



Fall-Nr.: B 2014/228
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.11.2016
Entscheiddatum: 24.11.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.11.2016

Bau- und Planungsrecht – Schutzverordnung, Zuweisung einer Parzelle zum Ortsbildschutzgebiet (Art. 98 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 99 Abs. 3 und 4 BauG, sGS 731.1). Die mit der Zuweisung eines Grundstücks zum Ortsbildschutzgebiet verbundene Eigentumsbeschränkung ist zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Im konkreten Fall ergibt sich, dass das Grundstück des Beschwerdeführers Teil eines bedeutenden Ortsbildes ist: Es liegt an einer Hauptstrasse, die unmittelbar dorfeinwärts von diversen Kulturobjekten gesäumt wird, zu denen der Zusammenhang weder durch den Strassenraum noch durch andere Gebäude unterbrochen ist. Nach den Planungsvorgaben des Inventars schützenswerter Ortsbilder von kantonaler Bedeutung ist es Teil eines architekturhistorisch wertvollen Gebiets, dessen Bebauung grundsätzlich in seiner Substanz zu erhalten ist. Das öffentliche Interesse am Schutz des Ortsbildes überwiegt die vorwiegend finanziellen Interessen des Grundeigentümers an der Entlassung aus dem Schutzperimeter (Verwaltungsgericht, B 2014/228). Entscheid vom 24. November 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Zindel; Ersatzrichter Engeler;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Patrick Stach und/oder lic. iur. Michael Kummer,
Stach Rechtsanwälte AG, Poststrasse 17, Postfach 1944, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, factum advocatur, Davidstrasse 1,
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Ortsplanungsrevision / Schutzverordnung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.Y. ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 000, Grundbuch X., mit einer Fläche von 3'622 m²; dieses ist der Wohn-Gewerbe-Zone 3 (WG3) zugewiesen (Zonenplan vom 28. April 2014). Nach der Schutzverordnung vom 28. März 1995 liegt dieses am äussersten östlichen Rand eines Ortsbildschutzgebietes. Die Parzelle grenzt im Süden an die K.-strasse, die als Kantonsstrasse 2. Klasse in Richtung Osten aus der Ortschaft hinausführt, und im Norden an die Bahnlinie St. Gallen-Zürich. Sie ist mit einem dreistöckigen Wohnhaus (Strickbau auf Sandsteinsockel, Nr. 0001) und –



zurückversetzt – mit zwei weiteren Gebäuden, einem ehemaligen Angestelltenhaus (Nr. 0002) und einem Ökonomiegebäude mit Garagenanbau (Nrn. 0003 und 0004), überbaut.

Die heutige Zuweisung der Parzelle zum Ortsbildschutzgebiet geht auf einen Beschluss des Gemeinderates X. vom 2. Oktober 1989 zurück, womit u.a. eine neue Schutzverordnung mit Schutzplan erlassen wurde. Damals war vorgesehen, die Liegenschaft Nr. 000 zusammen mit den westlich und südlich angrenzenden Grundstücken wie bis anhin dem Ortsbildschutzgebiet zuzuordnen und die Gebäude Nrn. 0001, 0002 und 0003 als Kulturobjekte zu bezeichnen (vgl. vi-act. 23/1). Gegen die Zuweisung zum Ortsbildschutzgebiet wehrte sich die Eigentümerin erfolglos (Entscheid des Bundesgerichtes vom 6. Juni 1996 im Verfahren 1P.763/1993, vgl. vi-act. 23/2), hingegen setzte sie sich mit der Auffassung durch, dass ihre Gebäude keinen Objektschutz i.S. eines Kulturobjektes verdienen (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 30. Mai / 12. Juni 1997 im Verfahren B 134/1996, vgl. vi.-act. 29).

B. Im Jahr 2006 leitete die Gemeinde X. eine Totalrevision der Ortsplanung ein. Im überarbeiteten kommunalen Richtplan (2009, [www.ch](#)) hielt sie fest, dass eine Überprüfung der Ortsbildschutzgebiete insbesondere hinsichtlich deren Abgrenzung sinnvoll erscheine, weil das bestehende Ortsbildinventar aus den 1980er Jahren datiere (Objektblatt S 5.1). Der Ortsbildschutzperimeter im Bereich Zentrum sollte unter Überprüfung und allfälligem Einbezug erhaltenswerter Gesamtquartiere angepasst werden (Objektblatt 5.1.4).

Gegen die am 4. Mai 2010 vom Gemeinderat erlassene Schutzverordnung ([www.ch](#)), die im Bereich des Grundstücks Nr. 000 eine unveränderte Abgrenzung des Ortsbildschutzgebietes vorsieht, erhob A.Y. Einsprache. Er beantragte im Wesentlichen, dass sein Grundstück aus dem Ortsbildschutzperimeter entlassen werde (vi-act. 12/1 und 2). Mit Beschluss vom 8. März 2011 wies der Gemeinderat die Einsprache in dieser Hinsicht ab, hiess sie jedoch mit Blick auf einige eventualiter beantragte Änderungen des Normtextes der neuen Schutzverordnung teilweise gut (vgl. vi-act. 12/4). Zuvor war ein Augenschein durchgeführt worden (Protokoll in vi-act. 12/3). Eine von A.Y. gegen die durch den ersten Einspracheentscheid am 8. März 2011 geänderte und erneut aufgelegte Schutzverordnung gerichtete Einsprache wies



St.Galler Gerichte

der Gemeinderat am 13. Dezember 2011 ab (vi-act. 12/8). Mit Schreiben vom 21. März 2012 eröffnete der Gemeinderat A.Y. die Rekursfrist (vi-act. 12/9).

C. A.Y. erhob am 30. März 2012 Rekurs beim Baudepartement, wobei er schliesslich beantragte, die in seiner Sache ergangenen Einspracheentscheide seien aufzuheben und die Schutzverordnung mit Schutzplan sei derart abzuändern, dass sein Grundstück Nr. 000 aus dem Ortsbildschutzgebiet zu entlassen sei. Nach Durchführung eines Augenscheins wies die Rekursinstanz das Rechtsmittel mit Entscheid vom 5. November 2014 ab, soweit sie darauf eintrat.

D. Am 18. November 2014 erhob Rechtsanwalt lic. iur. Thomas Stadelmann für A.Y. (Beschwerdeführer) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Die nunmehrigen Rechtsvertreter des Beschwerdeführers, Dr. Patrick Stach und lic. iur. Michael Kummer, ergänzten die Beschwerde am 22. Januar 2015 (act. 12). Der Beschwerdeführer beantragte die Aufhebung des Rekursentscheides und die Abänderung der Schutzverordnung vom 4. Oktober 2010 insofern, als das Grundstück des Beschwerdeführers aus der Ortsbildschutzzone zu entlassen sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Das Baudepartement (Vorinstanz) und die Politische Gemeinde X. (Beschwerdegegnerin) beantragten mit Vernehmlassungen vom 11. bzw. 20. Februar 2015 Abweisung der Beschwerde (act. 14 und 17). Der Beschwerdeführer reichte am 20. März 2015 eine weitere Stellungnahme ein (act. 21).

E. Mit Schreiben vom 19. Januar 2016 reichte die Vorinstanz die Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 6. Januar 2016 ein (act. 23.2). Das AREG hielt fest, die Beschwerdegegnerin habe auf eine umfassende Überarbeitung des Ortsbildinventars verzichtet. Zu deren Händen habe es bereits mit Schreiben vom 13. Februar 2013 die zu prüfenden Bauten und Ortsbilder aufgelistet. Es genehmigte die Schutzverordnung schliesslich mit der Auflage, die im Anhang der Verfügung erwähnten Gebiete und Einzelobjekte innert eines Jahres durch eine Fachperson prüfen zu lassen und die entsprechenden zusätzlichen Unterschutzstellungen als Nachtrag zur Schutzverordnung zu erlassen. Insbesondere hielt das AREG fest, die natürliche Grenze des Ortsbildschutzgebietes liege weiter östlich als die Liegenschaft des Beschwerdeführers, und dessen Gebäudeensemble sei als Kulturobjekt zu erfassen.



Auf die Ausführungen der Parteien, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit notwendig – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).
2. Soweit der Beschwerdeführer einen Augenschein verlangt, ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten, insbesondere dem vorinstanzlichen Augenscheinprotokoll (vi-act. 31) mit Fotodokumentation (vi-act. 27), dem Augenscheinprotokoll der Beschwerdegegnerin (vi-act. 12/3) und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann daher verzichtet werden (vgl. BGer 1C_281/2015 vom 28. Juni 2016 E. 2 mit Hinweisen).
3. Streitig ist die Zuweisung des Grundstücks Nr. 000 zum Ortsbildschutzgebiet.

Die Orts- und damit auch die kommunale Schutzplanung ist Sache der politischen Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, sGS 731.1, BauG), auch wenn dem Kanton in Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht (Art. 3 Abs. 2 BauG). Diese Kompetenzzuteilung betont die Gemeindeautonomie nach Art. 50 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) sowie Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und führt dazu, dass die Ermessenskontrolle nur mit Zurückhaltung anzuwenden ist. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren in Betracht kommenden zweckmässigen Lösungen zu wählen. Das heisst, dass der Kanton bzw. die Rechtsmittelinstanz ihr Ermessen nicht ohne stichhaltige Begründung anstelle desjenigen der Gemeinde setzen kann (vgl. VerwGE B 2010/246 vom 15. Dezember 2011, E. 4.3.1 mit Hinweisen). Die Ortsplanung ist hingegen zu korrigieren, wenn sie sich aufgrund von überkommunalen öffentlichen Interessen als unzulässig erweist oder den Grundsätzen und Zielen des RPG nicht entspricht (GVP 2005 Nr. 24 E. 3a). Nach Art. 61 Abs. 1 VRP ist das Verwaltungsgericht



im Beschwerdeverfahren zur Kontrolle von Rechtsverletzungen befugt. Die Ermessenskontrolle ist ihm hingegen verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 VRP).

4. Die mit der Zuweisung eines Grundstücks zum Ortsbilschutzgebiet verbundene Eigentumsbeschränkung ist zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 26 in Verbindung mit Art. 36 BV; [BGE 125 II 129 E. 8](#) mit Hinweis). Denn die Eigentumsgarantie gewährleistet das Privateigentum nicht unbeschränkt, sondern nur in den Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gesetzt werden. Zu beachten sind insbesondere die Anforderungen der Raumplanung, deren gewichtige öffentliche Interessen der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt sind. Die Zulässigkeit eigentumsbeschränkender raumplanerischer Massnahmen ergibt sich mithin aus einer Interessenabwägung mit der Eigentumsgarantie (vgl. grundlegend [BGE 105 Ia 330 E. 3c](#) mit Hinweisen).

4.1. Die konkrete Eigentumsbeschränkung ergibt sich aus den Bestimmungen der Schutzverordnung der Gemeinde X. vom 4. Mai 2010 / 8. März 2011 (SchutzVo). Art. 4 bestimmt, dass die als Ortsbilschutzgebiete bezeichneten Ortsbilder in ihrem wertvollen Erscheinungsbild zu erhalten sind. Bestehende Gebäude sind in der Regel zu erhalten. Abbrüche sind zulässig, wenn die entstehende Lücke im Ortsbild nicht stört oder die Ausführung eines bewilligten Ersatzbaus gesichert ist (Abs. 1). Bauten und Anlagen in Ortsbilschutzgebieten haben sich in ihrem Erscheinungsbild am spezifischen Charakter der Siedlung zu orientieren (Abs. 2). Bei Renovationen und Neubauten sind die wertvollen Strukturelemente der bestehenden Bauten und Anlagen zu übernehmen bzw. in einer zeitgemässen Architektursprache neu zu interpretieren. Dabei sind insbesondere Gebäudestellung, Baufluchten, Proportionen, Dachgestaltung, Trauf- und Firshöhen, Fassadengliederung, Materialien und Farbgebung sorgfältig und im Einklang mit der historischen Bausubstanz auszubilden, damit eine gute Gesamtwirkung erzielt wird (Abs. 3). Die Umgebung der Bauten, insbesondere die Gestaltung von Mauern und Einfriedungen sowie Art und Ausführung der Beläge, sind zu erhalten und bei Neubauten ortsbildgerecht zu gestalten. Mit der Baueingabe ist ein detaillierter Umgebungsplan einzureichen (Abs. 4).



Ein Abbruchverbot gilt demgegenüber für die als Kulturobjekte bezeichneten historisch oder künstlerisch wertvollen Bauten; auf Bauten und Anlagen in deren unmittelbaren Umgebung sollen die Vorschriften über die Ortsbildschutzgebiete sinngemäss angewandt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2 SchutzVo).

4.2. Mit Blick auf die gesetzliche Grundlage dieser Eigentumsbeschränkung hält Art. 78 Abs. 1 BV (deklaratorisch) fest, dass die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Gemäss Art. 98 Abs. 1 Ingress und lit. c BauG sind bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler als Schutzgegenstände zu erhalten. Für grössere zusammenhängende Gebiete können die Schutzmassnahmen durch Verordnung festgelegt werden. In diesen Schutzverordnungen können Eigentumsbeschränkungen aller Art, wie Bauverbote, Baubeschränkungen und Abbruchverbote, die zum Schutz erforderlich sind, angeordnet sowie Vorschriften über Bepflanzung, Nutzung und Zutritt erlassen werden (vgl. Art. 99 Abs. 3 und 4 BauG). Der Erlass der streitigen kommunalen Schutzverordnung stützt sich mithin auf eine gesetzliche Grundlage im BauG.

Für einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie ist eine klare und eindeutige Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; BGE 126 I 112 E. 3c). Dagegen genügt bei einem leichten Eingriff ein Gesetz im materiellen Sinn. Ein schwerer Eingriff liegt in der Regel vor, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Gebote und Verbote der bisherige oder künftig mögliche Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 124 II 538 E. 2a; 115 Ia 363 E. 2a). Ob konkret ein schwerer Eingriff vorliegt oder nicht kann grundsätzlich offengelassen werden, da die Schutzverordnung (lediglich) ein kommunaler Ausführungserlass der formell-gesetzlichen Grundlage von Art. 98 BauG ist. Gegen einen schweren Eingriff spricht allerdings, dass das Grundstück wie bisher genutzt werden kann und unter gewissen Bedingungen auch ein Abbruch der bestehenden Gebäude bzw. eine Neubebauung zulässig ist (für schwere Eingriffe vgl. W. Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Diss. St. Gallen 2008, S. 182 mit Hinweisen). Die gesetzliche Grundlage für den Eigentumseingriff wird vom Beschwerdeführer im Übrigen nicht bestritten.



4.3. Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern und Ortsbildern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt schutzbedürftig ist, muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden. Denkmalschutzmassnahmen dürfen nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden. Sie müssen breiter, d.h. auf objektive und grundsätzliche Kriterien abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung zu erfolgen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks (bzw. im vorliegenden Fall Ortsbildes) mitberücksichtigt (vgl. BGer 1P. 79/2005 vom 13. September 2005 E. 4.2 in: ZBI 2007 95; BGE 126 I 219 E. 2e).

Im öffentlichen Interesse liegt nach dem Wortlaut von Art. 98 Abs. 1 Ingress und lit. c BauG lediglich der Schutz bedeutender Ortsbilder (zur Bedeutung dieser «Triage» vgl. Engeler, a.a.O., S. 188 mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts). Das Ortsbild ist die Erscheinungsform einer Gruppe von Bauten und Anlagen. Es handelt sich um Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen. Zu unterscheiden ist zwischen dem inneren Ortsbild, z.B. Gassen- und Platzbild, und dem äusseren Ortsbild, z.B. Lage und Stellung in der Landschaft (vgl. Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, Rz. 1/33 mit Hinweisen). Der Ortsbildschutz geht über den Schutz allfälliger, das Ortsbild prägender Einzelobjekte hinaus und soll das Gesamtbild einer Baugruppe wahren. Er befasst sich nur soweit mit dem Einzelobjekt, als es für das Erscheinungsbild der Gruppe gesamthaft von Bedeutung ist. Massnahmen zur Erhaltung von Einzelobjekten machen aber ihrerseits einen wesentlichen Bestandteil der Ortsbildpflege aus (vgl. T. Marty, Gesetzliche Grundlagen des Bundes, des Kantons St. Gallen und der st. gallischen Gemeinden in der Ortsbildpflege, in: Ortsbildpflege in der Praxis, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe, Band 4, S. 52 f.). Die Vorschriften des Ortsbildschutzes reichen im Allgemeinen über den eigentlichen Denkmalschutz hinaus, da sie auch dort gelten, wo keine Denkmäler betroffen sind. Enger als jene des Denkmalschutzes erweisen sich Regelungen des Ortsbildschutzes insofern, als sie auf



St.Galler Gerichte

die äussere Erscheinung von Gebäuden und Gebäudegruppen gerichtet sind und somit das Innere nur insofern erfassen, als dieses nach aussen hin wirkt (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 19 zu Art. 17 RPG).

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts erweist sich ein Ortsbild als bedeutend, wenn es sich um Bauten handelt, die das Ortsbild als besonders schön (bzw. prägend) hervortreten lassen und im Ortsbild einen wahrnehmbaren Schwerpunkt setzen. Einer Baute kann ungeachtet ihres Eigenwerts zusammen mit anderen Bauten ein künstlerischer oder geschichtlicher Wert zukommen (vgl. z.B. VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 E. 3.2.1 und B 2004/87 vom 25. Oktober 2004 E. 2.c mit Hinweisen; GVP 2001 Nr. 12; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1050).

4.4. Zu entscheiden ist, ob das Grundstück des Beschwerdeführers Teil eines bedeutenden Ortsbilds in diesem Sinn ist.

4.4.1. Die kantonale Denkmalpflege vertrat im vorinstanzlichen Verfahren die Auffassung, zumindest das Wohnhaus Nr. 0001 sei (sogar) ein schützenswertes Kulturobjekt und müsse als solches in die neue Schutzverordnung aufgenommen werden. Der schlechte Zustand des Gebäudekomplexes ändere daran nichts. X. sei im ISOS als Ortsbild von kantonaler Bedeutung verzeichnet. Für den Bereich der K.-strasse gelte das höchste Erhaltungsziel (Substanzerhaltung), was die Schutzwürdigkeit der Liegenschaft unterstreiche (vgl. vi-act. 23). Am Rekursaugenschein machte der Vertreter der Denkmalpflege geltend, in den Inventarblättern des ISOS werde der Ortsbild-Perimeter noch viel weiter nach Osten gezogen als in der streitigen Schutzverordnung. Wenigstens die Liegenschaften K.-strasse 05, 07 und 008 auf der nördlichen und die drei diesen Grundstücken gegenüberliegenden Stickerhäuser südlich der K.-strasse seien miteinzubeziehen (vi-act. 31). Diese Überlegungen widerspiegeln sich in der Genehmigungsverfügung vom 6. Januar 2016 (act. 23.1), worin u.a. die Nichteinbeziehung dieser Liegenschaften moniert wird und die K.-strasse 06/008 als «natürliche Ostgrenze des Ortsbildschutzgebiets» bezeichnet wird (vgl. S. 4). Die Beschwerdegegnerin wurde verpflichtet, u.a. dieses Gebiet durch eine Fachperson prüfen zu lassen und die notwendigen Unterschutzstellungen innert eines Jahres ab Genehmigungsdatum in einem Nachtrag zur Schutzverordnung zu erlassen (Ziff. 1a der Verfügung).



4.4.2. Zur Bedeutung des ISOS ist folgendes festzuhalten: Das Bundesinventar des ISOS umfasst über 1'200 Ortsbilder von nationaler Bedeutung (vgl. Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, SR 451.12, VISOS). Ebenfalls durch den Bund inventarisiert wurden gegen 3'000 Objekte von regionaler oder lokaler Bedeutung, deren Aufnahme zur Erarbeitung der Gesamtübersicht nötig war (J. Leimbacher, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, a.a.O., N 18 zu Art. 5 NHG, insb. Fn. 36). Im Gegensatz zur mittelbaren Wirkung der Bundesinventare (als Sachpläne des Bundes) auf die kantonale und kommunale Planung (Art. 6 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG; Art. 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, SR 451.12, VISOS; BGE 135 II 209 E. 2.1) liegt der Schutz von Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung in alleiniger Kompetenz der Kantone (vgl. Art. 78 Abs. 1 BV). Die Kantone sind insbesondere nicht durch Bundesrecht verpflichtet, die durch den Bund als von regionaler oder lokaler Bedeutung klassifizierten Ortsbilder unmittelbar in ihre eigenen Inventare zu übernehmen und zu schützen (A.-C. Favre, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, a.a.O., N 10 und 11 zu Art. 4 NHG).

Seit der Richtplananpassung vom 9. Oktober 2012 (vom Bundesrat am 5. März 2013 genehmigt) werden im Anhang zum neu eingefügten Koordinationsblatt «Schützenswerte Ortsbilder» (IV 21) die schützenswerten Ortsbilder von nationaler und regionaler Bedeutung ausgewiesen. X. ist mit den im ISOS vorgesehenen Schutzvorgaben ins Kantonsinventar der schützenswerten Ortsbilder aufgenommen worden (vgl. die Inventarblätter der schützenswerten Ortsbilder, www.denkmalpflege.sg.ch) und ist im Richtplan unter den schützenswerten Ortsbildern von kantonaler Bedeutung aufgelistet. Der Richtplan sieht vor, die topographischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten, die zum nationalen oder kantonalen Wert der Ortsbilder führten, ungeschmälert zu erhalten und irreversible Schädigungen zu vermeiden.

Bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben (Bauvorhaben, Sachplanungen, Nutzungs- und Schutzplanung, Erlasse, Verfügungen, Genehmigungen, Rekursentscheide, finanzielle Beiträge usw.) in den im Richtplan bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung haben Kanton und Gemeinden das ISOS und das Kantonsinventar systematisch als



Planungsgrundlage beizuziehen. Die festgelegten Erhaltungsziele haben sie zu berücksichtigen und raumwirksame Vorhaben auf Zielkonflikte mit diesen zu überprüfen (Richtplan, Stand August 2015, Koordinationsblatt IV 21, S. 4 f.; zum Ganzen vgl. VerwGE B 2013/48 vom 8. November 2013 E. 4 und – anders noch – B 2009/145 vom 16. September 2010 E. 3.3 f., beide www.gerichte.sg.ch; für das Bundesinventar ergibt sich dies mittlerweile aus Art. 4a VISOS).

4.4.3. Laut ISOS bzw. Kantonsinventar (www.denkmalpflege.sg.ch) verfügt X. über besondere architekturhistorische Qualitäten dank der herausragenden öffentlichen und privaten Einzelbauten, etwa der neubarocken Kirche und Schulhäuser, des Bezirksgebäudes, der Geschäfts- und Fabrikantenhäuser und Fabriken sowie dank einer Anzahl von stattlichen Häusern des Mittelstandes und einer Vielzahl von ehemaligen Stickerhäusern (Inventarblatt, S. 3). Was das fragliche Gebiet betrifft, durchschneide die Hauptstrasse (Anm: K.-strasse) den von der reformierten Kirche beherrschten Grünraum, dessen ortsbildgliedernde Funktion von grösster Bedeutung sei. Daran schliesse, nach Osten auslaufend, ein hauptsächlich bewohntes Quartier mit regelmässig gereihten, mehrheitlich auf die Strassenachse ausgerichteten Bauten an. Die Bebauung des «lockeren Wohnquartiers unterschiedlichen Standards (18. - Anfang 20. Jahrhundert)» wurde wegen vorhandener ursprünglicher Substanz und Struktur ins Inventar aufgenommen (Aufnahmekategorie «AB»). Von besonderer Bedeutung ist die architekturhistorische Qualität.

Derart hoch gewichtet werden Ortsbilder dann, wenn die Mehrheit der Bauten und Räume historisch die gleiche epochenspezifische oder regionaltypische Prägung aufweist. Die ursprüngliche Struktur muss am intakten historischen Gefüge der Räume ablesbar sein; die Mehrheit der Bauten muss ähnliche epochenspezifische oder regionaltypische Merkmale haben. Die im vorliegenden Fall sehr hohe Bewertung kommt im Schutzziel «A» (Erhalten der Substanz) zum Ausdruck, wonach alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (vgl. Erläuterungen zum ISOS, hrsg. vom Bundesamt für Kultur, Bern 2011, www.bak.admin.ch). Diese Erhaltungsvorgabe ist nach dem in der vorstehenden Erwägung Gesagten bei der kommunalen Ortsplanung zu berücksichtigen.



4.4.4. Die Beschwerdegegnerin hielt im Einspracheentscheid (vi-act. 12/4) fest, das Ortsbilschutzgebiet umfasse den historischen Siedlungsschwerpunkt des Dorfes. Das rasche Wachstum der Siedlung im 19. Jahrhundert entlang der Hauptverkehrsachsen sei typisch und habe zur heute noch erhaltenen Ausprägung als Haufendorf geführt. Vom Ortsbilschutzgebiet sei neben dem Dorfkern auch das direkt anschliessende Siedlungsgebiet abgedeckt, das in der ersten starken Wachstumsphase ab Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden sei. Prägend seien der ländliche Klassizismus und der Biedermeier-Stil. Das Gebäudeensemble sei 1866 als Wohn- und Stickereifabrikationsgebäude erbaut worden. Es sei wesentlicher Bestandteil der historischen Siedlungsentwicklung und gehöre damit zum Ortsbilschutzgebiet. Daran ändere der bisher vernachlässigte Unterhalt nichts. Es gebe keinen Anlass, die Grenzziehung des bisher rechtsgültigen Perimeters zu verschieben.

4.4.5. Die heute (schon) geltende Abgrenzung wurde im Jahr 1996 vom Bundesgericht als rechtmässig beurteilt (Urteil 1P.763/1993 vom 6. Juni 1996). Die damalige Eigentümerin hatte erfolglos geltend gemacht, ihr Grundstück sei nicht Teil des westlich davon liegenden Ortsbildes (dessen Bestehen sie nicht in Abrede stellte). Das Bundesgericht erkannte, dass das Grundstück Nr. 000 nicht zum Kernbereich des Ortsbildes mit verschiedenen unter Schutz gestellten Objekten gehöre. Es sei in das Ortsbilschutzgebiet mit einbezogen worden, weil dies erforderlich sei, um eine Beeinträchtigung der Schutzobjekte im Kernbereich zu vermeiden und das einheitliche Erscheinungsbild zu wahren. Auf der anderen Strassenseite liege das unter Schutz gestellte Haus «A.» fast auf der gleichen Höhe wie die Parzelle Nr. 000. In nächster Nähe befänden sich mit der evangelischen Kirche und dem «B.» weitere Schutzobjekte des Kernbereichs. Unter diesen Umständen bestehe ein öffentliches Interesse am Einbezug des Grundstücks Nr. 000. Dass von diesem selbst keine Sichtverbindung zu allen geschützten Bauten bestehe, sei nicht entscheidend. Denn auf der vorbeiführenden K.-strasse träten die geschützten Einzelobjekte und die Gebäude auf der streitbetroffenen Parzelle zusammen in Erscheinung, weshalb deren (Neu-)Überbauung bei ungenügender Einordnung das Ortsbild in empfindlicher Weise stören könnte. Die im Ortsbilschutzgebiet geltenden erhöhten ästhetischen Anforderungen würden im Vergleich zur Grundnutzungsordnung zusätzliche Einschränkungen mit sich bringen, jedoch erreiche der damit verbundene Eingriff kein aussergewöhnliches Mass. Die bei der Beurteilung von Baugesuchen angelegten



ästhetischen Massstäbe dürften die Zonenordnung nämlich nicht generell ausser Kraft setzen, und die gestalterischen Anforderungen würden den Regelbauvorschriften nur insoweit vorgehen, als dies im Einzelfall erforderlich sei. Der damit verbundene Eingriff in das Privateigentum sei nicht unverhältnismässig.

4.4.6. Die Vorinstanz hielt diese Beurteilung nach wie vor für massgebend, weil sich seit damals nur wenige tatsächliche bzw. bauliche Veränderungen ergeben hätten und sich diese nicht auf das Grundstück des Beschwerdeführers bzw. auf das festgelegte Ortsbilschutzgebiet auswirken würden. Die beiden Häuser auf dem unmittelbar westlich gelegenen Grundstück Nr. 0009 seien bereits Anfang 1990er Jahre erstellt und bei der damaligen Beurteilung des Ortsbildperimeters berücksichtigt worden. Die Auffassung der Regierung, dass das Grundstück des Beschwerdeführers als «Gegenüber» des sehr wertvollen Hauses «A.» und als Nachbargruppe zum «B.» ein zusammenhängendes Ortsbild ergebe, sei vom Bundesgericht bestätigt worden. Es habe schon damals festgestellt werden können, dass die Verbindung zum «B.» durch die Neubauten dazwischen nicht unterbrochen werde. Die beiden Neubauten würden sich bezüglich ihrer Lage, Stellung und Dachgestaltung weitgehend dem durch das «B.» und die «A.» bestimmten Orts- und Strassenbild anpassen und liessen die Liegenschaft des Beschwerdeführers als dessen Fortsetzung in Erscheinung treten. Die gute Einpassung der Neubauten sei das Ergebnis eines zu diesem Zweck erlassenen Gestaltungsplanes. Soweit durch die Zuweisung zum Ortsbilschutzgebiet eine vergleichbare Einpassung allfälliger Neubauten im Bereich der gesamten Parzelle Nr. 000 verlangt werde, sei dies zur Wahrung der Ensemblewirkung durch die Sichtbeziehung von und zu den genannten Kulturobjekten auch über die K.-strasse hinweg gerechtfertigt (E. 2.2.6 des angefochtenen Entscheids). Für die Zuordnung zum Ortsbilschutzgebiet sei auch heute nicht ausschlaggebend, ob die Gebäude selbst rar, originell, künstlerisch wertvoll oder in einem guten oder schlechten Zustand seien. Der Miteinbezug in den Ortsbilschutzperimeter gründe vorab im Umstand, dass die heutige wie künftige Bebauung massgebliche Auswirkungen auf das umliegende Ortsbild und die benachbarten Schutzgebiete habe. Dass sich die Gemeinde deshalb (auch) ein Mitspracherecht in Bezug auf künftige Bauvorhaben verschaffe, sei – so die Vorinstanz zutreffend – gerade der Zweck der erfolgten Zuweisung und jedenfalls kein unzulässiges Motiv (ebd., E. 2.2.7).



4.4.7. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Voraussetzungen für den Miteinbezug seines Grundstücks als Bestandteil eines bedeutenden Ortsbildes seien nicht gegeben. Gebäude dieser Art in X. seien zahlreich, jedoch in den meisten Fällen besser unterhalten. Seine Bauten seien nicht prägend für das Ortsbild. Es fehle ihnen an Originalität, Rarität und Substanz. Eine Aussage darüber, was dem Ortsbild konkret ein besonderes Gepräge verleihen oder einen wahrnehmbaren Schwerpunkt setzen solle, hätten die Vorinstanzen nicht getroffen. Das am Dorfkern anschliessende Siedlungsgebiet, auf das die Beschwerdegegnerin zur Begründung verwiesen habe, sei erheblich zu weit gezogen worden. Denn zwischen dem eigentlichen Dorfkern und dem hier interessierenden Siedlungsgebiet hätten diverse neuere Bauten jeden Zusammenhang aufgehoben. Ein einheitliches, zusammenhängendes Ortsbild sei nicht erkennbar. Vielmehr sei sein Grundstück eine Art Exklave in einem Gebiet von westlich gelegenen, nicht schützenswerten (Neu-)Bauten auf Grundstück Nr. 0009 und den nicht im Ortsbildschutzgebiet liegenden Parzellen östlich seines Grundstücks. Konkret handle es sich um eine Ansammlung mehrerer belangloser Bauten, die auch im Zusammenspiel nie ein bedeutendes, schützenswertes Ortsbild erkennen liessen.

Dazu verweist er insbesondere auf den Verwaltungsgerichtsentscheid B 134/1996 vom 30. Mai/12. Juni 1997. In einem Verfahren betreffend Unterschutzstellung der Gebäude auf dem Grundstück Nr. 000 war das Verwaltungsgericht in letzter Instanz zum Schluss gekommen, dass in baulicher Hinsicht keine Ensemble-Wirkung zum gegenüberliegenden Haus «A.» bestehe. Noch weniger bestehe ein Zusammenhang zum «B.», was an den beiden dazwischenliegenden Neubauten liege. Das Gebäude des heutigen Beschwerdeführers sei (wie das Kulturobjekt Haus «A.») von L.M. erbaut worden, sei aber vergleichsweise unbedeutend und wenig hervorragend. Die Schutzwürdigkeit sei auch mit Bezug auf eine Ensemble-Wirkung nicht gegeben. In Bezug auf die Rechtsgleichheit sei nicht nachvollziehbar, warum die Grenze des Ortsbildschutzperimeters zwischen den Gebäuden des Beschwerdeführers und der Liegenschaft K.-strasse 05 verlaufe. Die Bauten des heutigen Beschwerdeführers seien jedenfalls nicht wertvoller als diejenigen auf der nicht der Ortsbildschutzgebiet zugewiesenen östlichen Nachbarparzelle.

4.4.8. Dass ein qualitativer Unterschied besteht zwischen dem «B.» (Kulturobjekt Nr. 015 im Schutzplan), dem Haus «A.» (Nr. 010) und den Gebäuden des



Beschwerdeführers, ist auch von Seiten der kantonalen Denkmalpflege unbestritten und lässt sich anhand der fotografischen Dokumentation in den Vorakten gut nachvollziehen. Der Gebäudekomplex auf Grundstück Nr. 000 sei – so die Denkmalpflege – etwa eine Generation jünger als das gegenüberliegende Haus «A.», und die östlich gelegene Liegenschaft K.-strasse 05 sei wiederum rund 40 Jahre jünger als die Gebäude des Beschwerdeführers. Die südlich die Strasse säumenden drei Stickerhäuser seien wohl um das Jahr 1880/90 erbaut worden. Das Haus «A.» benötige um sich herum Bauten, die zu ihm passen würden. In dieser Hinsicht seien auch die Häuser K.-strasse 011 und 014 «gar nicht mal so schlecht» für das Ortsbild, weil sie Elemente der umgebenden Häuser aufnehmen würden.

4.4.9. Diese Auffassung erweist sich als zutreffend. Zur Diskussion steht konkret nicht der Einzelschutz der beschwerdeführerischen Gebäude, sondern die Schutzwürdigkeit des Ortsbildes. Diese ergibt sich im vorliegenden Fall bereits daraus, dass das Grundstück des Beschwerdeführers – wie aus dem Schutzplan und der fotografischen Dokumentation des Rekursaugenscheins ersichtlich – in unmittelbarer Nähe bedeutender Kulturobjekte (Nrn. 010-013) bzw. in einem «Kernbereich» (vgl. E. 4.3.5 hiervor) liegt, an dessen Ensemblewirkung es teilhat. Es ist nach den heute vorliegenden wissenschaftlichen Grundlagen (und entgegen dem Verwaltungsgerichtsentscheid aus dem Jahr 1997) Teil eines architekturhistorisch wertvollen und damit beutenden Ortsbildes, dessen Substanz nach Möglichkeit zu erhalten ist. Die vom Beschwerdeführer in dieser Hinsicht mit Recht als rechtsungleich monierte (und auch vom Verwaltungsgericht im Jahr 1997 überaus kritisch gewürdigte) Abgrenzung des Ortsbildschutzgebietes in südlicher und östlicher Richtung hat sich deshalb als nicht genehmigungsfähig erwiesen. Zusammen mit diesen noch mit einzubeziehenden Liegenschaften bildet sein Grundstück – von Osten herkommend – den Auftakt des schützenswerten Ortsbildes. Eine Neuüberbauung seines Grundstücks nach den Regelbauvorschriften bietet nicht Gewähr, dass dieses Ensemble weiter bestehen würde und überdies die genannten Kulturobjekte unbeeinträchtigt bleiben. Die durch die Beschwerdegegnerin vorzunehmende «Nachbesserung» wird aufgrund der Akten wohl darauf hinauslaufen müssen, dass das Ortsbildschutzgebiet in östlicher Richtung bis auf Höhe K.-strasse 06/008 ausgedehnt wird. Damit wird dem Vorwurf des Beschwerdeführers, die Abgrenzung sei rechtsungleich, die tatsächliche Grundlage entzogen. Ob im Zuge der Ergänzungsaufgabe (gestützt auf im Vergleich zur



Beurteilung im Jahr 1997 fundiertere wissenschaftliche Erkenntnisse) zumindest das Hauptgebäude auf dem Grundstück Nr. 000 zusätzlich als Kulturobjekt zu bezeichnen ist, wird die Beschwerdegegnerin ebenfalls zu prüfen haben (vgl. act. 23.1).

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist der Strassenzug im fraglichen Bereich nicht bereits verunstaltet bzw. die Ensemblewirkung unterbrochen. Zwar trifft zu, dass es sich bei den unmittelbar westlich angrenzenden Gebäuden (K.-strasse 011 und 014) nicht um schützenswerte Einzelbauten handelt. Es handelt sich dabei vielmehr um nach den Regeln über den Ortsbildschutz erstellte Neubauten. Diese ändern nichts daran, dass auch für eine allfällige Neuüberbauung des beschwerdeführerischen Grundstücks erhöhte Anforderungen an die Gestaltung notwendig sind, weil es zusammen mit den Kulturobjekten ein bedeutendes Ensemble bildet.

Das öffentliche Interesse an der Zuweisung des Grundstücks Nr. 000 zum Ortsbildschutzgebiet ergibt sich also aus seiner Lage an der K.-strasse, die unmittelbar dorfeinwärts von diversen Kulturobjekten gesäumt wird, zu denen der Zusammenhang weder durch den Strassenraum noch durch die Gebäude Nrn. 011 und 014 unterbrochen wird. Es ist nach den (verbindlichen) Planungsvorgaben des Kantonsinventars Teil eines architekturhistorisch wertvollen Gebiets, das sich noch weiter nach Osten erstreckt und grundsätzlich in seiner Substanz zu erhalten ist.

4.5. Die Zuweisung seines Grundstücks zum Ortsbildschutzgebiet ist nach Auffassung des Beschwerdeführers unverhältnismässig. Sein Interesse, frei über die Gebäude verfügen zu können, überwiegt deutlich. Eine Sanierung der schlechten Bausubstanz sei unter den Einschränkungen von Art. 4 SchutzVo so gut wie unmöglich, jedenfalls wirtschaftlich nicht vertretbar und werde deshalb unterbleiben. Dadurch, dass baufällige und abbruchreife Gebäude inmitten des Schutzgebietes lägen, werde dessen Zweck widersprochen.

4.5.1. Nach dem Gebot der Verhältnismässigkeit müssen staatliche Hoheitsakte für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet, notwendig und dem Betroffenen zumutbar sein. Ein Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den



angestrebten Erfolg ausreicht. Der Eingriff darf nicht einschneidender sein als notwendig ([BGE 126 I 219 E. 2c](#); [124 I 40 E. 3e](#) mit Hinweisen).

4.5.2. Die Zuweisung ist geeignet, die notwendigen Schutzmassnahmen durchzusetzen. Die Eigentumsbeschränkung geht nicht weiter als zur Erreichung des Ortsbildschutzes notwendig ist. Der vernachlässigte Unterhalt bzw. der schlechte bauliche Zustand der Gebäude kann an der Notwendigkeit des Ortsbildschutzes nichts ändern. Entgegen dem vom Beschwerdeführer suggerierten Abbruchverbot bzw. Pflicht zur Sanierung der bestehenden Gebäude ist es ihm aufgrund der derzeitigen Schutzbestimmungen durchaus erlaubt, die Gebäude abzureissen und sein Grundstück neu zu überbauen. Die Voraussetzungen, unter denen dies zulässig ist – Übernahme der wertvollen Strukturelemente der bestehenden Bauten und Anlagen bzw. Neuinterpretation in einer zeitgemässen Architektursprache, erhöhte Anforderungen an Gebäudestellung, Baufluchten, Proportionen, Dachgestaltung, Trauf- und Firsthöhen, Fassadengliederung, Materialien und Farbgebung, damit eine gute Gesamtwirkung erzielt wird – wahren ein vernünftiges Verhältnis zwischen Eingriffswirkung und -wirkung. Die Zuweisung seiner Parzelle zum Ortsbildschutzgebiet ist ihm zuzumuten, da das öffentliche Interesse seine privaten, vorwiegend finanziellen Interessen überwiegt. Die Voraussetzungen für einen zulässigen Eingriff in das Privateigentum des Beschwerdeführers sind gewahrt.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Grundstück Nr. 000 des Beschwerdeführers zu Recht im Ortsbildschutzgebiet belassen worden ist. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet. Mangels mehrheitlichen Obsiegens besteht kein Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:



1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle