



**Fall-Nr.:** B 2009/145  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 16.09.2010  
**Entscheiddatum:** 16.09.2010

### **Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. September 2010**

**Bau- und Planungsrecht, Ortsbildschutz, Art. 78 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 6 Abs. 1 und Art. 17a NHG (SR 451), Art. 23 Abs. 4 NHV (SR 451.1), Art. 98 ff. BauG (sGS 731.1), Art. 4 SchutzVO, Art. 12 Abs. 1 VRP (sGS 951.1), Der Schutz eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung, das im ISOS aufgeführt ist, wird durch das kantonale und kommunale Recht sichergestellt, wenn die Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - zur Diskussion steht. Auch wenn keine Bundesaufgabe betroffen ist, ist es zulässig, die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege und die Eidgenössische Heimatschutzkommission anzufragen, ob sie bereit seien, den Sachverhalt näher abzuklären und zu beurteilen. Beweiswürdigung bezüglich der Möglichkeit der Instandstellung eines Gebäudes und seiner stilistischen Bedeutung für das Ortsbild sowie bezüglich der Frage, ob die Höhe von Neubauten deren Einfügung in den spezifischen Charakter des Ortsbilds verhindert (Verwaltungsgericht, B 2009/145).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,  
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;  
Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

---

In Sachen

A. AG,

B. Bauunternehmung AG,



## St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerinnen,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. B.

gegen

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

Vorinstanz,

und

D. E.,

F. G.,

H. I.,

Beschwerdegegner,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.oec. K.,

sowie

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend



Baubewilligung

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ Die B. Bauunternehmung AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000 in X.. Gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde X. vom 8. März 1995 ist die Parzelle der Kernzone zugewiesen. Nach dem Plan zur Schutzverordnung vom 8. März 1995 (abgekürzt SchutzVO) ist sie Bestandteil des Ortsbildschutzgebiets. Das Grundstück liegt südwestlich der Hauptstrasse in der zweiten Bautiefe zwischen M- und N-gasse, beide gemäss Strassenplan der Politischen Gemeinde X. vom 20. November 1995 Gemeindestrassen 2. Klasse. Im südlichen, an die M-gasse angrenzenden Teil ist es mit einem zweistöckigen Gebäude (Vers.-Nr. 000) überbaut.

Unmittelbar nordöstlich der Parzelle Nr. 000 schliesst das Grundstück Nr. 000 an, das im Eigentum von D. E. steht. Es grenzt im nordwestlichen Bereich an die N-gasse an. Ebenfalls angrenzend an die Parzelle Nr. 000 befinden sich die Grundstücke Nr. 000, im Eigentum von F. G., und Nr. 000,, im Eigentum von H. I.. Beide Parzellen werden im jeweils östlichen Bereich von der N-gasse durchschnitten. Alle drei Grundstücke sind der Kernzone zugewiesen und überbaut.

B./ Am 15. Februar 2008 stellte die A. AG beim Stadtrat X. ein Baugesuch, wonach das bestehende Gebäude (Vers.-Nr. 000) auf dem Grundstück Nr. 000 abgebrochen und drei Wohnhäuser mit gemeinsamer Tiefgarage, die von der M-gasse erschlossen wird, erstellt werden sollen.

Während der Auflagefrist erhoben D. E., F. G. und H. I. Einsprache gegen das Vorhaben und beantragten, es sei nicht zu bewilligen.

Am 13. Mai 2008 erteilte der Stadtrat X. die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen ab, abgesehen von einem Nebenpunkt von untergeordneter Bedeutung.



## St.Galler Gerichte

C./ Am 29. Mai 2008 erhoben D. E., F. G. und H. I., vertreten durch Rechtsanwalt K. L., St. Gallen, gegen diesen Beschluss Rekurs beim Baudepartement. Sie stellten folgende Rechtsbegehren: Der angefochtene Beschluss vom 13. Mai 2008 sei aufzuheben (Ziff. 1), die Angelegenheit sei zur umfassenden Neuprüfung an den Stadtrat X. zurückzuweisen (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekursgegner, eventuell der Vorinstanz. In der Folge holte das Baudepartement beim Amt für Kultur eine Stellungnahme ein (Stellungnahme Denkmalpflege) und führte am 11. November 2008 einen Augenschein durch. Am 18. November 2008 wurde die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Es wurde folgende Frage gestellt: Fügt sich das auf Grundstück Nr. 000, Grundbuch X., geplante Bauvorhaben mit drei Mehrfamilienhäusern gut in den herkömmlichen, spezifischen Charakter des Ortsbildes ein und ergänzt es dieses positiv? Nachdem in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten am 3. Februar 2009 ein Augenschein durchgeführt worden war, beantragten die EKD und die Eidgenössische Heimatschutzkommission (ENHK) dem Baudepartement, die Rekurse seien gutzuheissen. In ihrem Gutachten (Gutachten EKD/ENHK) vom 3. April 2009 kommen die Kommissionen zum Ergebnis, es spreche nichts für den Abbruch des Gebäudes (Vers.-Nr. 000), und das geplante Bauvorhaben beeinträchtigt das Ortsbild von X. schwer, weil es weder bezüglich seines Volumens noch bezüglich seiner architektonischen Gestaltung und Ausrichtung den spezifischen Standort im wichtigsten Gebiet von X. beachte. Im Zusammenhang mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs reichten die A. AG und die B. Bauunternehmung AG am 5. Juni 2009 ein Gutachten des Architekten Markus Buschor, St. Gallen, (Gutachten Buschor) ein, das den Verfahrensbeteiligten nicht zur Stellungnahme unterbreitet worden ist. Nach Einschätzung des Gutachters ist das Gebäude (Vers.-Nr. 000) stilistisch für den Wert des Ortsbildes bedeutungslos und das Projekt "W. W." genügt den Ansprüchen, die gemäss Baureglement der Politischen Gemeinde X. (abgekürzt BauR) und der SchutzVO an Neubauten in der Kernzone gestellt werden.

Am 13. August 2009 hiess das Baudepartement den Rekurs von D. E., F. G. und H. I. gut, soweit es darauf eintrat (Ziff. 1), und hob den Beschluss des Stadtrats X. vom 13. Mai 2008 auf (Ziff. 2). Die Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- wurde je zur Hälfte der A. AG, X., und der Politischen Gemeinde X. auferlegt (Ziff. 3). Die A. AG und die Politische Gemeinde X. wurden unter solidarischer Haftbarkeit verpflichtet, den



Rekurrenten eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 4'875.-- zu bezahlen (Ziff. 4). Das Baudepartement gelangte in Übereinstimmung mit dem Gutachten EKD/ENHK zum Ergebnis, dass der Abbruch des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) und die Erstellung der drei geplanten Mehrfamilienhäuser mit Tiefgarage auf dem Grundstück Nr. 000 die in der SchutzVO statuierten Voraussetzungen nicht erfülle.

D./ Am 28. August 2009 erhoben die A. AG und die B. Bauunternehmung AG, vertreten durch Rechtsanwalt B. C., St. Gallen, Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie stellten das Rechtsbegehren, der Entscheid des Baudepartements vom 13. August 2009 sei aufzuheben und die vom Stadtrat X. erteilte Baubewilligung sei zu bestätigen. Das Baudepartement nahm am 30. Oktober 2009 Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Der Stadtrat X. liess sich am 18. November 2009 vernehmen und hielt dafür, die Beschwerde sei gutzuheissen und der angefochtene Entscheid vom 13. August 2009 sei aufzuheben. Eventuell sei eine Reduktion der Gebäudehöhe von Haus A um ein Stockwerk festzulegen. Die Beschwerdegegner nahmen am 17. Dezember 2009 Stellung und beantragten, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Die A. AG und die B. Bauunternehmung AG machten am 18. Januar 2010 von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern. Sie signalisierten, dass sie sich einer Diskussion, die Höhe des Gebäudes A zu verringern, nicht verschliessen würden.

Das Verwaltungsgericht hat einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache befugt (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann haben die A. AG und die B. Bauunternehmung AG unter Vorbehalt von Ziff. 1.2. und 1.3. hienach ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids vom 13. August 2009 und damit an der Bestätigung der



## St.Galler Gerichte

Baubewilligung (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter wurden die Beschwerde vom 28. August 2009 und ihre Ergänzung vom 19. Oktober 2009 innert Frist eingereicht, und sie entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2. Die Beschwerdeführerinnen stellen sich auf den Standpunkt, die Vorinstanz habe die Gemeindeautonomie der Beschwerdebeteiligten verletzt, weil sie einzig das Gutachten EKD/ENHK als massgebend erachtet und die Einschätzungen der kantonalen Denkmalpflege und des Gutachters Buschor ausser Acht gelassen habe.

Private können eine Verletzung der Gemeindeautonomie lediglich vorfrageweise zur Unterstützung der Rüge anderweitiger Rechtsverletzungen geltend machen (G. Steinmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Art. 95 N 59 mit Hinweis auf Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1471). Verzichtet jedoch die Gemeinde selber ausdrücklich oder stillschweigend auf die Autonomiebeschwerde, so ist selbst die vorfrageweise Geltendmachung durch Private nicht statthaft (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1471 und VerwGE vom 7. März 1996 i.S. H. und E. V. mit Hinweis auf BGE 119 Ia 218 und 107 Ia 96).

Die Beschwerdebeteiligte hat gegen den Entscheid des Baudepartements vom 13. August 2009 kein Rechtsmittel ergriffen. Sie hat sich lediglich in ihrer Stellungnahme vom 18. November 2009 und anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts auf die Gemeindeautonomie berufen und ausgeführt, der Stadtrat habe einen vertretbaren, jedenfalls nicht offensichtlich falschen Entscheid gefällt, zumal sich die Fachpersonen bzw. Fachgremien bezüglich der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Ortsbildschutz nicht einig seien. Demzufolge ist es den Beschwerdeführerinnen verwehrt, ihrerseits zur Begründung der Beschwerde eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend zu machen. Insoweit kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

1.3. Die Beschwerdeführerinnen beantragen, der angefochtene Entscheid vom 13. August 2009 sei aufzuheben und die Baubewilligung zu bestätigen. Soweit die



Vorinstanz den Beschwerdegegnern die Rekurslegitimation abgesprochen hat (vgl. Ziff. 1.2.3 des angefochtenen Entscheids) und demzufolge auf den Rekurs nicht eingetreten ist, sind die Beschwerdeführerinnen durch den angefochtenen Entscheid aber nicht beschwert und deshalb nicht legitimiert, dessen Aufhebung zu verlangen.

1.4. Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. zu ihren Ungunsten wertend wiedergegeben.

2.1. Der Vorwurf wird vorab damit begründet, die Stellungnahme Denkmalpflege werde in lit. D/f des angefochtenen Entscheids wertend zusammengefasst, indem die kritischen Äusserungen hervorgehoben und die grundsätzlich positive Einschätzung des Vorhabens durch diese Fachstelle unter den Tisch gewischt werde. Die kantonale Denkmalpflege billige dem Projekt konzeptionell gute Qualitäten zu. Aus ihrer Sicht seien einzig die Gebäudehöhen problematisch.

Unter lit. D/f des angefochtenen Entscheids führt die Vorinstanz aus, in ihrer im Rahmen des Rekursverfahrens eingereichten Stellungnahme vom 5. September 2008 weise die kantonale Denkmalpflege vor allem auf die aus ihrer Sicht problematischen Gebäudehöhen hin. Die Häuser A und B seien viergeschossig, Haus A weise zudem ein Attikageschoss auf, das zufolge seiner Ausdehnung sehr stark in Erscheinung trete. Haus C sei dreigeschossig. Im Kontext mit den bestehenden, das Baugrundstück umgebenden Häusern, die zwei bis höchstens drei Geschosse aufweisen würden und deren Satteldächer in erster Linie durch die Höhe der Traufen und nicht durch den First wahrgenommen würden, würden die Neubauten überhoch und disproportioniert wirken. Aus ortsbaulicher Sicht sei alles, was über drei Stockwerke hinausrage, zu hoch. Gesamthaft attestiere die kantonale Denkmalpflege zwar, dass das Bauprojekt in der Fläche betrachtet konzeptionell an sich gute Qualitäten aufweise, aufgrund der vorgesehenen Gebäudehöhen würden sich die Neubauten aber nicht in die den umliegenden Stadtteil prägende kleinmassstäbliche Umgebung eingliedern. Wenn eine für den Altstadtbereich übergrosse Fläche bebaut werde, bestehe zudem die Gefahr, dass die Neubauten für sich eine Art "Insel" darstellten, was aus denkmalpflegerischer Sicht ebenfalls nicht erwünscht sei.



Zutreffend ist, dass in der Stellungnahme Denkmalpflege zum Ausdruck gebracht wird, das Projekt weise konzeptionell gute Qualitäten auf - allerdings "lediglich in der Fläche betrachtet" - und die Zielrichtung der Architektur sei nachvollziehbar. Im Vordergrund steht indessen die Auseinandersetzung damit, dass die Gebäudehöhen unter dem Gesichtspunkt einer harmonischen Einbindung in das hochwertige, geschichtlich gewachsene Ortsbild von X. problematisch seien. Die kantonale Denkmalpflege kommt im Anschluss an die Charakterisierung des Projekts ausführlich darauf zu sprechen und bringt zum Ausdruck, dass die Neubauten in der kleinmassstäblichen Umgebung, welche den Stadtteil präge, "überhoch" und "disproportioniert" wirken würden. Auch wenn das BauR derart hohe Bauten zulasse, sei aus ortsbaulicher Sicht alles, was über drei Stockwerke hinausgehe, zu hoch.

Der Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, die Vorinstanz habe den Inhalt der Stellungnahme Denkmalpflege zu ihrem Nachteil wertend wiedergegeben, erweist sich somit als unbegründet.

2.2. Die Beschwerdeführerinnen machen sinngemäss weiter geltend, die Vorinstanz hätte in ihrer Darstellung des Sachverhalts in lit. D/i darauf hinweisen müssen, die Delegation der EKD/ENHK habe das Grundstück und insbesondere die bestehende Baute am 3. Februar 2009 "nur äusserst kurz" in Augenschein genommen. Sodann hätte sie erwähnen müssen, dass das Gutachten EKD/ENHK erst erstellt worden sei, nachdem die Änderung des Anhangs der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12; abgekürzt VISOS) am 1. April 2009 in Kraft getreten und X. deshalb als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung ("Kleinstadt/Flecken") gelte (AS 2009/1015).

Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführerinnen war die Vorinstanz nicht gehalten, Ausführungen dazu zu machen, wie der Augenschein vom 3. Februar 2009 vonstatten gegangen ist, zumal den Kommissionen am 18. November 2008 alle einschlägigen Verfahrensakten und Planunterlagen zur Verfügung gestellt worden waren (vgl. Ziff. 5.4 des angefochtenen Entscheids). Sodann hatte die Vorinstanz keine Veranlassung, festzuhalten, das Gutachten EKD/ENHK sei erstellt worden, kurz nachdem X. als Kleinstadt von nationaler Bedeutung ins Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgenommen worden sei. Sie setzt



sich in Ziff. 4 des angefochtenen Entscheids mit der Rüge auseinander, die die Beschwerdeführerinnen in diesem Zusammenhang erhoben haben.

Es ergibt sich somit, dass die Vorinstanz den Sachverhalt auch in dieser Hinsicht nicht unrichtig wiedergegeben hat.

3. Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, die Tatsache, dass X. während der Dauer des Rekursverfahrens ins ISOS aufgenommen worden sei, müsse bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben von Bedeutung mitberücksichtigt werden. Aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts vom 1. April 2009 1C\_188/2007 (BGE 135 II 209 ff.), auf den sie sich berufe, solle das ISOS vor allem im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone Eingang in die Nutzungsplanung finden. Im vorliegenden Fall sei aber zu beachten, dass die Beschwerdebeteiligte gestützt auf die kantonale rechtliche Grundlage von Art. 98 ff. des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) eine SchutzVO erlassen habe. Diese konkreten Grundlagen des kantonalen und kommunalen Rechts würden dem ISOS vorgehen. Dies ergebe sich auch aus der Kompetenzabgrenzung von Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV). Auch der Bund halte fest, dass das ISOS für private Grundeigentümer, Kantone und Gemeinden keine direkte rechtliche Wirkung habe, es sei denn, der Kanton habe dem Inventar eine entsprechende Rechtswirkung zuerkannt, was auf den Kanton St. Gallen nicht zutreffe.

3.1. Art. 78 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, abgekürzt NHG) legt fest, was unter "Erfüllung einer Bundesaufgabe" im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV zu verstehen ist. Dazu gehören die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a); die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten, von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von



Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b); die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c). Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Kommission nach Art. 7 Abs. 2 NHG zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Das Gutachten der Kommission entspricht, wie etwa die durch die kantonale Fachstelle vorzunehmende Prüfung des Berichts über die Umweltverträglichkeit, einer vom Bundesrecht obligatorisch verlangten amtlichen Expertise, und ihr kommt dementsprechend grosses Gewicht zu. Das gilt insbesondere für die dem Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen. Von ihnen darf die zuständige Stelle nur aus triftigen Gründen abweichen, etwa dort, wo die Expertise Irrtümer, Lücken und Widersprüche enthält (J. Leimbacher, in: B./Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 7 Rz. 18 mit Hinweisen und A. Marti, Das Schutzobjekt des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in: sjz 104/2008, S. 85).

3.2. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (BGE 135 II 212 E. 2.1, URP 5/2009 509 ff. und Leimbacher, in: B./Zufferey/Fahrländer, a.a.O., Art. 5 Rz. 3). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinn von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen (BGE 135 II 212 E. 2.1 mit Hinweis).



3.3. Art. 6 Abs. 1 NHG gilt indessen lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (BGE 135 II 213 E. 2.1 mit Hinweis auf Urteil 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2004 E. 4.2, in: ZBI 106/2005 S. 602 ff. und A. Marti, St. Galler Kommentar zu Art. 78 BV N 4 ff.). Dennoch kommt Bundesinventaren wie dem ISOS Bedeutung zu (vgl. dazu Leimbacher, in: B./Zufferey/Fahrländer, a.a.O., Art. 6 Rz. 27 ff.). Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Nach dem Urteil des Bundesgerichts vom 1. April 2009 (BGE 135 II 213 E. 2.1) besteht für Kantone und Gemeinden insoweit die Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Diese Pflicht findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden Nutzungsplanung, zum andern darin, dass im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, insbesondere dann, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.

3.4. Wie ausgeführt (vgl. Ziff. 2.2. hievor), hat das Ortsbild der Beschwerdebeteiligten seit dem 1. April 2009 nationale Bedeutung bzw. es ist im ISOS, einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG, aufgeführt. Es ergibt sich indessen, dass dessen Schutz in Zusammenhang mit dem zur Diskussion stehenden Vorhaben dennoch ausschliesslich durch das kantonale und kommunale Recht, d.h. durch die rechtlichen Vorgaben von Art. 98 ff. BauG und durch diejenigen der SchutzVO, sichergestellt wird. Erst bei der Übernahme des ISOS in den Richtplan wird zu prüfen sein, ob zusätzliche Massnahmen im st. gallischen Ortsbildschutz erforderlich sind und wie das ISOS als Grundlage in der Ortsplanung verwendet werden kann (vgl. dazu Bemerkungen der



Redaktion des ZBI zum Urteil des Bundesgerichts vom 7. September 2005, 1P. 235/2005, in: ZBI 107/2006 S. 557). Daran ändert nichts, dass im Gutachten EKD/ENHK "gestützt auf die Aussagen des ISOS" für das Ortsbild von X. folgende Schutzziele festgelegt werden: "Erhalt der bestehenden Bausubstanz; sorgfältige und architektonisch qualitätvolle Erneuerung unter Wahrung der heutigen städtebaulichen Situation. Der Freiraum östlich der N-gasse, der auch auf alten Karten und Ansichten schon Bestand hatte, ist im Hinblick auf den heutigen Charakter und die wesentlichen Sichtbezüge zu erhalten. Neubauten haben sich in Bezug auf ihre Körnigkeit, Gestaltung und die verwendeten Materialien sowie die Farbgebung an den bestehenden Bauten im Ortskern, und zwar nicht an den Störfaktoren, zu orientieren."

4. Die Beschwerdeführerinnen stellen sich weiter auf den Standpunkt, die Vorinstanz habe eine willkürliche Beweiswürdigung vorgenommen, weil sie dem Gutachten EKD/ENHK einen höheren Beweiswert beigemessen habe als anderen Beweismitteln bzw. weil es sich um ein Gutachten unter anderen handle. Sie begründen ihren Standpunkt damit, von Bundesrechts wegen habe keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens EKD/ENHK bestanden. Sodann hätte die Vorinstanz dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass die Sachverständigen, die das Gutachten EDK/ENHK erstellt haben, im Sinn einer Vorbefassung voreingenommen gewesen seien, weshalb sie in den Ausstand hätten treten müssen. Sie führen in diesem Zusammenhang aus, die Vorinstanz habe die Kommissionen des Bundes im November 2008 damit betraut, das zur Diskussion stehende Vorhaben zu beurteilen. Nach einem kurzen Augenschein im Februar 2009 sei das Gutachten am 3. April 2009 abgeliefert worden, zwei Tage nachdem das Ortsbild von X. als Kleinstadt von nationaler Bedeutung ins ISOS aufgenommen worden sei. Die Beschwerdeführerinnen verweisen auf die Stellungnahme des Stadtrats der Beschwerdebeteiligten vom 22. April 2009 zuhanden der Vorinstanz, aus der hervorgehe, dass der Stadtrat über die Aufnahme von X. ins ISOS nicht benachrichtigt worden sei und dass er nach Rücksprache mit Nachbargemeinden davon ausgehe, die Aufnahme X.s ins ISOS sei vorgezogen worden.

Unbestritten ist, dass im vorliegenden Fall von Bundesrechts wegen keine Pflicht bestanden hat, die EKD/ENHK beizuziehen. Die Vorinstanz hält indessen dafür, aufgrund von Art. 12 Abs. 1 VRP sei es ihr im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens



unbenommen gewesen, an diese Kommissionen zu gelangen, abgesehen davon, dass von Seiten der Beschwerdegegner ein entsprechender Beweisantrag vorgelegen habe. Weil X. seit dem 1. April 2009 über ein schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung verfüge, habe es zudem nahe gelegen, die EKD/ENHK um eine fachliche Beurteilung anzufragen. Hinzu komme, dass die kantonale Denkmalpflege das Vorhaben bereits im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einer Beurteilung unterzogen habe, deren Grundlagen, Umfang und Tiefe unter den Beteiligten umstritten sei.

4.1. Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nach Art. 12 Abs. 2 VRP nur die von den Beteiligten angebotenen und leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen abzunehmen.

Der Amtsbericht ist die Auskunft einer Behörde oder Amtsstelle über bestimmte Tatsachen oder Verhältnisse, über welche diese aufgrund ihrer Tätigkeit besondere Sachkunde besitzt. Das Sachverständigengutachten ist der Befund zu Tatsachen, erteilt durch Personen, die dafür besonders sachkundig sind. Amtsbericht und Gutachten greifen inhaltlich ineinander. Unterschiedlich ist im Wesentlichen der Aussteller des Sachverständigenbefunds (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 974 mit Hinweisen; GVP 2001 Nr. 12). Der Beizug eines Amtsberichts oder eines Sachverständigen kann gesetzlich vorgeschrieben sein. Davon abgesehen, liegt es im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, den Sachverhalt durch den Beizug von Amtsberichten und Sachverständigen zu ermitteln (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 976). In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass Art. 25 Abs. 2 NHG die Kantone verpflichtet, Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege zu bezeichnen. Diesen Fachstellen kommt beim Vollzug des NHG eine zentrale Bedeutung zu. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1, abgekürzt NHV) sorgen die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag



und sie haben dazu Amtsstellen als Fachstellen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen.

Ein Parteigutachten, das die Partei zur Untermauerung ihres Standpunkts einreicht, hat ebenfalls die Funktion eines Beweismittels. Privatgutachten besitzen nicht den gleichen Rang wie ein nach dem vorgesehenen Verfahrensrecht eingeholtes Gutachten. Das Verwaltungsgericht hat aber entschieden, die Tatsache allein, dass ein ärztliches Gutachten von einer verfahrensbeteiligten Partei in Auftrag gegeben worden sei, bedeute nicht, dass der Beweiswert des Gutachtens eingeschränkt sei, zumal dann, wenn es vom Hausarzt in Auftrag gegeben worden sei. Parteigutachten unterliegen der freien Beweiswürdigung und können ein gerichtliches Gutachten in der Regel nicht ersetzen, wohl aber im Ergebnis stützen oder erschüttern (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 618 mit Hinweisen; vgl. auch VerwGE vom 19. Februar 2009 i.S. X. und Y. Z., in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

4.2. Freie Beweiswürdigung bedeutet, dass die Bewertung der einzelnen Beweismittel nicht starren Regeln folgt. Die Behörde hat sich unvoreingenommen davon zu überzeugen, ob die der Verfügung oder dem Entscheid zugrunde liegenden Tatsachen zutreffen oder nicht. Sie hat das beigebrachte Beweismaterial nach Massgabe der Umstände zu werten. Das Urteil darüber, ob sich der Sachverhalt so oder anders präsentiert, ist auf vernünftige, nachvollziehbare Gründe abzustützen. Bezüglich Amtsberichten besteht wie bei Gutachten und sachkundigen Auskünften die Besonderheit, dass nur von ihnen abgewichen wird, wenn dafür stichhaltige Gründe bestehen. Das ist etwa der Fall bei offensichtlichen Mängeln und Widersprüchen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 616 und GVP 2001 Nr. 12 je mit Hinweisen). Die Basis für eine abweichende Würdigung können insbesondere ergänzende Beweise oder ein Obergutachten abgeben (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 8 zu Art. 19 mit Hinweis).

4.3. Nach Art. 23 Abs. 4 NHV sind die EKD und die ENHK beratende Fachkommissionen des Bundes für Angelegenheiten des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege. Zu ihren Aufgaben gehört es, bei der Vorbereitung und Nachführung der Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung mitzuwirken (Art. 25 Abs. 1 lit. c NHV). Gestützt auf Art. 17a NHG umschreibt der



Bundesrat die Fälle, in denen eine Kommission mit Zustimmung des Kantons von sich aus oder auf Ersuchen Dritter Gutachten erstellen kann. Wenn es nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht, können die Kommissionen demnach gestützt auf diese Vorschrift in ganz bestimmten Fällen tätig werden (Leimbacher, in: B./Zufferey/Fahrländer, a.a.O., Art. 17a Rz. 3 und 4 mit Hinweis). Nach Art. 25 Abs. 1 lit. e NHV haben die EKD und die ENHK besondere Gutachten zu erstatten (Art. 17a NHG), sofern ein Vorhaben, das keine Bundesaufgabe nach Artikel 2 NHG darstellt, ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist. Dazu gehören jene Objekte von nationaler Bedeutung, die noch nicht in ein Inventar gemäss Art. 5 NHG aufgenommen sind, so potentielle ISOS-Objekte (Leimbacher, in: B./Zufferey/Fahrländer, a.a.O., Art. 17a Rz. 6). Den besonderen Gutachten der Kommissionen nach Art. 17a NHG kommt in gleicher Weise Verbindlichkeit zu, wie den Gutachten nach Art. 7 und 8 NHG (Leimbacher, in: B./Zufferey/Fahrländer, a.a.O., Art. 17a Rz. 12).

4.4. Auch wenn keine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG zur Diskussion steht, stand es der Vorinstanz aufgrund von Art. 12 Abs. 1 VRP frei, die genannten Kommissionen und nicht andere Sachverständige anzufragen, ob sie bereit seien, den Sachverhalt näher abzuklären und zu beurteilen. Sodann lag es im pflichtgemässen Ermessen der EKD und der ENHK, der Vorinstanz gestützt auf Art. 17a NHG ein besonderes Gutachten zu erstatten, auch wenn die Kommissionen bei der Vorbereitung und Nachführung des Inventars von Objekten von nationaler Bedeutung bezüglich des Ortsbilds von X. zuhanden des Bundesrates mitgewirkt haben. Weil die EKD und die ENHK bereit waren, die ihnen von der Vorinstanz gestellte Frage im Rahmen eines besonderen Gutachtens zu beantworten, kommt ihren Feststellungen und Einschätzungen sodann ein hoher Beweiswert zu. Wie dargelegt, schliesst dies indessen nicht aus, dass Beurteilungen des Vorhabens durch andere Sachverständige im Rahmen des Beweisverfahrens gewürdigt werden.

5. Art. 98 Abs. 1 lit. c BauG schreibt vor, dass bedeutende Ortsbilder als Schutzgegenstände zu erhalten sind. Ortsbilder erweisen sich als bedeutend, wenn es sich um eine bauliche Gestaltung handelt, die der betreffenden Gegend ein besonderes Gepräge verleiht. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts muss es sich um Bauten handeln, die das Ortsbild als besonders schön hervortreten lassen und im Ortsbild



einen wahrnehmbaren Schwerpunkt setzen. Schützenswert sind jene Baugruppen, deren ungeschmälerter Weiterbestand im Zonenplan, im Baureglement oder in einer Schutzverordnung festgelegt werden soll. Nach der Rechtsprechung kann einer Baute ungeachtet ihres Eigenwerts zusammen mit anderen Bauten ein künstlerischer oder geschichtlicher Wert zukommen oder ein Ortsbild besonders kennzeichnen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1050 mit Hinweis; VerwGE vom 13. April 2010 i.S. Politische Gemeinde Mörschwil, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); GVP 2001 Nr. 12 mit Hinweis auf VerwGE vom 13. Dezember 1991/27. April 1992; VerwGE vom 30. April 1989 i.S. Kt. SG).

5.1. Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten (Gruppen, Ensembles, Ortsbilder) ist immer ihre Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Konstitutiv ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort, wodurch ein unverwechselbares charakteristisches und siedlungsgestalterisch besonders wertvolles architektonisches Gepräge entsteht (W. Engeler, Das Baudenkmal im Schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 123 mit Hinweisen). Ein Ortsbild wird somit nicht nur durch seine Häuser bestimmt, sondern auch durch die Räume zwischen ihnen, durch Plätze, Strassen, Gärten und durch das Verhältnis des Orts zu seiner Landschaft, welche ihn umgibt (E. Wiederkehr Schuler, Denkmal- und Ortsbildschutz, Zürich 1999, S. 84). Die Schutzwürdigkeit baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, als vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen. Unbestritten ist, dass bei schutzwürdigen baulichen Gesamtheiten nicht jedes Element die Kriterien als Baudenkmal erfüllen muss. In diesem Sinn können auch Bauten und Freiflächen ohne selbständige Denkmalqualität Bestandteil eines Ensembles sein (Engeler, a.a.O., S. 123/24 mit Hinweisen; VerwGE vom 13. April 2010 i.S. Politische Gemeinde Mörschwil, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

5.1.1. Nach Art. 7 BauR gilt die Kernzone als geschütztes Ortsbild im Sinn von Art. 98 BauG. Sie bezweckt die Bildung und Erhaltung des Ortszentrums mit dem Schutz geschichtlich oder künstlerisch wertvoller Bauten und Baugruppen sowie eine gute Eingliederung von Neubauten gemäss Art. 15 Abs. 2 BauG. Für Bauten in offener Bauweise gelten Regelbauvorschriften, u.a. sind höchstens 4 Vollgeschosse zulässig.



Bauten haben indessen nicht nur die geltenden Baunormen einzuhalten, sondern auch allfällige strengere ästhetische Schutzvorschriften zu erfüllen. Ästhetikvorschriften haben eine eigenständige Bedeutung. Sie sind nicht vorneweg eingehalten, wenn die Bauvorschriften respektiert sind, da sich die Schutzbereiche der Ästhetik und der Bauvorschriften nicht zwingend decken. Die Anwendung einer Vorschrift zum Schutz des Ortsbildes kann daher im Einzelfall zu einer Reduktion des nach der Zonenordnung zulässigen Bauens führen (Urteil des Bundesgerichts vom 15. April 2005, 1P.709/2004, in: ZBI 107/2006 S. 422 ff. mit Hinweisen).

5.1.2. Art. 4 SchutzVO lautet wie folgt:

"1. Die bezeichneten Ortsbildschutzgebiete sind aufgrund ihres besonderen Siedlungsgefüges und ihrer siedlungsgeschichtlichen Vergangenheit in ihrem charakteristischen Erscheinungsbild zu erhalten.

2. In den Schutzzonen ist die Erhaltung und Restaurierung eines Gebäudes der Regelfall. Abbrüche und Neubauten werden nur bewilligt, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a) Der bauliche Zustand eines Gebäudes lässt keine Restaurierung mehr zu.

b) Das Gebäude stört das Ortsbild oder ist stilistisch für den Wert des Ortsbildes bedeutungslos.

Zudem muss die Baubewilligung für einen Ersatzbau, dessen Erstellung sichergestellt ist, gleichzeitig erteilt werden können. Davon kann abgesehen werden, wenn die Nichtüberbauung im öffentlichen Interesse steht.

[Absatz 3]

4. Neu- und Ersatzbauten haben sich in den herkömmlichen, spezifischen Charakter des Ortsbildes gut einzufügen und es in positivem Sinne 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.

[Absatz 5, 6 und 7]"

Das Gebäude (Vers.-Nr. 000) ist im Anhang III der SchutzVO "Liste der geschützten Kulturobjekte" nicht aufgeführt. Im Bereich eines Ortsbilschutzgebiets darf es indessen nur abgebrochen werden, wenn es entweder baufällig ist oder wenn ihm unter dem Gesichtspunkt des Ortsbilschutzes keine oder eine negative stilistische Wirkung zukommt. Der Abbruch darf zudem nur bewilligt werden, wenn gleichzeitig ein Ersatzbau bewilligt wird, dessen Erstellung sichergestellt ist, es sei denn, die Nichtüberbauung liege im öffentlichen Interesse.

Im vorliegenden Fall steht kein Ersatzbau, sondern eine aus drei Mehrfamilienhäusern bestehende Gesamtüberbauung zur Diskussion, die auch den bisher nicht bebauten Teil des Grundstücks Nr. 000 beansprucht. Aus Art. 4 SchutzVO kann nicht gefolgert werden, es sei grundsätzlich ausgeschlossen, im Bereich eines Ortsbilschutzgebietes gelegene Freiflächen zu bebauen. Allerdings sind Neubauten wie Ersatzbauten nur zulässig, wenn sie sich in den herkömmlichen, spezifischen Charakter des Ortsbildes gut einfügen und es in positivem Sinn ergänzen (Art. 4 Abs. 4 SchutzVO). Sodann darf die Freifläche nicht für sich allein zum charakteristischen, siedlungsgeschichtlichen Erscheinungsbild des betreffenden Ortsbildes gehören.

5.2. Die Beschwerdeführerinnen beabsichtigen, das Gebäude (Vers.-Nr. 000) abzubauen und auf dem Grundstück Nr. 000 drei Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 19 Wohnungen und integrierter Tiefgarage zu erstellen. Das nördlichste Haus (Haus A) weist vier Vollgeschosse und ein Attikageschoss auf, das südöstlich gelegene Haus (Haus B) vier Vollgeschosse und das südwestlich gelegene Haus (Haus C) drei Vollgeschosse. Die drei Gebäude besetzen die Ecken der Parzelle, die eine nahezu dreieckige Form aufweist. Wie auch das Verwaltungsgericht anlässlich seines Augenscheins feststellen konnte, wird diese von der in einem grossen Bogen verlaufenden N-gasse und der M-gasse eingefasst, in nordöstlicher Richtung grenzt sie an die Rückseite der an die Hauptstrasse grenzenden Grundstücke an. Die N-gasse verläuft entlang der einstigen Stadtmauer, die teilweise heute noch vorhanden



ist. In alten Urkunden heisst diese Gegend der "bodenlose" Weier, was einem tiefen Wasserloch entspricht (vgl. [www.X.ch](http://www.X.ch)). Das Haus, das am nördlichsten liegt, weist vier Vollgeschosse und ein Attikageschoss auf, das in südöstlicher Richtung gelegene Haus ist vier Geschosse hoch und das südwestlich gelegene Haus weist drei Geschosse auf. Die Volumen der Häuser wachsen vom Parzellenrand aus nach innen, und sie weisen in der Abwicklung der Fassaden verschiedene Vor- und Rücksprünge sowie Knicke und Auskragungen auf. Die jeweils an den Südwestseiten aufgereihten Wohnräume weisen unterschiedlich tiefe Balkone mit geschlossenen Brüstungen auf. Inmitten der Wohnhäuser bleibt ein grosser Freiraum offen. Rund um die Parzelle ist eine Mauer geplant, welche nördlich an die bestehende alte Mauer anschliesst und im Süden in die Südfassade des südöstlich gelegenen Gebäudes übergeht.

Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Entscheid in Übereinstimmung mit dem Gutachten EKD/ENHK zum Ergebnis, dass der Abbruch des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) und die Erstellung der drei Mehrfamilienhäuser mit Tiefgarage auf dem Grundstück Nr. 000 die Vorgaben von Art. 4 Abs. 2 und 4 SchutzVO nicht erfüllen. Sie begründet dies damit, die tatsächlichen Feststellungen, welche die Delegation der EKD und der ENHK anlässlich ihres Augenscheins vom 3. Februar 2009 gemacht hätten, würden mit denjenigen übereinstimmen, die sich anlässlich des Augenscheins im Rekursverfahren vom 11. November 2008 ergeben hätten. Dies gelte insbesondere bezüglich der Dachlandschaft (vorherrschende Steildächer) sowie der kleinformatigen Bebauungsstruktur der das Baugrundstück unmittelbar umgebenden Grundstücke, aber auch bezüglich des baulichen Zustands des Gebäudes (Vers.-Nr. 000), das bis zur Erstellung des Gutachtens Buschor bewohnt gewesen sei. Sodann stimme das Gutachten EKD/ENHK namentlich bezüglich Volumina und Höhen mit der Stellungnahme Denkmalpflege überein. Die Stellungnahme Denkmalpflege gehe ebenfalls davon aus, dass sich die geplanten Bauten unter diesen Aspekten nicht in die diesen Stadtteil prägende kleinmassstäbliche Umgebung einbinden liessen. Das Gutachten EKD/ENHK überzeuge. Es sei in sich stimmig, widerspruchsfrei und die Folgerungen seien schlüssig. Deshalb bestehe keine Veranlassung, von der Beurteilung der eidgenössischen Kommissionen abzuweichen, zumal das Gutachten Buschor, bei dem es sich um ein Privatgutachten handle, die Überzeugungskraft des Gutachtens EKD/ENHK nicht zu erschüttern vermöge.



5.3. Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Vorinstanz habe bezüglich der Beurteilung des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) im Hinblick auf einen Abbruch eine Rechtsverletzung begangen. Sie werfen ihr vor, sie habe die Einschätzungen im Gutachten EKD/ENHK, wonach das Gebäude eine überdurchschnittlich gut gepflegte und reiche Detaillierung der Holzarchitektur aufweise und wonach gewisse Instandstellungslücken ohne ausserordentlichen Aufwand behoben werden könnten, kritiklos übernommen, ohne das Gutachten Buschor, das zu einem anderen Ergebnis komme, in die Beurteilung miteinzubeziehen. Gutachter Buschor habe das Gebäude eingehend besichtigt und seinen schlechten baulichen Zustand und seine Geschichte aufgezeigt. Das Vorgehen der Vorinstanz sei auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil die kantonale Denkmalpflege den Abbruch des Hauses als zulässig erachte. Hinzu komme, dass die Vorinstanz die Feststellung im Gutachten EKD/ENHK, das Gebäude störe das Ortsbild nicht und dürfe deshalb nach den Vorgaben von Art. 4 Abs. 2 SchutzVO nicht abgebrochen werden, unwidersprochen gelassen habe, obschon auch der bauliche Zustand eines Gebäudes seinen Abbruch rechtfertigen könne. Das Gutachten Buschor komme zum Ergebnis, die Restaurierung des Hauses, das stilistisch für den Wert des Ortsbildes bedeutungslos sei, wäre nicht sinnvoll.

5.3.1. Im Gutachten EKD/ENHK wird bezüglich des Gebäudes (Vers.-Nr. 000), das als "gassenbildend" bezeichnet wird, ausgeführt, die in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 SchutzVO statuierten Voraussetzungen für einen Abbruch seien nicht erfüllt. Anlässlich der Begehung habe sich gezeigt, dass sich die Baute in gutem Zustand befinde und dass sie bezüglich der Zwischenräume zu den benachbarten Bauten "richtig stehe". Deshalb spiele es keine Rolle, ob sie als Einzelobjekt geschützt sei oder nicht. Diese Feststellungen werden damit begründet, das freistehende Gebäude eines ehemaligen Mühlenbetriebs bilde mit seiner Übereckstellung den Knick der N-gasse ab und verweise auf die zur Bauzeit des Hauses übliche Nutzung der Hinterhofbereiche der Kleinstadt, nämlich Kleingewerbe und Wohnen. Der Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege, wonach das Gebäude kein Schutzobjekt im Sinn eines herausragenden Einzelobjekts sei, könne im Grundsatz gefolgt werden. Was den baulichen Zustand anbetrifft, führen die Kommissionen aus, es habe sich eine "gewisse Instandstellungslücke" des Gebäudes gezeigt, welche jedoch ohne ausserordentlichen Aufwand überwunden werden könne. Bezüglich des stilistischen Werts der Baute für das Ortsbild halten sie fest, das Gebäude aus dem 19. Jahrhundert störe dieses nicht.



Es weise überdurchschnittlich gut gepflegte und reiche Detaillierung der Holzarchitektur auf.

5.3.2. Die Vorinstanz beruft sich darauf, der wesentlichste Grund, dass sich der angefochtene Entscheid auf das Gutachten EKD/ENHK stütze, liege neben der inhaltlichen Überzeugungskraft darin, dass sich die Feststellungen der Kommissionen - auch und vor allem bezüglich des baulichen Zustands des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) - mit denjenigen deckten, die ihre Mitarbeiterin anlässlich des Augenscheins vom 11. November 2008 gemacht habe. Das Protokoll, das bezüglich dieses Augenscheins erstellt worden ist, enthält aber keine Hinweise, die den baulichen Zustand des Gebäudes oder seinen stilistischen Wert für das Ortsbild betreffen, und es ist offen, ob das Innere des Gebäudes damals besichtigt worden ist. Dem Protokoll kann lediglich entnommen werden, im südlichen Bereich, angrenzend an die N-gasse, stehe ein zweigeschossiges, gemäss Angaben des Grundeigentümers ursprünglich als Mühle genutztes Gebäude, das aktuell ausschliesslich Wohnzwecken diene. Im weiteren werden Feststellungen bezüglich Stellung bzw. Ausrichtung der Bauten, Ausrichtung der Giebel, Geschlossenheit der Bauten, sichtbare Gebäudevolumen, Materialisierung und Fassadengestaltung, Dachformen und Verkehrsführung gemacht, die anlässlich eines Rundgangs durch die M- und die N-gasse sowie durch die Hauptstrasse gemacht worden sind.

In Betracht fällt weiter, dass aus dem Gutachten EKD/ENHK zwar hervorgeht, dass offenbar auf Antrag der Rekurrenten (vgl. dazu act. 21 der Rekursakten) auch die Frage des Abbruchs des Gebäudes zu beurteilen war. Dem Gutachten EKD/ENHK kann aber lediglich entnommen werden, das Gebäude befinde sich in gutem Zustand bzw. eine Instandstellung sei ohne ausserordentlichen Aufwand möglich, ohne dass dies näher begründet wird. Für die Beweiswürdigung ist sodann von Belang, dass sich die kantonale Denkmalpflege nicht gegen den Abbruch der Baute ausgesprochen hat. Aktenkundig ist, dass sich der Leiter Denkmalpflege gegenüber dem Stadtpräsidenten der Beschwerdebeteiligten am 29. November 2007 grundsätzlich positiv zu einem Modell betreffend Überbauung des Grundstücks Nr. 000 geäussert hat, woraus sich ohne weiteres ergibt, dass er gegen den Abbruch der Liegenschaft nichts einzuwenden hat. Dementsprechend kann der Stellungnahme Denkmalpflege, die im Rahmen des Rekursverfahrens erstattet worden ist, entnommen werden, eine Begutachtung des



Gebäudes habe ergeben, dass es sich nicht um ein Schutzobjekt handeln könne. Die Stellungnahme befasst sich sodann ausführlich mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen sich das Neubauprojekt in das geschichtlich gewachsene Umfeld einzugliedern vermöge. Schliesslich hat sich der Leiter Denkmalpflege gemäss Protokoll zum Augenschein vom 11. November 2008 dahingehend geäussert, das Gebäude sei von einem Kunsthistoriker begutachtet worden und dieser sei zum Schluss gekommen, es handle sich nicht um ein Schutzobjekt, weshalb es abgebrochen werden könne. Ins Gewicht fällt unter diesen Umständen auch, dass das mit Ansichten (auch) vom Innern des Hauses gut dokumentierte Gutachten Buschor zum Ergebnis kommt, weder die innere Einteilung, noch die haustechnischen Installationen und die Gebäudehülle würden den Anforderungen an einen zeitgemässen Wohnungsbau entsprechen bzw. eine Renovation oder gar ein Umbau des Gebäudes mache wenig Sinn. Sodann wird festgestellt, das Gebäude sei um 1900 von Thal nach X. gezügelt und dort neu aufgebaut worden, wo es während Jahrzehnten als Maissiederei mit Pferdestallungen gedient habe. Es handle sich um einen durchschnittlichen Zweckbau, der weder auf Grund seiner Struktur und inneren Organisation noch auf Grund seiner handwerklichen Ausführung und der verwendeten Materialien als aussergewöhnlich bezeichnet werden könne. Das Gebäude sei stilistisch für den Wert des Ortsbilds bedeutungslos.

5.3.3. Es ergibt sich somit, dass die Fachleute die Frage, ob die Voraussetzungen, die Art. 4 Abs. 2 SchutzVO für den Abbruch eines Gebäudes statuiert, erfüllt sind, sowohl bezüglich des baulichen Zustands des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) als auch bezüglich seines stilistischen Werts für das Ortsbild unterschiedlich beurteilt haben. Während der Leiter Denkmalpflege und der Gutachter Buschor davon ausgehen, nicht nur eine, sondern beide Voraussetzungen seien erfüllt, vertreten die EKD und die ENHK den Standpunkt, dass "nichts für einen Abbruch spricht". Ihrer Ansicht nach ist die Instandstellung des Gebäudes ohne ausserordentlichen Aufwand möglich und deshalb zumutbar. Sie verzichten indessen darauf, diesen Standpunkt näher zu begründen.

Das Verwaltungsgericht hat das Gebäude (Vers.-Nr. 000) anlässlich seines Augenscheins innen und aussen besichtigt. Es handelt sich um einen durchschnittlichen Zweckbau, der gemäss Aussage der Beschwerdeführerin zu Beginn des 20. Jahrhunderts am heutigen Standort wieder aufgebaut worden ist, nachdem er



zuvor in Thal gestanden hatte. Wie aus der Fotodokumentation zum Gutachten Buschor ersichtlich, hat sich bestätigt, dass die Liegenschaft den Anforderungen an eine zeitgemässe Nutzung in keiner Weise entspricht. Das Gebäude weist nicht nur Instandstellungslücken auf, die mit vernünftigem Aufwand behoben werden können, wie im Gutachten EKD/ENHK ausgeführt wird. Der bauliche Zustand, so insbesondere auch die Gebäudehülle und die technischen Installationen, sowie die innere Einteilung des Gebäudes, würden nicht nur eine umfassende Sanierung bedingen, sondern auch einen Umbau, was nur mit dem Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller Mittel möglich wäre. Eine Restaurierung im Sinn von Art. 4 Abs. 2 lit. a SchutzVO würde für sich allein jedenfalls nicht genügen. Im Gegensatz zur Auffassung der Vorinstanz ist die Folgerung im Gutachten EKD/ENHK bezüglich der Behebung der Mängel im und am Gebäude deshalb nicht schlüssig und das Verwaltungsgericht kann ihr nicht folgen. Es ist nicht möglich, die zur Diskussion stehende Baute mit vertretbarem finanziellem Aufwand baulich in einer Weise instandzustellen und umzubauen, dass sie den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen entsprechend genutzt werden kann. Der Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, die Vorinstanz hätte, abgesehen von ihren Feststellungen anlässlich des Rekursaugenscheins, nicht allein auf das Gutachten EKD/ENHK abstellen dürfen bzw. sie habe eine willkürliche Beweiswürdigung vorgenommen, erweist sich somit als begründet.

Im weiteren hat das Verwaltungsgericht anlässlich seines Augenscheins festgestellt, dass das zur Diskussion stehende Gebäude stilistisch und für den Wert des Ortsbildes kaum Bedeutung hat. Die Beschwerdeführerinnen machen deshalb mit Recht geltend, dem angefochtenen Entscheid liege auch in dieser Hinsicht eine willkürliche Beweiswürdigung zugrunde. Die Vorinstanz hätte nicht allein auf die im Gutachten EKD/ENHK vertretene Auffassung abstellen dürfen, zumal sie mit denjenigen des Leiters Denkmalpflege und des Gutachters Buschor nicht übereinstimmt. Hinzu kommt, dass die EKD und die ENHK im Sinn einer Einleitung zu ihrem Gutachten feststellen, der fragliche Bereich liege innerhalb des Gebiets des Ortskerns (Gebiet 1), für den das Erhaltungsziel A gelte, was bedeute, "dass alle Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten sind und störende Eingriffe beseitigt werden sollen". Wie ausgeführt hat sich anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts gezeigt, dass es sich beim Gebäude (Vers.-Nr. 000) um einen durchschnittlichen Zweckbau handelt. Er prägt das Ortsbild weder aufgrund seines Erscheinungsbilds noch aufgrund der Ausführung und



der verwendeten Materialien positiv mit. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass EKD/ENHK in ihrem Gutachten von einer gepflegten und reichen Detaillierung der Holzarchitektur sprechen und dass sie festhalten, das Gebäude liege bezüglich der Zwischenräume zu den benachbarten Bauten richtig. Das Verwaltungsgericht teilt zwar die von den Kommissionen vertretene Auffassung, wonach die Baute das Ortsbild nicht störe. Damit ist aber nicht dargetan, dass sie für den Wert des Ortsbildes stilistisch von Bedeutung ist und deshalb erhalten werden muss (sofern eine Restaurierung möglich ist).

5.3.4. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Beschwerde berechtigt ist, soweit geltend gemacht wird, die Vorinstanz habe bezüglich der Beurteilung des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) im Hinblick auf dessen Abbruch eine Rechtsverletzung begangen. Die in Art. 4 Abs. 2 lit. a und b SchutzVO statuierten Voraussetzungen sind erfüllt. Allerdings setzt ein Abbruch nach Art. 4 Abs. 2 SchutzVO zusätzlich voraus, dass die Baubewilligung für einen Ersatzbau, dessen Erstellung sichergestellt ist, gleichzeitig erteilt werden kann. Davon kann nur abgesehen werden, wenn die Nichtüberbauung im öffentlichen Interesse liegt.

5.4. Die Beschwerdeführerinnen machen auch bezüglich der geplanten Überbauung geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht richtig festgestellt bzw. eine willkürliche Beweiswürdigung vorgenommen, weil sie das Gutachten EKD/ENHK, wonach das Vorhaben eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes bewirkt, zur Grundlage des angefochtenen Entscheids gemacht habe.

5.4.1. Aus Sicht der Beschwerdeführerinnen ist die Vorinstanz zu Unrecht davon ausgegangen, die Gebäude würden sich zufolge ihrer Höhen nicht gut in den spezifischen Charakter des Ortsbildes einfügen.

Das Gutachten EKD/ENHK erklärt das Vorhaben auch unter diesem Gesichtspunkt zur schweren Beeinträchtigung des Ortsbildes von X.. Die Stellungnahme Denkmalpflege kommt ebenfalls zum Ergebnis, im Kontext mit den bestehenden, die Parzelle umgebenden Häusern, welche zwei bis höchstens drei Stockwerke aufweisen würden, und deren Satteldächer in erster Linie durch die Höhe der Traufen und nicht durch den First



## St.Galler Gerichte

wahrgenommen würden, würden die Neubauten überhoch und disproportioniert wirken. Das würden auch die Bauprofile aufzeigen, weil es nicht dasselbe sei, ob Höhen im Plan oder im Modell, oder von der tatsächlichen Augenperspektive aus beurteilt würden. Auch wenn derart hohe Bauten nach den Vorgaben des BauR zulässig seien, seien Gebäude mit mehr als drei Stockwerken aus ortsbaulicher Sicht zu hoch. Ein Problem bezüglich der Höhe ergebe sich - wenn vergleichend und abstrakt von Stockwerken die Rede sei - auch schon rein daher, dass die heutigen Ansprüche und die gängigen Konstruktionsmethoden ohnehin dazu führten, dass alles massiv höher ausfalle. Das ortsbauliche Problem in Bezug auf das Projekt sei demzufolge die Höhe der Häuser, auch wenn gegenüber dem Vorprojekt bereits eine teilweise Reduktion erfolgt sei. Im Sinn einer Schlussfolgerung hält der Leiter der kantonalen Denkmalpflege fest, das Problem - und das müsse klar gesehen werden - seien die Gebäudehöhen, welche dazu führen würden, dass sich die Neubauten nicht harmonisch in die kleinmassstäbliche Umgebung, welche diesen Stadtteil präge, einbinden liessen, was im hochwertigen Ortsbild von X. von zentraler Bedeutung sei. Auch anlässlich des Rekursaugenscheins ist von Seiten der kantonalen Denkmalpflege betont worden, die zentrale Problematik sei die Höhe der geplanten Bauten.

Anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts hat sich erwiesen, dass diese Einschätzungen richtig sind. Die Höhen der geplanten Wohnhäuser (Häuser A und B viergeschossig, Haus A zudem mit Attikageschoss, Haus C dreigeschossig) stehen einer harmonischen Eingliederung der Gebäude in die kleinmassstäbliche Umgebung entgegen. Die Vorinstanz durfte auf Grund der übereinstimmenden Einschätzung der eidgenössischen Kommissionen und der kantonalen Denkmalpflege deshalb ohne weiteres davon ausgehen, die Höhen der drei Wohnbauten verhindere, dass sich die Bauten in den herkömmlichen, spezifischen Charakter des Ortsbildes einzufügen vermöchten bzw. die Bauten seien aus diesem Grund nicht geeignet, das Ortsbild im Sinn von Art. 4 Abs. 4 SchutzVO positiv zu ergänzen. Der Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, der angefochtene Entscheid beruhe auf einer willkürlichen Beweiswürdigung, erweist sich bezüglich der Auswirkungen der Höhen der drei Wohnhäuser auf das geschützte Ortsbild deshalb als unbegründet. Die von ihnen zur Diskussion gestellte Reduktion der Höhe des Hauses A vermag daran nichts zu ändern. In Betracht fällt weiter, dass die Tatsache, dass sich die Bauten aufgrund ihrer Höhen nicht harmonisch in ihre Umgebung einzugliedern vermögen, kein Hindernis von



untergeordneter Bedeutung ist, das mit einer Nebenbestimmung beseitigt werden könnte (vgl. dazu Heer, a.a.O., Rz. 869 mit Hinweis auf GVP 1979 Nr. 8; vgl. auch E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, S. 378). Der Rekurs der Beschwerdegegner ist deshalb zu Recht gutgeheissen worden, soweit darauf eingetreten worden ist, und die Vorinstanz hat den Beschluss des Stadtrats X. vom 13. Mai 2008 zu Recht aufgehoben. Demzufolge ist die Beschwerde abzuweisen.

5.4.2. Dennoch weist das Verwaltungsgericht darauf hin, dass aktenkundig ist, dass die Fachleute bezüglich der Frage, ob die Grundrisse der Wohnhäuser den Anforderungen von Art. 4 Abs. 4 SchutzVO gerecht werden bzw. ob die Freifläche auf dem Grundstück Nr. 000 unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes auf diese Weise bebaut werden kann, unterschiedliche Auffassungen vertreten, weshalb eine abschliessende Beurteilung nicht möglich ist. Zu bedenken ist immerhin, dass das Gutachten Denkmalpflege dem zur Diskussion stehenden Projekt konzeptionell - von der Fläche betrachtet - gute Qualitäten attestiert. Eine verdichtete Bebauung des Areals scheint deshalb mit den rechtlichen Vorgaben des Ortsbildschutzes vereinbar. Auch bezüglich Dachform und Dachgestaltung, Stellung und Ausrichtung der Gebäude, Bildung von Gassenräumen und Unterkellerung sind die Gutachter nicht vorbehaltlos gleicher Meinung. Bezüglich der Dachform und Dachgestaltung wird im Gutachten EKD/ENHK zum Ausdruck gebracht, die geplanten Flachdächer würden die Dachlandschaft im Bereich des geschützten Ortsbildes schwer beeinträchtigen. Demgegenüber kann sich eine Betonkonstruktion mit Flachdach nach der Stellungnahme Denkmalpflegeharmonisch in das geschichtlich gewachsene Umfeld einfügen, wenn sie aktiv begrünt wird. Für den Gutachter Buschor lassen die polygonalen Gebäudegrundrisse, die bestehende Geometrien und Fluchten aufnehmen, keine andere Dachform zu. Somit kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass ein Projekt mit Flachdächern das Ortsbild im Sinn von Art. 4 Abs. 4 SchutzVO positiv zu ergänzen vermag. Dasselbe gilt für die Ausrichtung der Bauten, die Fassadenbildung, eine Umfassungsmauer und eine Tiefgarage. Demgegenüber geht das Verwaltungsgericht mit der im Gutachten EKD/ENHK geäusserten Auffassung einig, wonach die Gestaltung von Südwestfassaden mit durchlaufenden, horizontalen Balkonen und Brüstungsbändern ortsfremd ist und störend wirkt. Eine Fassadengestaltung mit auskragenden Balkonen, wie sie das zur Diskussion stehende



## St.Galler Gerichte

Projekt aufweist, ist unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes optisch zu dominant.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Abbruch des Gebäudes (Vers.-Nr. 000) kann zwar bewilligt werden, wenn gleichzeitig die Baubewilligung für einen Ersatzbau, dessen Erstellung sichergestellt ist, erteilt werden kann. Die Vorinstanz hat den Beschluss des Stadtrats X. vom 13. Mai 2008 aber mit Recht aufgehoben, weil die Höhen der zur Diskussion stehenden Gebäude mit den rechtlichen Vorgaben bezüglich Ortsbildschutz nicht vereinbar sind.

6.1. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 des Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

6.2. Die Beschwerdegegner stellen das Begehren, sie seien ausseramtlich zu entschädigen. Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Folglich ist die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen. Das Gericht erachtet eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt) für das Beschwerdeverfahren als angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlen die Beschwerdeführerinnen unter Anrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.



3./ Die Beschwerdeführerinnen haben die Beschwerdegegner mit Fr. 3'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt) ausseramtlich zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:      Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerinnen (durch Rechtsanwalt Dr. B.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt lic. oec. K.)
- die Beschwerdebeteiligte
- 

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Soweit eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.