaus und dessen Materialisierung (Eternit) einen Störfaktor in der Dachlandschaft darstellten. Der generierte Mehrwert durch die Nutzung und die Auflockerung der untypischen Fläche rechtfertigten die bauliche Anpassung, welche nicht



bedeutend in Erscheinung treten werde und keine historische Substanz tangiere. Die Realisierung des Projekts führe zu einer Verbesserung der bestehenden Situation.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 19. August 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie einer Vertreterin der KDP einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 30. September 2022 nimmt die Rekurrentin durch ihre Rechtsvertreterin Stellung zur Vernehmlassung der KDP sowie zum Augenscheinprotokoll und ersucht nochmals um Einholung eines Gutachtens bei der ENHK bzw. EKD, da die KDP betreffend das strittige Bauvorhaben vorbefasst sei. Sie führt zur Vernehmlassung der KDP aus, die Beurteilung einer intakten Dachlandschaft sollte von oben vorgenommen werden, dann würden nicht nur die Absturzsicherung und das Rankgerüst in Erscheinung treten, sondern die gesamte Terrasse. Der Hinweis der KDP, mit der Terrasse könne die fremdartige Dachfläche kaschiert werden, genüge nicht als Argument. Vielmehr sei fraglich, ob die Terrasse auch zulässig wäre, wenn das bestehende Dach nicht fremdartig wäre. Wenn das Erhaltungsziel A tatsächlich erfüllt werden soll, sei das nicht mit einer Terrasse, sondern mit einem passenden neuen Dach zu bewerkstelligen. Wie die KDP zum Schluss gelange, dass sich die Terrasse gut in das Ortsbild und die Dachlandschaft einfüge sei nicht nachvollziehbar. Betreffend das "Haus X.____" sei anzumerken, dass der Schutz dieses Gebäudes sich auch auf den Annexbau beziehe und dieser demnach unter Schutzaspekten gleich wie der Hauptbau zu behandeln sei. Der Annexbau wirke sich entgegen der Auffassung der KDP negativ auf den Hauptbau aus. Demgemäss sei der gegenwärtige Zustand des gesamten Schutzobjekts samt Annexbau beizubehalten und sei kein Eingriff in Form einer störenden Dachterrasse zulässig. Auch der wirtschaftliche Nutzen der Rekursgegner könne nicht als Rechtfertigung der Terrasse angebracht werden. Im Weiteren habe anlässlich des Augenscheins festgestellt werden können, dass bereits schlechte Beispiele von Terrassen im Ortsbild bestehen. Es sei seitens der KDP nicht unter Bezugnahme auf die eingereichten Baugesuchsunterlagen begründet worden, weshalb sich die Terrasse gut in das Ortsbild einfüge und in dieser schönen Umgebung vertretbar sei.

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 Umweltdepartementes 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 8. Februar 2022. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG»



vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin macht mit ihrem Vorbringen, die KDP sei bei der Ausarbeitung des vorliegend strittigen Bauprojekts beteiligt gewesen und habe demnach im Baubewilligungsverfahren nicht mehr von ihrer Ansicht abweichen können, sinngemäss geltend, die KDP sei befangen und hätte in den Ausstand treten müssen.

3.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von der entscheidenden Behörde und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt (G. STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, N 35 zu Art. 29 BV). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

3.2 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten:

- a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;
- b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;
- b^{bis}) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;
- c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

Durch die Ausstandsvorschriften soll vermieden werden, dass Mitglieder, die voreingegenommen sind oder so erscheinen, an einem Entscheid mitwirken. Ein strikter Nachweis ist nicht erforderlich – es genügt die Glaubhaftmachung. Auf rein individuelle – subjektive – Eindrücke eines Verfahrensbeteiligten darf nicht abgestellt werden. Vielmehr sind nur die objektiv festgestellten Umstände zu berücksichtigen (VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

3.3 Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Befangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungs-



funktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Immerhin haben Behördenmitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N 28; STEINMANN, a.a.O., N 36 zu Art. 29 BV unter Hinweis auf BGE 125 I 119 und Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011).

3.4 Mit ihrem Ausstandsbegehren macht die Rekurrentin einerseits die Befangenheit der ganzen KDP geltend. Ein Ausstandsbegehren hat sich aber immer gegen eine (oder mehrere) bestimmte natürliche Person(en) zu richten (VerwGE B 2016/127 vom 23. Mai 2018 Erw. 2.3.1; BDE Nr. 19/2020 vom 18. März 2020 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Der Grund dafür liegt darin, dass die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft, weshalb nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein können (BDE Nr. 48/2019 vom 6. August 2019 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Ein Anspruch auf Ausstand einer Gesamtbehörde lässt sich denn auch weder aus Art. 29 Abs. 1 BV noch aus Art. 7 Abs. 1 VRP herleiten (BDE Nr. 30/2020 vom 21. April 2020 Erw. 3.4 mit Hinweis). Vor diesem Hintergrund ist das Ausstandsbegehren gegen die KDP unbegründet.

3.5 Andererseits richtet sich das Ausstandsgesuch gegen die zuständige Bauberaterin der KDP.

3.5.1 Das Amt für Kultur steht Eigentümern sowie politischen Gemeinden für denkmalpflegerische und archäologische Beratung zur Verfügung (vgl. Art. 29 des Kulturerbegesetzes [sGS 277.1; abgekürzt KEG]). Innerhalb des Amtes für Kultur obliegt diese Aufgabe der kantonalen Denkmalpflege. Gleichzeitig dürfen unter Schutz gestellte Objekte nur unter gewissen Voraussetzungen beseitigt oder beeinträchtigt werden, wobei bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonalen Bedeutung die Zustimmung der Leitung der Abteilung Denkmalpflege erforderlich ist (vgl. Art. 122 Abs. 3 PBG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 der Ermächtigungsverordnung [sGS 141.41] und Anhang 3 Nr. DI.B.05.01).

3.5.2 Angesichts der dargestellten gesetzlichen Konzeption und der Aufgabenbereiche der KDP ist es nicht zu beanstanden, dass sich die zuständige Bauberaterin der KDP im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens als fachliche Unterstützung beteiligte. Vielmehr gehört es zu ihrem Aufgabenbereich, Bauherrinnen und Bauherren zu beraten. Persönliche Interessen der zuständigen Bauberaterin am Verfahrensgegenstand werden weder substantiiert aufgezeigt noch sind entsprechende Anhaltspunkte den Akten zu entnehmen, zumal – wie vorstehend dargelegt – an die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden nicht dieselben Anforderungen gestellt werden können wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden.

3.6 Aus dem Ausgeführten ergibt sich somit, dass das Vorliegen eines Ausstandsgrunds zu verneinen ist.

3.7 Im Zusammenhang mit der Rüge der Befangenheit ersucht die Rekurrentin um Einholung eines Gutachtens bei der ENHK bzw. EKD, da diese anders als die KDP das Projekt noch nicht mit den Rekursgegnern besprochen habe.

Der Beizug der ENHK bzw. EKD kann erforderlich werden, wenn die Stellungnahmen der kantonalen Sachverständigen aufgrund von Art. 29 Abs. 1 BV nicht berücksichtigt werden dürfen. Da –



wie vorstehend hervorgeht – die Rüge der Befangenheit aber unbegründet ist, erübrigt sich auch das Einholen des beantragten Gutachtens. Das entsprechende Begehren ist demnach abzuweisen.

4.

Die Rekurrentin beanstandet weiter sinngemäss, die KDP sei in ihrer Teilverfügung der Begründungspflicht nicht nachgekommen.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (BUDE Nr. 92/2022 vom 10. Oktober 2022 Erw. 4.1). Nach der Rechtsprechung muss die Begründung des angefochtenen Entscheids so abgefasst sein, dass gegebenenfalls eine sachgerechte Anfechtung des Entscheids ermöglicht wird. Dies ist möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 Erw. 2.2.3 mit Hinweisen).

4.2 Der Rekurrentin ist dahingehend zuzustimmen, als die Begründung in der Teilverfügung der KDP äusserst knapp ausgefallen ist. Im Rahmen des Einspracheverfahrens verfasste die KDP nach der Durchführung eines Augenscheins mit den Beteiligten aber eine zur Teilverfügung ergänzende Stellungnahme vom 10. November 2021. In dieser wird aufgegriffen, weshalb die Dachterrasse im vorliegenden Kontext aus denkmalpflegerischer Sicht möglich ist. Auch zeigt die KDP auf, inwiefern die S. ___ im Lauf der Zeit durch verschiedene bauliche Massnahmen überformt wurde. Die wesentlichen Überlegungen, die zur Zustimmung der KDP zum strittigen Bauvorhaben führten, wurden mithin aufgeführt. Die entsprechenden Ausführungen nahm die Vorinstanz im Einspracheentscheid wiederum auf. Wie die Rekursergänzung zeigt, war der Rekurrentin eine sachgerechte Anfechtung der vorinstanzlichen Verfügung bzw. des Gesamtentscheids möglich. Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt nicht vor.

5.

Überdies moniert die Rekurrentin, vorliegend sei weder in der Teilverfügung der KDP noch in der angefochtenen Verfügung das Baugesuch als Ganzes beurteilt worden. In der Teilverfügung habe die KDP sich nicht konkret auf die eingereichten Baugesuchsunterlagen inkl. Farb- und Materialisierungskonzept bezogen.

5.1 Gemäss Rechtsprechung ist im Kanton St.Gallen in Ortsbildschutzgebieten und bei Einzelobjekten das Baugesuch stets als Ganzes, einschliesslich der konkreten Fassaden- und Dachgestaltung sowie Farb- und Materialwahl, zu beurteilen. Ansonsten kann die Einfügung der Baute bzw. die allfällige Beeinträchtigung eines Schutzgegenstands nicht abschliessend beurteilt werden (BUDE Nr. 20/2020 vom 20. März 2020 Erw. 2.5.1; VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 Erw. 2.3).

5.2 Wie sich der Teilverfügung der KDP entnehmen lässt, basierte diese und damit die Zustimmung zum Bauvorhaben der Rekursgegner und in der Folge auch die Baubewilligung der Vorinstanz auf dem Farb- und Materialkonzept vom 4. Juni 2021 sowie dem Baubeschrieb vom 4. Juni 2021. Dass sich die KDP in der Teilverfügung nicht konkret zum Farb- und Materialkonzept geäussert hat, ist vielmehr ein Problem der Begründungspflicht (siehe vorstehend) und nicht der fehlenden gesamtheitlichen Beurteilung des Baugesuchs der Rekursgegner. Dadurch dass der



KDP die beiden vorgenannten Dokumente im Zeitpunkt der Ausarbeitung der Teilverfügung vorlagen, war die Beurteilung des Baugesuchs der Rekursgegner als Ganzes möglich. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

6.

In materieller Hinsicht rügt die Rekurrentin, das Bauvorhaben beeinträchtigt das geschützte Ortsbild, insbesondere die intakte Dachlandschaft. Im Weiteren führe die Erstellung der Terrasse zu einem unzulässigen Eingriff in das Schutzobjekt "Haus X.____", zu welchem auch der Annexbau gehöre.

6.1 Gemäss Art. 115 Bst. g PBG sind Baudenkmäler Schutzobjekte. Als Baudenkmäler gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör. Schutzobjekte nach dieser Bestimmung sind in der Regel, ausser bei einem Schutz von Gesetzes wegen nach Art. 176 Abs. 2 PBG oder einem Schutz durch einen Rechtsatz, dann geschützt, wenn sie im dafür vorgesehenen Verfahren unter Schutz gestellt wurden (W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, §7 N 45). Nach Art. 176 Abs. 2 PBG sind Baudenkmäler von Gesetzes wegen (ex lege) geschützt, bis ein Schutzinventar nach PBG (Bst. a) oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre ist (Bst. b; vgl. zum ex-lege-Schutz weitergehend VerwGE B 2021/219 vom 11. August 2022 Erw. 3.1 und BDE Nr. 55/2021 vom 31. August 2021 Erw. 3.2).

6.2 Die SchutzV der Stadt Z.____ ist älter als 15 Jahre. Zudem liegt kein Schutzinventar im Sinn von Art. 118 ff. PBG vor. Folglich sind in der Stadt Z.____ Baudenkmäler nach Art. 115 Bst. g PBG derzeit von Gesetzes wegen nach Art. 176 Abs. 2 PBG geschützt. Jedoch besteht – wie erwähnt – bereits eine Schutzverordnung. Für bereits rechtskräftige Schutzverordnungen gibt es im PBG keine Übergangsbestimmungen. Das ist auch nicht nötig, weil einerseits die bisherige gesetzliche Grundlage für den Erlass von Schutzverordnungen (Art. 99 Abs. 3 BauG) neu in Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG gegeben ist und andererseits materiell keine Anpassungen von rechtskräftigen Schutzverordnungen ans PBG nötig sind. Eine Anpassungspflicht von rechtskräftigen Schutzverordnungen an das neue Recht ergäbe sich einzig dann, wenn deren Bestimmungen dem PBG materiell widersprächen oder das PBG neue Vorschriften einführe, die zwingend in die kommunalen Schutzverordnungen übernommen werden müssten. Beides ist nicht der Fall (vgl. Kreisschreiben "übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 S. 9 Bst. e). Sofern unbestritten ist, dass ein bereits in eine Schutzverordnung aufgenommenes Ortsbild oder Einzelobjekt weiterhin in demselben Umfang Schutz geniessen soll, so gelten nach wie vor die Bestimmungen der bestehenden rechtskräftigen Schutzverordnung.

Das Baugrundstück Nr. 001 liegt gemäss SchutzV der Stadt Z.____ in einem Ortsbildschutzgebiet. Auf dem Baugrundstück Nr. 001 befindet sich das Gebäude Vers.-Nr. 002. Dieses ist in der SchutzV als geschütztes Kulturobjekt aufgeführt (Anhang III). Dass es sich beim "Haus X.____" sowie beim geschützten Ortsbild um geschützte Baudenkmäler im Sinn von Art. 115 Bst. g PBG handelt und deren Schutz auch künftig durch die SchutzV aufrechterhalten werden soll, ist unbestritten.

6.3 Nach Art. 122 Abs. 3 PBG dürfen unter Schutz gestellte Objekte nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich. Vorliegend erteilte die KDP mit ihrer Teilverfügung vom 9. Juni 2021 die Zustimmung zum strittigen Bauvorhaben der Rekursgegner, da dieses nicht zu einer unzulässigen Beeinträchtigung des geschützten Ortsbilds von nationaler Bedeutung und des Schutzobjekts "Haus X.____" von kantonaler Bedeutung führe.



6.4 Nachfolgend ist zunächst auf die gerügte Beeinträchtigung des geschützten Ortsbilds und anschliessend auf jene des Kulturobjekts "Haus X.____" einzugehen. Vorab ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Ausgangspunkt der Beurteilung der aktuelle Bestand bzw. das aktuelle Erscheinungsbild des Gebäudes und des Ortsbilds ist. Insofern ist nicht relevant, ob das vorliegend strittige Bauvorhaben auch bewilligungsfähig wäre, wenn noch das Satteldach des Annexbaus von vor der Renovation des Gebäudes im Jahr 1942 (Vernehmlassung KDP S. 2) bestehen würde.

6.5 Das Ortsbild ist die Erscheinungsform einer Gruppe von Bauten und Anlagen. Es handelt sich dabei um Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen (VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Bei Baugruppen (Ensembles) und Ortsbildern können einzelne oder alle Objekte aufgrund ihres Eigenwerts und/oder ihrer Stellung innerhalb des Ortsbilds, einer Baugruppe oder eines Ensembles als Teil der Gesamtheit Schutzobjekte sein (W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 43 und 75). Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten ist ihre äussere Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Für die Schutzobjekte Baugruppe bzw. Ensembles und Ortsbild ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort wesentlich. Diese werden durch einheitsstiftende Elemente definiert und eingegrenzt, die das zu schützende charakteristische Bild ausmachen. Der zu schützende besondere kulturelle Wert baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, sondern vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen (W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 81 f.).

6.5.1 Ist eine Baute Teil eines geschützten Ortsbilds, sieht Art. 4 SchutzV im Allgemeinen vor, dass diese aufgrund ihres besonderen Siedlungsgefüges und ihrer siedlungsgeschichtlichen Vergangenheit in ihrem charakteristischen Erscheinungsbild zu erhalten ist. In den Schutzzonen sind die Erhaltung und Restaurierung eines Gebäudes der Regelfall. Abbrüche und Neubauten werden nur unter den in Art. 4 Abs. 2 SchutzV aufgeführten Voraussetzungen bewilligt. Historische Bauten sind in Form, Dachneigung, Fassadengestaltung und Befensterung zu erhalten. Störende An-, Auf- und Kleinbauten sind zu entfernen, bereichernde zu erhalten (Abs. 3). Neu- und Ersatzbauten haben sich in den herkömmlichen, spezifischen Charakter des Ortsbildes gut einzufügen und es in positivem Sinn zu ergänzen. Grundsätzlich ist auf die Baufluchten, das Bauvolumen mit Proportionen, die Fassadengliederung, die Dachform und Dachgestaltung sowie die Materialwahl und Farbgebung zu achten. Moderne Baumaterialien sind gestattet, wenn sie einen Bezug zu den Nachbarbauten besitzen und die Qualität der Architektur verbessern (Abs. 4).

6.5.2 In Bezug auf Bauten in der Altstadt hält Art. 5 SchutzV fest, dass die Dachlandschaft in der Altstadt erhöhte Anforderungen an die Bedachungsart und an das Bedachungsmaterial stellt. Bei Restaurierungen ist vorzugsweise altes Ziegelmaterial zu verwenden; Eindeckungen auf Neubauten haben sich ins Spiel der Dachflächen einzufügen. Neue oder die Erweiterung bestehender Dachaufbauten, Dacheinschnitte oder Dachflächenfenster sind nur zulässig, soweit sie mit den Interessen des Schutzes der Dachlandschaft vereinbar sind.

6.5.3 Nebst dem Schutz durch die SchutzV ist das Ortsbild zusätzlich im ISOS aufgenommen (vgl. Anhang 1 der eidgenössischen Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [SR 451.12; abgekürzt VISOS]; Gebiet 1 gemäss ISOS-Inventarblatt Z.____ national 2008). Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Die Schutzwirkung entfaltet sich grundsätzlich nur bei der Wahrnehmung von Bundesaufgaben unmittelbar (vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG). Soweit, wie vorliegend, keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die



Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden Nutzungsplanung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind, sowie bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_488/2015 vom 24. August 2016 Erw. 4.3 und 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010 Erw. 3.3 je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 135 II 209 Erw. 2.1).

Laut ISOS-Inventar gehört das Baugrundstück zum birnenförmigen Ortskern zwischen Burghügel und Bahnlinie mit dem kompakten historischen Kernbereich beidseits der Hauptgasse, vorwiegend 16. bis anfangs 20. Jahrhundert. Der Stadtteil ist dem Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) zugewiesen. Dies bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (vgl. Art. 9 Abs. 4 Bst. a VISOS).

6.5.4 Das geschützte Ortsbild des historischen Städtchens Z.____ zeichnet sich im massgebenden Perimeter im Wesentlichen durch die mitten dadurch verlaufende S.____ und die beidseits davon liegenden Gebäude mit davon abzweigenden Gässchen aus. Im Bereich des geschützten Ortsbilds entlang der S.____ ist die Einkaufs- und Flaniermeile der Stadt. Das Grundstück Nr. 001 der Rekursgegner liegt beim Knoten T.____/S.____.

[...]

(Ausschnitt Schutzverordnung kommunale Darstellung SG Gde überlagernd mit Strassenklassierung Gde;
Quelle: Geoportal)

Wie aus der nachfolgenden Luftaufnahme hervorgeht, ist das vorliegend massgebende geschützte Ortsbild im Bereich der S.____ Teil des eigentlichen Kernstücks des historischen Städtchens Z.____ (siehe dazu Inventarblatt ISOS Reineck national S. 18). Im Weiteren ist aus der Aufnahme erkennbar, dass die Gebäude im geschützten historischen Kern weitgehend über Satteldächer mit Gauben verfügen und die Dachfirste parallel zur S.____ verlaufen. Die Dachlandschaft zeichnet sich durch Ziegeldächer mit mehrheitlich braunem und braun-rötlichem Farbton aus. Es besteht grundsätzlich eine homogene Dachlandschaft entlang der S.____. Als Ausnahmen (mit Flachdächern) markant in Erscheinung treten lediglich die nicht unmittelbar an der S.____ liegenden Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 003, 004 sowie 005. Wie zudem von der Rekurrentin festgehalten wurde und auch am Augenschein festgestellt werden konnte, existieren innerhalb des massgebenden Bereichs bereits vereinzelt Dachterrassen (Grundstücke Nrn. 006, 007, 008, 009; Bilder Nrn. 1, 11, 12, 13, 14, 15, 16 Fotodokumentation Augenschein). Aus der Vogelperspektive treten sie aufgrund ihrer Grösse oder (farblichen) Optik aber nicht stark wahrnehmbar in Erscheinung verglichen mit den vorstehend aufgeführten Flachdächern.

[...]

(Ausschnitt Orthofoto 2019)

6.5.5 Mit Vernehmlassung vom 10. Juni 2022 führt die KDP aus, hinsichtlich des geschützten Ortsbilds mit seiner Dachlandschaft nehme die fragliche Liegenschaft eine bedeutende Stellung ein. Diese werde weitgehend vom Hauptbau repräsentiert, welcher vom vorliegenden Projekt nicht betroffen sei. Am ortsbaulich und architektonisch untergeordneten Annexbau werde gegenüber dem heutigen Zustand lediglich die Absturzsicherung und das Rankgerüst in Erscheinung treten. Bereits heute verfüge der Anbau über ein untypisch flach geneigtes Dach, welches nicht mit traditionellen Tonziegeln gedeckt werden könne. Neu werde dessen Nutzung als Terrasse sichtbar werden. Eine solche Nutzung sei in historischen Innenstädten verbreitet und könne bei guter Gestaltung die ohnehin fremdartige Dachfläche kaschieren. Das Bauvorhaben bewirke eine Veränderung der bestehenden Dachform und somit des Dachs. Da das aktuelle sehr



flache Satteldach des Annexbaus als bestehende Beeinträchtigung nach dem Wortlaut des Erhaltungsziels A im ISOS zu qualifizieren sei, sei eine Beseitigung dieses nicht bloss vertretbar, sondern zur Erfüllung desselbigen erforderlich.

6.5.6 Mit der Rekurrentin ist angesichts der vorstehenden Erwägung (Erw. 6.5.5) grundsätzlich darin einzugenehen, dass im massgebenden Ortsbild eine aus Satteldächern bestehende intakte Dachlandschaft vorliegt. Nach Ansicht der KDP stellt die momentane Bedachung des Annexbaus eine Beeinträchtigung des Ortsbilds dar und wird durch das Bauvorhaben der Rekursgegner eine bessere bauliche Situation herbeigeführt. Wie sich der vorstehenden Luftaufnahme entnehmen lässt, ist im Vergleich zu den meisten Satteldächern jenes auf dem Annexbau des "Haus X.____" weniger steil, wie insbesondere anhand des Schattenwurfs der Satteldächer erkennbar ist. Ferner besteht es aus Eternit-Platten, die kein charakteristisches Element in der vorliegend historisch gewachsenen Umgebung sind. Das Satteldach des Annexbaus ist somit kein für das geschützte Ortsbild typisches Element, sondern vielmehr ein beeinträchtigendes. Dieses Dach wird im Rahmen des Bauvorhabens der Rekursgegner entfernt und durch eine Dachterrasse, mithin ein Flachdach, ersetzt. Aber auch ein Flachdach stellt eine Beeinträchtigung des geschützten Ortsbilds, namentlich der Dachlandschaft, dar. Davon geht auch die KDP aus, da sie eine Teilverfügung nur erlässt, wenn ein Schutzobjekt von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt wird. Sie kommt allerdings zum Schluss, dass der durch das Bauprojekt der Rekursgegner vorgesehene Eingriff eine bessere bauliche Lösung ist als das bestehende Satteldach und dadurch die Beeinträchtigung verringert wird. Dieser Einschätzung ist beizupflichten. Wie auch die Vertreterin der KDP anlässlich des Augenscheins festhielt, besteht ein gewichtiges Interesse daran, dass Innenstädte belebt bleiben und zeitgemässer Wohnraum besteht. Dass die Rekursgegner eine Dachterrasse erstellen wollen, entspricht dem heutigen Wohnbedürfnis und deren Schaffung ist in historischen Ortskernen erforderlich, damit attraktiver Wohnraum entsteht und es nicht zu Leerständen kommt. Auch bei sensiblen Schutzobjekten stellt eine Nutzung die Voraussetzung für deren langfristigen Erhalt dar. Es ist wichtig, dass eine Entwicklung möglich ist, die heutigen Bedürfnissen gerecht wird (vgl. dazu W. ENGELER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St.Gallen 2008, S. 151). Wie zudem die KDP darauf hinwies, sind Terrassen in Innenstädten verbreitet und demnach ein geeignetes Mittel, um Aussenraum zu schaffen. Hinzu kommt, dass für das Ortsbild in erster Linie der Hauptbau des "Hauses X.____" prägend ist, wie sich anlässlich des Augenscheins zeigte (vgl. Fotodokumentation Augenschein). Das Satteldach auf dem Annexbau sowie der Annexbau an sich sind für das Ortsbild insbesondere aufgrund der zurückversetzten Fassade rein optisch lediglich von untergeordneter Bedeutung. Wahrnehmbar und markant in Erscheinung tritt vor allem der Hauptbau des "Hauses X.____" gleich eingangs der S.____ am Knoten S.____/T.____. Das Dach des Hauptbaus wird denn auch nicht verändert. Darüber hinaus ist im Rahmen der Interessenabwägung die gewählte Materialisierung zu berücksichtigen. Wie die Vertreterin der KDP anlässlich des Augenscheins ausführte, sei vor allem relevant, dass keine gleissenden und artfremden Materialien wie Kunststoff, Glas oder Chromstahlabdeckungen verwendet werden. Dies ist vorliegend nicht der Fall. So wird das Flachdach mit einem Lattenrost aus Echtholz (Douglasie oder Lärche) ausgekleidet, ein Staketengeländer aus Flachstahl montiert, die Pergola aus einer Stahlkonstruktion mit Stoffbehang und die Spenglerbleche aus Kupfer produziert. Die vorgesehene Materialisierung führt dazu, dass die Terrasse aus der Vogelperspektive nicht als Fremdkörper hervorsticht, sondern sich in die bestehenden Farbtöne der umliegenden Ziegeldächer einfügt. Angesichts dessen, dass der Lattenrost der Terrasse aus Echtholz als charakteristisches historisches Bauelement im Ortsbild bestehen soll, wird eine harmonische Einfügung erzielt. Die geplante Dachterrasse durchbricht die für die Umgebung charakteristische Struktur dadurch nicht. Vor diesem Hintergrund ist deshalb von einer geringen Beeinträchtigung des geschützten Ortsbilds auszugehen, die durch die Interessen an der Realisierung der Dachterrasse aufgewogen wird. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das eingegebene Baugesuch zusammen mit dem Farb- und Materialkonzept massgebend ist. Sollte davon abgewichen werden, ist es eine Frage des Vollzugs und damit Aufgabe der zuständigen Gemeinde, entsprechende Schritte einzuleiten. Dass – wie die Rekurrentin geltend macht – bereits verunglückte



Beispiele von Dachterrassen im Ortsbild existieren, kann nicht zum gänzlichen Ausschluss neuer Dachterrassen führen.

6.6 Nebst Ortsbildschutzgebieten, die das Erscheinungsbild einer Baugruppe wahren sollen, werden auch einzelne prägende Gebäude geschützt. Bei einem Einzelobjekt kann sich der schützenswerte Eigenwert auf das Ganze oder nur Teile davon beziehen. (W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 75).

Wie erwähnt (Erw. 6.2), handelt es sich beim "Haus X.____" um ein geschütztes Einzelobjekt.

6.6.1 Art. 6 SchutzV bezieht sich auf den Schutz der Kulturobjekte und hält fest, die Schutzwürdigkeit leite sich aus der kunst- und kulturgeschichtlichen, volkskundlichen und handwerklichen Bedeutung des Objekts ab. Der Abbruch dieser Bauwerke sowie die Schädigung oder Zerstörung ihrer Substanz sei untersagt.

6.6.2 Das Gebäude Vers.-Nr. 002 ("Haus X.____") wurde gemäss Beschrieb im ISOS (Inventarblatt Z.____ national Ziff. 1.0.9) im Jahr 1746 erbaut und erinnert an die Torsituation. Gemäss zitiertem Inventarblatt der KDP befand sich dort ein Tor, welches im Jahr 1838 abgebrochen wurde. Das dreigeschossige Gebäude besteht aus einem Hauptbau mit Satteldach und drei Lukarnen auf der östlichen Dachseite sowie auf der südlichen Seite aus einem Annexbau, der von der Fassadenflucht zurückspringt.

[...]

(Bild 2 Fotodokumentation Augenschein)

[...]

(Bild 20 Fotodokumentation Augenschein)

6.6.3 Zum "Haus X.____" hält die KDP in ihrer Vernehmlassung fest, dass mit der Umgestaltung der bereits flachen Dachfläche des Annexbaus die Schutzziele nicht beeinträchtigt werden. Der generierte Mehrwert durch die Nutzung und die Auflockerung der untypischen Fläche rechtfertigen die bauliche Anpassung, welche nicht bedeutend in Erscheinung treten werde und keine historische Substanz tangiere. Das Schutzobjekt werde durch das Bauvorhaben insofern beeinträchtigt, als ein Eingriff in seine Substanz erfolge. Diese Beeinträchtigung tangiere aber nicht die Schutzziele des Kulturobjekts, da die heutige flache Satteldachform des Annexbaus und dessen Materialisierung (Eternit) einen Störfaktor in der Dachlandschaft darstellten. Die Realisierung des Projekts führe zu einer Verbesserung der bestehenden Situation.

6.6.4 Wie die Rekurrentin in ihrer Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll zu Recht aufführt, ist auch der südliche Annexbau grundsätzlich Teil des geschützten Objekts "Haus X.____". Dies bedeutet aber nicht, wie von ihr vorgebracht, dass der Annexbau unter Schutzaspekten gleich zu behandeln ist wie der Hauptbau. Durch den Abbruch des Satteldachs auf dem Annexbau, die Erstellung der Dachterrasse und die dadurch bedingte Vergrösserung eines Fensters an der Südfassade des Hauptbaus im zweiten Obergeschoss zur Ermöglichung des Zugangs findet unbestrittenermassen ein Eingriff in das Schutzobjekt statt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das momentane Satteldach auf dem Annexbau nicht nur auf das Ortsbild eine beeinträchtigende Wirkung hat, sondern auch auf das geschützte Einzelobjekt. Der Eingriff in das Schutzobjekt erweist sich im Rahmen der Interessenabwägung aus ähnlichen Überlegungen wie beim geschützten Ortsbild als gerechtfertigt. Durch die Terrasse und damit durch die Schaffung von Aussenraum bleibt das Gebäude "Haus X.____" als Wohnhaus attraktiv und wird damit heutigen Wohnbedürfnissen gerecht. Dass Baudenkmäler genutzt werden, ist Grundlage ihres Erhalts (vgl. vorstehend Erw. 6.5.6). Bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Eingriffs in das geschützte Einzelobjekt ist ebenfalls zu beachten, dass der Annexbau angesichts seiner Grösse und der zurückspringenden



Fassadenflucht gegenüber dem Hauptbau lediglich von untergeordneter Bedeutung ist (siehe vorstehende Fotos). Das Augenmerk liegt beim "Haus X.____" offenkundig beim Hauptbau. Wie zudem in der Vernehmlassung der KDP ausgeführt wird, wird der Annexbau in den Beschreibungen der Inventare kaum erwähnt. Dies suggeriert ebenfalls, dass dem Annexbau, aus dessen Renovation im Jahr 1942 gemäss den Aufzeichnungen der KDP im Übrigen das störende Satteldach resultierte, aus historischer Sicht eine weitaus weniger wichtige Bedeutung zukommt als dem Hauptbau. Die Dachterrasse wird nicht derart dominant ausgestaltet, dass ein negativer Einfluss auf die Gesamtwirkung des Gebäudes entstehen würde. Angesichts der vorstehenden Ausführung liegt lediglich eine geringe Beeinträchtigung des Schutzobjekts "Haus X.____" vor, die dem Bauvorhaben der Rekursgegner nicht entgegensteht.

7.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Bauvorhaben der Rekursgegner im Licht der Schutzobjekte (Ortsbild und Kulturobjekt "Haus X.____") zulässig ist. Die Vorbringen der Rekurrentin erweisen sich als nicht stichhaltig. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen. Für eine Rückweisung an die Vorinstanz besteht keine Veranlassung.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jene Beteiligte die Kosten zu tragen, deren Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr 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 Rekurrentin zu überbinden.

8.2 Der von Liliane Kobler am 14. März 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

9.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 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).

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

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ AG, Z.____, wird abgewiesen.

2.

a) Der A.____ AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 14. März 2022 von Liliane Kobler, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin