



Fall-Nr.:	B 2021/219
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	01.09.2022
Entscheiddatum:	11.08.2022

### Entscheid Verwaltungsgericht, 11.08.2022

**Baurecht. Baubewilligung (Abbruch Einfamilienhaus und Neubau Mehrfamilienhaus). Art. 99 Abs. 1, Art. 115 lit. g und Art. 176 Abs. 2 PBG (sGS 731.1).** Das Verwaltungsgericht legte dar, es fehle an Anhaltspunkten für eine Unvollständigkeit der Prüfung der Beeinträchtigung der von Gesetzes wegen geschützten Villa Y.\_\_ und ihrer Umgebung durch das Bauprojekt. Somit sei für die Baubewilligung auf dem gegenüberliegenden Grundstück kein Grund ersichtlich, "im Rahmen des Unterschutzstellungsverfahrens unter Einbezug der kantonalen Denkmalpflege" erneut die - unbestritten zu bejahende - Frage abzuklären, ob es sich bei der Villa Y.\_\_ "tatsächlich um ein Schutzobjekt im Sinne des PBG" handle. Zu klären war, inwiefern eine formell-rechtliche Unterschutzstellung der Villa Y.\_\_ als Baudenkmal von kantonalen Bedeutung Auswirkungen auf die Beurteilung des Bauvorhabens im vorliegenden Beschwerdeverfahren hätte. Das Verwaltungsgericht hielt fest, der Umgebungsschutz (Art. 99 Abs. 1 PBG) und der Schutz vor Eigentumsbeeinträchtigungen (Art. 122 Abs. 3 PBG) durch die übergangsrechtliche Unterschutzstellung bzw. die Feststellung des besonderen kulturellen Zeugniswerts komme auf die Villa Y.\_\_ unmittelbar von Gesetzes wegen zum Tragen. Selbst wenn die Villa Y.\_\_ formell als Kulturobjekt von kantonalen Bedeutung unter Schutz gestellt würde, vermöchte dies an der Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege, dass aus dem Bauvorhaben keine relevante Beeinträchtigung des Schutzobjekts resultiere, nichts zu ändern. Dies umso weniger, als die Einstufung als Kulturdenkmal von kantonalen Bedeutung im Wesentlichen auf dem Eigenwert der Villa Y.\_\_ und des Gartens beruhe, nicht aber auf deren Stellung im Ortsbild innerhalb der Baugruppe. Vor diesem Hintergrund sei deshalb selbst bei einer künftigen formell-rechtlichen Unterschutzstellung der Villa Y.\_\_ und des dazugehörigen Gartens als Kulturobjekt von kantonalen Bedeutung keine rechtlich relevante Beeinträchtigung durch das geplante MFH zu erwarten, da die konstitutive Unterschutzstellung einzig Wirkungen für die Villa Y.\_\_ zeitige und keinen Einfluss auf die



**Baubewilligung für das MFH auf dem gegenüberliegenden Grundstück habe. Es fehle mithin an einem sachlichen Grund, für das Baubewilligungsverfahren das Ergebnis des formellen Unterschutzstellungsverfahrens abzuwarten bzw. vorauszusetzen. Ein Bauhindernis, aufgrund dessen die Baubewilligung zu verweigern wäre, sei von daher nicht erkennbar. Der angefochtene Entscheid, mit welchem die Sache zur vorfrageweisen Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Villa Y.\_\_ und anschliessendem neuen Entscheid über das Baugesuch an die Baubehörde zurückgewiesen worden sei, lasse sich dementsprechend nicht aufrechterhalten (Verwaltungsgericht, B 2021/219).**

**Entscheid vom 11. August 2022**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Q.\_\_ AG,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, relevanz.legal, Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

**Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,** Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

**A.\_\_ und B.\_\_,**

**C.\_\_,**



St.Galler Gerichte

D.\_\_ und E.\_\_,

F.\_\_ und G.\_\_,

H.\_\_ und I.\_\_,

J.\_\_ und K.\_\_,

**Beschwerdegegner,**

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Liliane Kobler, Locher Kobler Stadelmann,  
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

sowie

**Politische Gemeinde X.\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Baubewilligung (Abbruch Einfamilienhaus und Neubau Mehrfamilienhaus)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

Die Q.\_\_ AG ist Eigentümerin des an der M.\_\_-strasse liegenden Grundstücks Nr. 000\_\_, Grundbuch X.\_\_, welches sich in der Wohnzone W2 befindet (Zonenplan der Stadt X.\_\_ vom 19. Dezember 1995) und mit einem Wohnhaus überbaut ist. Das Grundstück Nr. 001\_\_ auf der gegenüberliegenden Seite der M.\_\_-strasse ist mit einer Villa aus dem Jahr 1934 (nachstehend: Villa Y.\_\_) überbaut. Mit Baugesuch vom 29. Mai 2018 beantragte die Q.\_\_ AG bei der Baukommission X.\_\_ die Abbruchbewilligung für das bestehende Wohnhaus auf Grundstück Nr. 000\_\_ sowie die



## St.Galler Gerichte

Baubewilligung für ein Mehrfamilienhaus (MFH) mit 10 Wohneinheiten und Tiefgarage. Im Nachgang zu einem Augenschein vom 27. November 2018 stufte die kantonale Denkmalpflege die Villa Y.\_\_ als ein Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung ein und kam zum Schluss, dass durch die wuchtige Ausgestaltung des Attikageschosses des geplanten MFH auf Grundstück Nr. 000\_\_ die gegenüberliegende Villa Y.\_\_ beeinträchtigt werden könne. Hierauf zog die Q.\_\_ AG das Baugesuch am 21. März 2019 zurück. In der Folge beantragte sie mit Gesuchen vom 10. September 2019 erneut die Abbruchbewilligung für das bestehende Wohnhaus auf Grundstück Nr. 000\_\_ sowie die Baubewilligung für ein Mehrfamilienhaus (MFH) mit 10 Wohneinheiten und Tiefgarage.

### A.b.

Innert der Auflagefrist erhoben A.\_\_ und B.\_\_, C.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_, F.\_\_ und G.\_\_, H.\_\_ und I.\_\_ sowie J.\_\_ und K.\_\_ Einsprache gegen das Bauvorhaben. Die kantonale Denkmalpflege führte am 27. November 2019 zuhanden der Baukommission X.\_\_ aus, dass durch das Bauvorhaben die Villa Y.\_\_ als Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung betroffen sei. Das Baugesuch sei indes überarbeitet und in seiner Gestalt angepasst worden. Das nun geplante Vorhaben beeinträchtige das Schutzobjekt nicht. Eine Zustimmung im Sinn von Art. 122 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; PBG) sei somit nicht notwendig (act. G 10/8/3.5). Mit Beschlüssen vom 17. August 2020 wies der Stadtrat X.\_\_ die öffentlich-rechtlichen Einsprachen sowie privatrechtlichen Immissionseinsprachen (Art. 684 ZGB) ab und erteilte die Abbruchbewilligung sowie die Baubewilligung für das MFH unter Bedingungen und Auflagen. Die Einsprache von D.\_\_ und E.\_\_ wurde insofern gutgeheissen, als die Baubewilligung mit der Auflage versehen wurde, dass die Isolation der Fenster und Wände zwischen den verglasten Loggien ("Wintergärten") und den Wohnräumen die Anforderungen an eine Aussenisolation erfüllen müssten (act. G 10/1 Beilage).

### A.c.

Den hiergegen von A.\_\_ und B.\_\_, C.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_, F.\_\_ und G.\_\_, H.\_\_ und I.\_\_ sowie J.\_\_ und K.\_\_ - alle vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. HSG Liliane Kobler, St. Gallen - erhobenen Rekurs (act. G 11/1 und 11/5; Rekurs 1) hiess das Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen nach Einholung eines Amtsberichtes der Denkmalpflege vom 4. Februar 2021 (act. G 11/14) und Durchführung eines Augenscheins am 19. März 2021 (act. G 11/20) mit Entscheid vom 30. September 2021 im Sinn der Erwägungen teilweise gut, hob die Baubewilligung vom 17. August 2020 sowie die Ziffern 2, 3, 4, 5, 8, 9 und 10 des Einspracheentscheids vom 17. August 2020 auf und wies die Sache zur Veranlassung der "vorfrageweisen" Beurteilung der



Schutzwürdigkeit der Villa Y.\_\_\_ sowie zur anschliessenden neuen Entscheidung über das Baugesuch an die Beschwerdebeteiligte zurück (act. G 2; Dispositivziffern 1a und 1b). Den von Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, St. Gallen, für die Q.\_\_\_ AG am 4. September 2020 erhobenen Rekurs (act. G 10/1, 10/5; Rekurs 2), mit welchem die in einer Auflage zur Baubewilligung erfolgte Einstufung der Wintergärten als verglaste Loggien beanstandet worden war, schrieb das Bau- und Umweltdepartement zufolge Gegenstandslosigkeit ab (act. G 2; Dispositivziffer 1c).

### **B.**

#### **B.a.**

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Keller für die Q.\_\_\_ AG mit Eingabe vom 13. Oktober 2021 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 3. Dezember 2021 (act. G 7) stellte er die Anträge, Dispositivziffer 1 des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben, soweit der Rekurs 1 teilweise gutgeheissen worden sei (Ziffer 1a), soweit die Baubewilligung vom 17. August 2020 vollständig und der Einspracheentscheid vom 17. August 2020 teilweise aufgehoben worden seien (Ziffer 1b) und soweit der Rekurs 2 zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben worden sei (Ziffer 1c). Der Rekurs 2 sei an die Vorinstanz zur materiellen Beurteilung zurückzuweisen (Ziffer 2). Unter Kostenfolge (Ziffer 3).

#### **B.b.**

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 11. Januar 2022 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 9). Die Beschwerdebeteiligte verzichtete auf eine Vernehmlassung (act. G 12). In der Vernehmlassung vom 21. Februar 2022 beantragte Rechtsanwältin Kobler für A.\_\_\_ und B.\_\_\_, C.\_\_\_, D.\_\_\_ und E.\_\_\_, F.\_\_\_ und G.\_\_\_, H.\_\_\_ und I.\_\_\_ sowie J.\_\_\_ und K.\_\_\_ (Beschwerdegegner) Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer (act. G 15). Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine weitere Stellungnahme (vgl. act. G 17).

#### **B.c.**

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



### Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

#### 1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist einerseits als Eigentümerin der Liegenschaft Nr. 000\_\_ und andererseits als Baugesuchstellerin sowie als Empfängerin des angefochtenen Entscheids zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 13. Oktober 2021 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 3. Dezember 2021 (act. G 7) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Nach der Rechtsprechung ist die Anfechtung eines Zwischenentscheides zulässig, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (VerwGE B 2015/4 vom 30. Juni 2015 E. 1). Für den Fall, dass sich vorliegend - im Rahmen der materiellen Prüfung - die von der Vorinstanz angeordnete Rückweisung zur Klärung der Schutzwürdigkeit der Villa Y.\_\_ als unnötig erweisen sollte, liesse sich die Angelegenheit - zumindest mit Bezug auf diese Frage - direkt im Rahmen eines Endentscheids erledigen. Im Fall der Bestätigung der Abklärungsbedürftigkeit resultiert demgegenüber für die Beschwerdebeteiligte ein entsprechender Abklärungsaufwand. Auf die Beschwerde ist somit auch vor diesem Hintergrund einzutreten.

Der erstinstanzliche Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 17. August 2020 (Baubewilligungs- und Einspracheentscheid) erging nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; PBG) am 1. Oktober 2017. Auf das strittige Bauvorhaben ist somit das PBG grundsätzlich anwendbar, soweit dessen Bestimmungen gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 als unmittelbar anwendbar erklärt werden und im vorliegenden Zusammenhang zum Tragen kommen (vgl. auch VerwGE B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 5). Direkt anwendbar sind u.a. die Art. 98 f., 114 bis 127 sowie 163 bis 177 PBG. Im Übrigen kommen gegebenenfalls - neben dem kommunalen Baureglement (BauR) - weiterhin die Bestimmungen des früheren Baugesetzes (BauG; nGS 8,134) zur Anwendung.

#### 2.



### 2.1.

Art. 99 Abs. 1 PBG verbietet die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- und Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen. Diese unmittelbar anwendbare Bestimmung sieht im Unterschied zu Art. 93 Abs. 1 BauG zusätzlich einen ausdrücklichen Schutz von Baudenkmälern und damit Schutzgegenständen (vgl. Art. 115 lit. g PBG) vor Beeinträchtigungen vor. Als *Baudenkmäler* im Sinn von Art. 115 lit. g PBG gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert. Bei einem Einzelobjekt kann sich der schützenswerte Eigenwert auf das Ganze oder auch nur Teile davon beziehen. Für die Schutzobjekte ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort wesentlich (vgl. W. Engeler, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St. Gallen 2020, N 43, 75 und 81 ff. zu § 7). Entscheide über die Unterschutzstellung von Baudenkmälern erfolgen nach Art. 121 PBG durch Aufnahme und Beschrieb in einem Nutzungsplan (lit. a), durch Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung (lit. b) sowie durch Schutzverfügung (lit. c). Nach Art. 176 Abs. 2 PBG sind Baudenkmäler überdies *von Gesetzes wegen* geschützt, bis ein Schutzinventar nach PBG vorliegt (lit. a) oder eine Schutzverordnung besteht, die nicht älter als 15 Jahre ist (lit. b). Bei Bauten, welche potentielle Schutzobjekte darstellen und die von einem Baubewilligungsverfahren tangiert sind, ist von der zuständigen Behörde vorfrageweise abzuklären, ob es sich dabei um ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 lit. g PBG handelt (Engeler a.a.O., N 123 f. zu § 7; J. Bereuter, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 7 zu Art. 121 PBG). Das Ergebnis dieser vorfrageweisen Abklärung (Unterschutzstellung und Schutzzumfang bzw. Schutzverzicht) ist in der Folge gegebenenfalls in Form von Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung zu berücksichtigen (Art. 121 Abs. 1 lit. b PBG) oder durch eine Schutzverfügung (Art. 121 Abs. 1 lit. c PBG i.V.m. Art. 116 PBG) umzusetzen.

Ob eine Beeinträchtigung eines Baudenkmals im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG vorliegt, richtet sich nach anderen Kriterien und unterliegt einem anderen Massstab als die Beurteilung einer Verunstaltung. Unter anderem ist eine Beeinträchtigung nicht erst dann gegeben, wenn nach allgemeiner Auffassung etwas qualifiziert Unschönes geplant ist. Vielmehr ist ein strenger Massstab anzulegen und eine Beeinträchtigung, ausgehend von Schutzzweck und -umfang des betroffenen Baudenkmals, bereits bei einer klar erkennbaren Störung zu bejahen. Ob diese dann allerdings zu einem Bauverbot führt, ist im Rahmen einer sorgfältigen Interessenabwägung zu entscheiden (vgl. VerwGE B 2019/204 vom 17. Oktober 2020 E. 7.1 m.H. [bestätigt durch BGer 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022] mit Hinweis auf Kaiser/Manser, in: Ehrenzeller/



Engeler [Hrsg.] a.a.O., N 26 zu § 6, und W. Ritter, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.] a.a.O., N 3 zu Art. 99 PBG). Aus Art. 99 Abs. 1 PBG kann geschlossen werden, dass der Schutz von Baudenkmalern vor Beeinträchtigungen auch einen eigentlichen Umgebungsschutz miteinschliesst, da der Begriff des Baudenkmals nach Art. 115 lit. g PBG auch die Umgebung von Bauten und Anlagen miterfasst. Der Schutz eines Baudenkmals wirkt sich im Einzelfall derart auf seine - unter Umständen selbst nicht geschützte - Umgebung aus, als dort vorgesehene (bauliche) Massnahmen sich nicht unmittelbar beeinträchtigend auf das Schutzobjekt auswirken dürfen. Der konkrete Umfang der zu beachtenden Umgebung ist dabei im Einzelfall zu bestimmen (vgl. Kaiser/Manser, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], a.a.O., N 28 zu § 6). Der Umfang des Schutzes muss eine zeitgemässe Nutzung und Anpassung des Objekts und seiner Umgebung ermöglichen (Bereuter a.a.O., N 8 zu Art. 122 PBG). Eine Beeinträchtigung im Sinne von Art. 99 Abs. 1 PBG liegt vor, wenn ein Schutzobjekt durch Veränderungen in seiner Umgebung in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt wird. Dagegen liegt keine solche Beeinträchtigung vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch Veränderungen innerhalb seines Wirkungskreises nur unerheblich eingeschränkt wird (vgl. W. Engeler, in: Ehrenzeller/derselbe [Hrsg.] a.a.O., N 176 zu § 7 m.H. auf BGer 1C\_26/2016 vom 16. November 2016 E. 3.3). Bei der Überprüfung des unbestimmten Rechtsbegriffs der "Beeinträchtigung", welcher lokale Umstände betrifft, hat sich das Verwaltungsgericht eine richterliche Zurückhaltung aufzuerlegen (vgl. VerwGE B 2019/204 a.a.O. E. 7.1 m.H. auf BGE 145 I 52 E. 3.6 und VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 E. 8.2 je mit Hinweisen).

Unter Schutz gestellte Objekte dürfen nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird (vgl. Art. 122 Abs. 3 erster Satz PBG; vgl. zum Verbot von Eingriffen mit wesentlichen Beeinträchtigungen Engeler, in: Ehrenzeller/Engeler, a.a.O., N 274 zu § 7), wobei bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich ist (vgl. Art. 122 Abs. 3 zweiter Satz PBG).

### **2.2.**

Mit Bezug auf das erste MFH-Projekt von 2018 erteilte die kantonale Denkmalpflege ihre Zustimmung nicht, wobei sie zur Begründung festhielt, dass die Villa Y.\_\_\_\_ als schützenswertes Kulturobjekt von kantonaler Bedeutung durch den (damals) geplanten MFH-Bau beeinträchtigt werde (Bericht vom 23. Januar 2019; act. G 10/8/3.5 [violett]).



Im Amtsbericht vom 4. Februar 2021 bestätigte die Denkmalpflege, dass es sich bei der Villa Y.\_\_ auf Grundstück Nr. 001\_\_ um ein schützenswertes Kulturobjekt von kantonaler Bedeutung handle. Das abzubrechende Wohnhaus auf dem Baugrundstück Nr. 000\_\_ weise dagegen keinen kulturellen Zeugniswert auf, weshalb die Schutzwürdigkeit zu verneinen sei. Das geplante Vorhaben sei im Vergleich zum ersten Projekt von 2018 überarbeitet worden, indem das Attikageschoss reduziert worden sei. Das Kulturobjekt Villa Y.\_\_ befinde sich in einem intakten, grosszügigen Garten. Das auf der gegenüberliegenden Strassenseite geplante MFH weise zwar nach wie vor einen deutlichen Massstabsprung auf, werde aber kaum in eine direkte Verbindung zum Kulturobjekt gebracht. Eine Beeinträchtigung des Kulturobjekts könne daher verneint werden (act. G 11/14). Am Augenschein vom 19. März 2021 bestätigte der Leiter der Denkmalpflege erneut die Einstufung der Villa Y.\_\_ als schützenswertes Kulturobjekt von kantonaler Bedeutung. Zu den Hintergründen des geprüften Umgebungsschutzes erklärte er, dass dieser Schutz die Umgebung umfasse und nicht ein Bauwerk als solches. Veränderungen der Umgebung sollten die Eigenart von Denkmal und Umgebung nicht beeinträchtigen. Es gehe also um eine mittelbare Beeinträchtigung. Das zweite (korrigierte) Baugesuch weise ein reduziertes Attikageschoss auf. Es sei niedriger und schmaler ausgestaltet und etwas nach hinten verschoben worden. Das Vorhaben weise nun deutlich mehr Fensterflächen auf, wodurch es leichter in Erscheinung trete und damit das Volumen auflöse. Die Silhouette trete insgesamt weniger prägend in Erscheinung. Da das Schutzobjekt vom Bauvorhaben durch eine Strasse getrennt sei, über einen grosszügigen Garten verfüge und die gegenüberliegende Strassenseite ohnehin schon heterogen ausgestaltet sei, habe die Denkmalpflege keine Beeinträchtigung des Umgebungsschutzes mehr feststellen können. Die Villa Y.\_\_ sei aufgrund des ex-lege-Schutzes gleich behandelt worden wie ein Schutzobjekt. Hinsichtlich des abzubrechenden Hauses auf dem Baugrundstück Nr. 000\_\_ führte der Leiter Denkmalpflege aus, dass das bestehende Gebäude zwar gefällig gestaltet sei und sich gut in die Umgebung einfüge. Für eine Schutzwürdigkeit brauche es indes mehr als eine gute Gestaltung. Ein Gebäude müsse eine eigentliche Epoche vertreten oder in architektonischer Hinsicht überragend sein. Diese Anforderungen erfülle das Gebäude nicht (act. G 11/20).

### 2.3.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid mit Hinweis auf Stellungnahmen der Denkmalpflege vom 6. September 2018 (act. G 10/8/4.24 [violett]) und 27. November 2019 (act. G 10/8/3.5 [grün]) fest, es hätten keine Hinweise bestanden, dass es sich beim *abzubrechenden Gebäude* auf Grundstück Nr. 000\_\_ um ein potentielles Schutzobjekt handeln könnte. Aufgrund der Gesamtumstände habe die



Beschwerdebeteiligte ohne weiteren Einbezug der Denkmalpflege davon ausgehen dürfen, dass beim erwähnten Gebäude kein ausreichend konkreter Schutzverdacht bestehe. Die Beschwerdegegner würden sich zum Schutzverdacht betreffend Ortsbild auf ein (nicht belegtes) E-Mail der Baukommission und somit auf Äusserungen einer unzuständigen Stelle stützen. Hinzu komme, dass die Denkmalpflege weder beim ersten noch beim zweiten Projekt Anhaltspunkte für ein schützenswertes Ortsbild festgestellt bzw. angedeutet habe. Entsprechend habe die Beschwerdebeteiligte mangels Vorliegens eines potentiellen Schutzobjekts auf eine formelle Nichtunterschutzstellung des abzubrechenden Gebäudes im Rahmen der Abbruch- und Baubewilligung verzichten können (act. G 2 S. 12 f.).

Eine rechtlich verbindliche und durch Rechtsmittel überprüfbare Beurteilung von Schutz und Schutzzumfang der *Villa Y.\_\_* (auf Grundstück Nr. 001\_\_) sei noch ausstehend. Die Beurteilung der Frage, ob ein Baudenkmal beeinträchtigt werden dürfe (Art. 122 Abs. 3 PBG), setze die förmliche Unterschutzstellung voraus (Bereuter a.a.O., N 5 zu Art. 122 PBG). Mit der Einschätzung der Denkmalpflege sei erst ein konkreter Schutzverdacht bestätigt worden. Die Beschwerdebeteiligte habe als nächstes vorfrageweise zu beurteilen, ob bzw. in welchem Umfang die *Villa Y.\_\_* ein Schutzobjekt im Sinn des PBG sei und wenn ja, welche (kantonale oder lokale) Bedeutung dem Schutz zukomme. Dies habe sie, nach vorgängiger sachgemässer Durchführung des Baubewilligungsverfahrens nach Art. 139 PBG, unter Einbezug des Amtes für Kultur abzuklären. Weiter werde der Schutzzumfang abzuklären sein. Weil vorliegend ein potentielles Schutzobjekt durch ein Bauvorhaben auf dem Nachbargrundstück möglicherweise beeinträchtigt werde, könne die Unterschutzstellung bzw. der Verzicht darauf nicht ins Dispositiv der Baubewilligung aufgenommen werden (Bereuter a.a.O., N 5 zu Art. 122 PBG), sondern müsse in einer separaten, mindestens gleichzeitig mit der Baubewilligung zu eröffnenden Schutzverfügung (Art. 121 Abs. 1 lit. c PBG) erfolgen. Entsprechend seien auch die Eigentumsbeschränkungen nach Art. 122 Abs. 1 PBG festzulegen. Ob und in welchem Ausmass auch die Umgebung in die Schutzmassnahmen einbezogen werde, ergebe sich aus der Bedeutung des Schutzobjekts und den möglichen Gefährdungen. Der Rekurs 1 erweise sich somit als begründet. Bei dieser Ausgangslage sei auf die übrigen Einwände gegen die Baubewilligung (MFH) nicht weiter einzugehen. Hinsichtlich der Abbruchbewilligung erweise sich der Rekurs 1 als unbegründet (act. G 2 S. 12-14). Da die Baubewilligung (MFH) - und damit auch die in Rekurs 2 angefochtene Auflage - aufgehoben werde, erweise sich der Rekurs 2 als gegenstandslos und werde abgeschrieben (act. G 2 S. 14).



### 2.4.

Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, auf Anraten der Bauberaterin der Denkmalpflege habe sie im zweiten Baugesuch vom 10. September 2019 nicht nur das Volumen des Attikageschosses reduziert und neu platziert, sondern auch die gewichtig wirkenden opaken Flächen des Attikageschosses durch feingegliederte Fensterflächen ersetzt (vgl. Darstellung der Nordfassaden Baugesuch 2018 und Baugesuch 2019; act. G 7 S. 3). Seit dem Einspracheaugenschein vom 27. November 2018 sei der Beschwerdebeteiligten, der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern bekannt, dass die Villa Y.\_\_\_ als Baudenkmal von kantonaler Bedeutung einzustufen sei. Diese Einstufung sei unbestritten. Ein Antrag des Eigentümers der Villa Y.\_\_\_ (Beschwerdegegner 3) auf Unterschutzstellung des Grundstücks Nr. 001\_\_ mit der Villa Y.\_\_\_ sei bei der Beschwerdebeteiligten hängig. Die deklaratorische Feststellung des besonderen kulturellen Zeugniswerts der Villa führe von Gesetzes wegen - ohne Unterstellungsverfahren - zu deren Unterschutzstellung. Durch das geplante MFH erfolge keine mittelbare Beeinträchtigung der Villa Y.\_\_\_. Das MFH halte mehr als 25 m Abstand zur Villa ein und werde von dieser durch die Strasse und den Garten der Villa getrennt. Das MFH füge sich städtebaulich umsichtig in den Strassenzug ein und sei architektonisch sorgfältig gestaltet worden. Die Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege erweise sich als korrekt. Es sei keine klar erkennbare Störung des Umgebungsschutzes der Villa Y.\_\_\_ durch das MFH auszumachen, weil das MFH weder etwas offenkundig Unpassendes schaffen wolle noch einen Einordnungsmangel begründe. Der Vollständigkeit halber sei darauf hinzuweisen, dass die Ausnützung der maximalen Baumasse einem öffentlichen Interesse entspreche und die Reduktion der zulässigen Baumasse aus ästhetischen Gründen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse (Schutz einer denkmalgeschützten Baute) gerechtfertigt werden müsse. Ein Verzicht auf das Attikageschoss lasse sich durch den Umgebungsschutz der Villa nicht rechtfertigen. Die eigentümerverbindliche Unterschutzstellung bedeute kein absolutes Veränderungs- oder Abbruchverbot. Ein zeitgemässer Denkmalschutz ziele nicht auf die Musealisierung der Schutzobjekte ab. Er orientiere sich vielmehr am Grundsatz, dass unter Schutz gestellte Objekte längerfristig nur erhalten blieben, wenn der Eigentümerschaft eine den Unterhalt finanzierende Weiterverwendung ermöglicht werde. Nachbarinnen und Nachbarn könnten nicht Adressaten eines Unterstellungsverfahrens sein, weil Nutzungspläne, Baubeschränkungen und Schutzverfügungen bei Nichteigentümerinnen und Nichteigentümern ins Leere zielen würden. Die Villa Somerlad stehe von Gesetzes wegen unter Schutz. Eine Gefährdung des unbestrittenen Baudenkmals bestehe nicht. In jedem Fall könne ausgeschlossen werden, dass das MFH der Beschwerdeführerin zu einer unmittelbaren Beeinträchtigung der schützenswerten Substanz der Villa Y.\_\_\_ führen könnte, welcher



## St.Galler Gerichte

durch Unterschutzstellungsmassnahmen bzw. Eigentumsbeschränkungen auf dem Grundstück Nr. 001\_\_ der Beschwerdegegner 3 begegnet werden müsste (act. G 7 S. 6-10).

Die Vorinstanz übersehe, dass mit der Einschätzung der Denkmalpflege und der Beschwerdebeteiligten (Erstinstanz) nicht nur ein Schutzverdacht hinsichtlich der Villa Y.\_\_ bestätigt, sondern der übergangsrechtliche "ex lege"-Schutz von Gesetzes wegen ausgelöst worden sei. Der übergangsrechtliche Schutz lege auch die Bedeutung des Schutzobjekts fest, zumal der "ex lege"-Schutz das Schutzobjekt vor präjudizierenden Beeinträchtigungen mit den vorgeschriebenen Zustimmungserfordernissen schützen müsse. Das MFH der Beschwerdeführerin führe nicht zu einer unmittelbaren Beeinträchtigung der Villa Y.\_\_, weil es nicht zu einer physischen Beeinträchtigung der schützenswerten Substanz des Baudenkmals auf einem anderen Grundstück führen könne. Dementsprechend bestehe kein Anlass, die Baubewilligung für das MFH mit der konstitutiven Unterschutzstellung der Villa Y.\_\_ zu "koordinieren". Die Beurteilung der mittelbaren Beeinträchtigung der Villa Y.\_\_ könne und müsse anhand des "ex lege"-Schutzes durchgeführt werden, weil sonst im Umkreis aller potentiellen bzw. behaupteten Schutzobjekte ein zeitlich unbefristetes Bauverbot ausgelöst würde. Die Zuordnung des mittelbaren Beeinträchtigungsverbots führe dazu, dass bei Nichtbeeinträchtigung des Baudenkmals Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung bestehe (act. G 7 S. 10 f.).

### 3.

#### 3.1.

Unbestritten ist vorliegend, dass die Schutzverordnung der Beschwerdebeteiligten vom 3. Juli 1996 datiert und somit im Zeitpunkt des Inkrafttretens des PBG am 1. Oktober 2017 älter als 15 Jahre war. Als Folge davon sind alle Baudenkmäler auf dem Gebiet der Beschwerdebeteiligten nach Art. 115 lit. g PBG derzeit von Gesetzes wegen geschützt (Art. 176 Abs. 2 PBG). Der Schutz von Gesetzes wegen hat zur Folge, dass deklaratorisch festzustellen ist, ob es sich bei einem Objekt, welches von einem baurechtlichen Verfahren tangiert wird, um ein Schutzobjekt handelt. Dabei ist der besondere kulturelle Zeugniswert zu ermitteln. Wird ein kultureller Zeugniswert nachgewiesen, hat dies unmittelbar zur Folge, dass es sich um ein Objekt handelt, welches von Gesetzes wegen unter Schutz steht (Engeler a.a.O. § 7 N 124).

#### 3.2.

Vorliegend sind weder das 1'896 m<sup>2</sup> grosse Grundstück Nr. 000\_\_ der Beschwerdeführerin noch das Grundstück Nr. 001\_\_ (Villa Y.\_\_) von der kommunalen



Schutzverordnung (Ortsbildschutzgebiet OS 5 R.\_\_-strasse) tangiert (vgl. [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Wenn die Beschwerdegegner festhalten, dass das Ortsbildschutzgebiet bis in die unmittelbare Nachbarschaft des Grundstücks Nr. 000\_\_ reiche (act. G 15 S. 3), ist anzumerken, dass sich zwischen dem erwähnten Grundstück und der Grenze des Ortsbildschutzgebiets vier Parzellen befinden. Im Weiteren fehlt es dem EFH auf Grundstück Nr. 000\_\_ nach den unbestritten gebliebenen Feststellungen der Denkmalpflege an einer Schutzwürdigkeit (vorstehende E. 2.2). Hiervon ist nachstehend auszugehen. Sodann wird die Einschätzung der Denkmalpflege, dass die Villa Y.\_\_ auf Grundstück Nr. 001\_\_ als Baudenkmal von kantonaler Bedeutung einzustufen sei, von allen Verfahrensbeteiligten anerkannt. Durch die übergangsrechtliche Unterschützstellung von Gesetzes wegen mit Anerkennung des besonderen kulturellen Zeugniswerts von Seiten der Denkmalpflege kommt auf die Villa der Umgebungsschutz (Art. 99 Abs. 1 PBG) und der Schutz vor Eigentumsbeeinträchtigungen (122 Abs. 3 PBG) unmittelbar zum Tragen.

Nach Lage der Akten hatte sich die Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins vom November 2018 zum ersten MFH-Projekt auf Grundstück Nr. 000\_\_ dahingehend geäußert, dass auf das Attikageschoss zu verzichten sei (act. G 16; G 15 S. 4). In der hierauf ergangenen Verfügung vom 23. Januar 2019 begründete sie die Nichterteilung der Zustimmung zum damaligen Projekt im Wesentlichen damit, dass der Baukörper für das Quartier sehr massig sei, was zwar durch die Gliederung etwas aufgelöst werde. Das Attikageschoss sprengte die Volumetrie des Neubaus jedoch komplett. Das Bauprojekt führe so zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Umgebungsschutzes. Die Zustimmungsverweigerung wurde sodann mit einem allgemeinen Hinweis auf die Nichteinhaltung von denkmalpflegerischen Grundsätzen (Priorität, Professionalität, Authentizität, Integrität und Nachhaltigkeit) begründet (act. G 10/8/3.5 [violett]). Von der Notwendigkeit eines gänzlichen *Verzichts* auf das Attikageschoss ist in der erwähnten Verfügung jedoch nicht (mehr) die Rede.

Ihre Beurteilung des zweiten MFH-Projekts auf Grundstück Nr. 000\_\_ begründete die Denkmalpflege einlässlich und in Kenntnis der Einwände der Rekurrenten mit Hinweis auf den Umgebungsschutz der Villa Y.\_\_ bzw. das Schutzbedürfnis der Villa als Baudenkmal von kantonaler Bedeutung mit grosszügigem, intaktem Garten. Hierbei berücksichtigte sie Lage, Gebäudevolumen, Massstäblichkeit und Gestaltungselemente sowie die Heterogenität der Bauten im Quartier (vgl. vorstehende E. 2.2 m.H. auf act. G 11/14 und 11/20). Die Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege in den bei den Akten liegenden Stellungnahmen erweisen sich als nachvollziehbar begründet. Es kann ihnen mit hinreichender Bestimmtheit entnommen



werden, worauf sich die Fachstelle bei der Beantwortung der Frage, ob das Bauvorhaben die geschützte Villa beeinträchtigt, abstützt. Ein - von den Beschwerdegegnern verlangter (act. G 15 S. 4 f.) - vollständiger Verzicht auf das Attikageschoss für den Umgebungsschutz der Villa wurde von der Denkmalpflege im Ergebnis implizit nicht mehr als erforderlich erachtet, indem sie das im Vergleich zum ersten Projekt reduzierte Attikageschoss vom Erscheinungsbild her würdigte (niedrigere und schmalere Ausgestaltung, Verschiebung nach hinten, Volumenauflösung durch deutlich mehr Fensterflächen, weniger prägendes Erscheinungsbild der Silhouette) und unter Einbezug der weiteren Umstände eine Beeinträchtigung des Umgebungsschutzes durch das MFH-Projekt verneinte. Ihren Berichten lässt sich nicht entnehmen, dass die Denkmalpflege ihre eigenen Feststellungen noch als weiter abklärungs- oder erweiterungsbedürftig erachtet hätte. Es fehlt mithin an Anhaltspunkten für eine Unvollständigkeit der Prüfung der Beeinträchtigung der von Gesetzes wegen geschützten Villa Y.\_\_\_ und ihrer Umgebung durch das Bauprojekt. Entgegen der offenbaren Auffassung der Beschwerdegegner (act. G 15 S. 8) ist somit *für die Baubewilligung auf Grundstück Nr. 000\_\_* kein Grund ersichtlich, "im Rahmen des Unterschutzstellungsverfahrens unter Einbezug der kantonalen Denkmalpflege" (act. G 15 S. 10) erneut die - unbestritten zu bejahende - Frage abzuklären, ob es sich bei der Villa Y.\_\_\_ "tatsächlich um ein Schutzobjekt im Sinne des PBG" handelt.

### 3.3.

Zu klären bleibt, inwiefern die formell-rechtliche Unterschutzstellung der Villa Y.\_\_\_ als Baudenkmal von kantonalen Bedeutung - ein entsprechender Antrag des Beschwerdegegners 3 ist bei der Beschwerdebeteiligten hängig - Auswirkungen auf die Beurteilung des Bauvorhabens im vorliegenden Beschwerdeverfahren hätte (vgl. VerwGE B 2021/34 vom 17. März 2021 E. 8). Wie dargelegt kommt der Umgebungsschutz (Art. 99 Abs. 1 PBG) und der Schutz vor Eigentumsbeeinträchtigungen (122 Abs. 3 PBG) durch die übergangsrechtliche Unterschutzstellung bzw. die Feststellung des besonderen kulturellen Zeugniswerts auf die Villa Y.\_\_\_ unmittelbar von Gesetzes wegen zum Tragen. Die formelle Unterstellung der Villa Y.\_\_\_ als Kulturobjekt von kantonalen Bedeutung vermöchte an der Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege, dass aus dem Bauvorhaben keine relevante Beeinträchtigung des Schutzobjekts resultiert, nichts zu ändern. Dies umso weniger, als die Einstufung als Kulturdenkmal von kantonalen Bedeutung im Wesentlichen auf dem Eigenwert der Villa Y.\_\_\_ und des Gartens beruht, nicht aber auf deren Stellung im Ortsbild innerhalb der Baugruppe. Vor diesem Hintergrund ist deshalb selbst bei einer künftigen formell-rechtlichen Unterschutzstellung der Villa Y.\_\_\_ und des dazugehörigen



Gartens als Kulturobjekt von kantonaler Bedeutung keine rechtlich relevante Beeinträchtigung durch das geplante MFH zu erwarten, da die konstitutive Unterschutzstellung einzig Wirkungen für die Villa Y.\_\_ zeitigt und keinen Einfluss auf die Baubewilligung für das MFH auf Grundstück Nr. 000\_\_ hat. Es fehlt mithin an einem sachlichen Grund, für das Baubewilligungsverfahren (Grundstück Nr. 000\_\_) das Ergebnis des formellen Unterschutzstellungs-Verfahrens (Grundstück Nr. 001\_\_) abzuwarten bzw. vorauszusetzen. Ein Bauhindernis, aufgrund dessen die Baubewilligung (als Polizeibewilligung; vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 847) zu verweigern wäre, ist von daher nicht erkennbar. Der angefochtene Entscheid, mit welchem die Sache zur vorfrageweisen Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Villa Y.\_\_ und anschliessendem neuen Entscheid über das Baugesuch an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen worden war, lässt sich dementsprechend nicht aufrechterhalten.

### 3.4.

Die Vorinstanz prüfte den Rekurs 1 im Wesentlichen mit Bezug auf die Frage der Schutzwürdigkeit der Villa Y.\_\_ und nahm zu den weiteren Einwänden der Beschwerdegegner gegen die Baubewilligung (vgl. act. G 11/5: Nichtbeachtung des Einordnungsgebots durch die Beschwerdebeteiligte, Nichteinhaltung der Ausnützungsziffer von 0.5, Fehlen einer verkehrssicheren Zufahrt, privatrechtliche Immissionseinwände) keine Stellung. Da im Weiteren wie dargelegt die Baubewilligung von der Vorinstanz zu Unrecht mit Hinweis auf die Notwendigkeit einer vorfrageweisen Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Villa Y.\_\_ aufgehoben wurde, schrieb sie auch den Rekurs 2 der Beschwerdeführerin betreffend Einstufung der Wintergärten als verglaste Loggien zu Unrecht zufolge Gegenstandslosigkeit ab (act. G 2 S. 14). Die Frage der Rechtmässigkeit der im Rekurs 2 beanstandeten Auflage zur Baubewilligung blieb somit im vorinstanzlichen Entscheid ungeprüft. Die Sache ist dementsprechend zur (vollständigen) materiellen Beurteilung des Rekurses 1 und des Rekurses 2 an die Vorinstanz zurückzuweisen. Bei der Festlegung der Kosten im Rahmen des neuen Entscheids wird die Vorinstanz zu berücksichtigen haben, dass sie im angefochtenen Entscheid zu Recht eine Gehörsverletzung und deren Heilung im Rekursverfahren feststellte (vgl. act. G 2 E. 3.2 und 3.7).

### 4.

#### 4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache ist zur materiellen Beurteilung der Rekurse 1 und 2 an die Vorinstanz zurückzuweisen.



### 4.2.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP), unter solidarischer Haftung. Eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 ist angemessen, da lediglich über die Frage der förmlichen Unterschutzstellung zu befinden war (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 7'000 ist ihr zurückzuerstatten.

### 4.3.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdegegner auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2020, N 20 zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

Demgegenüber ist die obsiegende Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6, 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung der Beschwerdeführerin durch die Beschwerdegegner - unter solidarischer Haftung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 ZPO) - mit insgesamt CHF 3'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 120 angemessen; eine Mehrwertsteuererstattung beantragte die Beschwerdeführerin nicht (act. G 7).

## **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

### 1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben. Die Sache wird zur materiellen Beurteilung der Rekurse 1 und 2 an die Vorinstanz zurückgewiesen.

### 2.

Die Beschwerdegegner bezahlen amtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500, unter solidarischer Haftung. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 7'000 zurückerstattet.



### 3.

Die Beschwerdegegner entschädigen die Beschwerdeführerin ausseramtlich mit CHF 3'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 120, ohne Mehrwertsteuer.