



Fall-Nr.: B 2023/212
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.09.2024
Entscheiddatum: 04.07.2024



Entscheid Verwaltungsgericht, 04.07.2024

Natur- und Heimatschutz, Unterschutzstellung von Baudenkmalern (Art. 65 Abs. 1 lit. f, Art. 115 lit. g, Art. 116 Abs. 1 und Art. 121 lit. c PBG). Art. 121 Abs. 1 PBG als Spezialbestimmung für Objekte des Heimatschutzes zählt die für die grundeigentümergebundene Unterschutzstellung zur Verfügung stehenden Instrumente – abgesehen von einem allfälligen ex lege-Schutz – abschliessend auf. Gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 121 Abs. 1 lit. c PBG benötigt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zwingend eine Schutzverfügung als Grundlage. Art. 121 Abs. 3 PBG, wonach der Schutz durch verwaltungsrechtlichen Vertrag näher geregelt werden kann, betrifft einzig die Regelung des Schutzzumfangs. Eigenständige Bedeutung nebst Art. 121 PBG kommt allein dem Entscheid über die Unterschutzstellung im Provokationsverfahren auf Antrag des Grundeigentümers nach Art. 116 PBG zu. Allein durch verwaltungsrechtlichen Vertrag gestützt auf Art. 65 lit. f PBG kann folglich keine Unterschutzstellung erfolgen. Mit dem verwaltungsrechtlichen Vertrag nach Art. 121 Abs. 3 PBG vorab im öffentlichen Interesse liegende "positive" Schutzmassnahmen hinsichtlich Unterhalt und Pflege vereinbart oder komplexe Verfahren schneller und kostengünstiger abgewickelt werden können. Bloss darauf nimmt folglich Art. 65 Abs. 1 lit. f PBG Bezug, soweit darin Objekte des Heimatschutzes angesprochen sind. Da das Verfahren auf Unterschutzstellung der Gartenanlage vorliegend nicht vom Gemeinwesen, sondern von den Beschwerdeführern gestützt auf Art. 116 PBG angestossen wurde, richtet es sich nicht nach Art. 121 PBG, sondern die Bestimmungen des Baubewilligungsverfahrens sind sachgemäss anwendbar (vgl. Art. 116 Abs. 3 PBG). Dazu gehören die Bekanntmachung und das Auflageverfahren nach Art. 139 PBG. Diese Instrumente bezwecken, dass die nachbarschaftlichen Eigentümerinteressen wahrgenommen werden können. Die Unterschutzstellung der Gartenanlage ist daher von der Baubewilligungsbehörde zwingend zu verfügen und kann nicht durch verwaltungsrechtlichen Vertrag erfolgen. Gutheissung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2023/212).

Entscheid vom 4. Juli 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterinnen Lendfers und Zindel,
Verwaltungsrichter Steiner und Engeler; Gerichtsschreiberin Schmid Etter



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

Erben der A. __ sel., bestehend aus:

B. __,

C. __,

Beschwerdeführer,

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

gegen

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

Vorinstanz,

D. __ AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau,

Politische Gemeinde Z. __,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Unterschutzstellung von Baudenkmälern



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die D.__ AG mit Sitz in Z.__ ist Eigentümerin des mit einem Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 0000_) und einer Garage (Vers.-Nr. 0001_) bebauten Grundstücks Nr. 0002_ (Grundbuch Z.__). Das Grundstück befindet sich nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.__ in der zweigeschossigen Wohnzone (W2) und in der Landwirtschaftszone. Das Grundstück liegt am Abzweiger des E.__-wegs, einer Gemeindestrasse zweiter Klasse, von der F.__-strasse, einer Gemeindestrasse erster Klasse. Auf dem Grundstück sollen zwei Mehrfamilienhäuser mit Tiefgarage gebaut werden. Die Baubewilligung dafür wurde vom Gemeinderat Z.__ rechtskräftig erteilt.

Östlich an das Grundstück Nr. 0002_ grenzt das Grundstück Nr. 0003_ (Grundbuch Z.__), das im Eigentum der Erbgemeinschaft A.__ sel. steht (Erbengemeinschaft bestehend aus B.__ und C.__). Auf besagtem Grundstück befindet sich – nebst einem unterirdischen Garagengebäude (Vers.-Nr. 0004_) und einem Gartenhaus (Vers.-Nr. 0005_) – die sogenannte Villa G.__ (Vers.-Nr. 0006_). Diese ist im Anhang "Verzeichnis der erhaltenswerten Einzelobjekte und nicht genau bekannten archäologischen Schutzgebiete/Schutzobjekte (Anhang zum Richtplan)" der Heimatschutz-Verordnung der Politischen Gemeinde Z.__ vom 9. Februar 2004 unter den erhaltenswerten Einzelobjekten (Richtplan) als Objekt Nr. B mit dem Eigennamen G.__ aufgelistet. Unter den geschützten Objekten gemäss Schutzplan ist das Gebäude nicht aufgeführt (act. 9/11.6) In den Kartendarstellungen "Schutzverordnung, kantonale Darstellung" und "Schutzverordnung, kommunale Darstellung" ist die Villa G.__ als "Kulturobjekt erhaltenswert" mit der Bezeichnung "B" dargestellt (geoportal.ch, mit Verweis auf oereblex.sg.ch).

B.

Nach erfolgloser Vermittlung reichte die D.__ AG am 23. September 2020 beim Kreisgericht H.__ eine Klage gegen die Erbgemeinschaft der A.__ sel. ein mit dem Antrag, es seien acht Bäume auf dem Grundstück Nr. 0003_ zu entfernen. Das Verfahren wurde in der Folge sistiert.

C.

C.a.

Die Erbgemeinschaft der A.__ sel. stellte am 14. Juli 2020 beim Gemeinderat Z.__ ein Gesuch um Unterschutzstellung der Gartenanlage auf dem Grundstück Nr. 0003_ entlang der Grenze zu Grundstück Nr. 0002_. In der Folge wurde die kantonale Denkmalpflege beigezogen und wurden zwei Gutachten – eines zur Schutzwürdigkeit



der Villa G.___, eines zur Schutzwürdigkeit der Gartenanlage – erstellt. Beide Gutachten stufen sowohl die Villa als auch die Gartenanlage inklusive Nebenbaute als Schutzgegenstände mit kantonaler Bedeutung ein.

C.b.

In der Folge unterzeichneten Irmgard und C.___ als Eigentümer des Grundstücks Nr. 0003_ mit dem stellvertretenden Leiter der kantonalen Denkmalpflege am 24. Januar 2023 eine Schutzvereinbarung. Darin wird in Ziff. 2 "Schutzgegenstände" festgehalten:

Das Gebäude "G.___", Vers.-Nr. 0006_, sowie die Gartenanlage auf dem Grundstück Nr. 0003_, Grundbuch Z.___, bilden einen Schutzgegenstand von kantonaler Bedeutung gemäss Art. 115 lit. g PBG. Das Gebäude "G.___" ist in der Heimatschutz-Verordnung der Gemeinde Z.___ vom 9. Februar 2004 als erhaltenswertes Einzelobjekt B aufgeführt und wird mit der vorliegenden Vereinbarung zusammen mit der Gartenanlage neu als Schutzgegenstand von kantonaler Bedeutung unter Schutz gestellt.

Der Gemeinderat Z.___ fällte am 6. Februar 2023 folgenden Beschluss:

1. Der Gemeinderat stimmt der Schutzvereinbarung betr. Unterschutzstellung der Gartenanlage auf Grundstück Nr. 0003_ zu. Der Gemeindepräsident und der Gemeinderatsschreiber werden mit der Unterzeichnung der Schutzvereinbarung beauftragt und ermächtigt. Gemäss Art. 25 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRP) wird der Entscheid den Eigentümern der anstossenden Grundstücke ebenfalls eröffnet.

2. Öffentlich-rechtliche Anmerkung im Grundbuch bzgl. Schutzmassnahmen
Gestützt auf Art. 65 Abs. 2 PBG ist die Unterschutzstellung der Gartenanlage als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung mit folgendem Stichwort nach Rechtskraft dieser Verfügung auf Grundstück Nr. 0003_ im Grundbuch Z.___ angemerkt:

"Schutzmassnahmen betr. Haus G.___".

Am 7. Februar 2023 unterzeichneten der Gemeindepräsident und der Gemeinderatsschreiber die Schutzvereinbarung. Am 8. Februar 2023 wurde die Verfügung der D.___ AG eröffnet.



D.

Die D.__ AG erhob gegen den Beschluss des Gemeinderates Z.__ vom 6. Februar 2023 mit Eingabe vom 1. März 2023 und Ergänzung vom 21. April 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen (BUD) mit dem Antrag auf Aufhebung desselben (mit Einschluss der Schutzvereinbarung vom 24. Januar / 7. Februar 2023). Zur Begründung wurde vorgebracht, eine Unterschutzstellung mittels Schutzvereinbarung sei rechtlich nicht zulässig.

Mit Amtsbericht vom 24. August 2023 bestätigte die kantonale Denkmalpflege, dass sowohl die Villa G.__ als auch die Gartenanlage in materieller Hinsicht Schutzgegenstände mit kantonaler Bedeutung darstellten. Zur Frage der Zulässigkeit einer Unterschutzstellung mittels Schutzvereinbarung äusserte sich die Dienststelle nicht.

Mit Entscheid Nr. 89/2023 vom 27. September 2023 hiess das BUD den Rekurs der D.__ AG gut und hob den Beschluss des Gemeinderates Z.__ vom 6. Februar 2023 auf (Disp.-Ziff. 1a und 1b). Die amtlichen und ausseramtlichen Kosten wurden der Erbgemeinschaft der A.__ sel. auferlegt (Disp.-Ziff. 2 lit. a und 3 lit. a); das Begehren der Erbgemeinschaft der A.__ sel. um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurde abgewiesen (Disp.-Ziff. 3 lit. b).

E.

Gegen den Entscheid Nr. 89/2023 vom 27. September 2023 erhob die Erbgemeinschaft der A.__ sel., bestehend aus B.__ und C.__ (Beschwerdeführer), mit Eingabe vom 11. Oktober 2023 und Ergänzung vom 3. November 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Beantragt wurde primär die Aufhebung des angefochtenen Entscheids des BUD (Vorinstanz); eventualiter seien Ziff. 2 lit. a sowie Ziff. 3 lit. a und b des Entscheids aufzuheben und die amtlichen Kosten, die Parteientschädigung zugunsten der D.__ AG (Beschwerdegegnerin) sowie eine Parteientschädigung in gleicher Höhe zugunsten der Beschwerdeführer dem Gemeinderat Z.__, subeventualiter unter angemessener Beteiligung des Amtes für Kultur, aufzuerlegen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 23. November 2023 die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerin beantragte mit Stellungnahme



vom 17. Januar 2024 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (unter Kosten- und Entschädigungsfolge). Die Politische Gemeinde Z.___ (Beschwerdebeteiligte) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

Die Beschwerdeführer verzichteten auf eine weitere Stellungnahme.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Nach Art. 18 Abs. 3 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG) spricht das Verwaltungsgericht Recht grundsätzlich in Dreierbesetzung. Vorbehalten bleibt gemäss Art. 18 Abs. 3 lit. b GerG die Rechtsprechung in Fünferbesetzung, unter anderem wenn eine Rechtsfrage wie vorliegend erstmals zu beurteilen ist (Ziff. 1).

2.

Anfechtungsobjekt der Beschwerde bildet der Rekursentscheid der Vorinstanz Nr. 89/2023 vom 27. September 2023. Als Adressaten desselben sind die Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Sie sind Mitglieder der Erbegemeinschaft von A.___ sel. Eine Erbegemeinschaft ist eine Gemeinschaft zur gesamten Hand. Als solche bildet sie eine Rechtsgemeinschaft ohne Rechtspersönlichkeit, die mangels Rechtsfähigkeit nicht Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann und somit zivilrechtlich nicht handlungsfähig und prozessrechtlich weder partei- noch prozessfähig ist (BGE 141 IV 380 E. 2.3.2). Verfahrenspartei ist damit nicht die Erbegemeinschaft als solche, sondern sind ihre Mitglieder, die als Beteiligte einer Gesamthandschaft als Streitgenossen handeln (BGE 140 III 598 E. 3.2). Die Beschwerde vom 11. Oktober 2023 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der ergänzenden Eingabe vom 3. November 2023 sämtliche gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1, Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 VRP). Darauf ist einzutreten.

3.

3.1.

Die Vorinstanz erwog zusammengefasst, die Unterschutzstellung von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern sei aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 121 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) nur durch Aufnahme und Beschrieb in



einem Nutzungsplan, durch Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung oder ausnahmsweise durch Schutzverfügung möglich. Mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags könne eine Unterschutzstellung demgegenüber nicht erfolgen; dies allein schon deshalb, weil bei einem solchen Vorgehen die Verfahrensrechte von betroffenen Dritten nicht gewährleistet werden könnten – wie sich im Übrigen auch am vorliegenden Fall zeige. Der Beschluss der Beschwerdebeteiligten, mit welchem diese dem Vertrag vom 24. Januar 2023 (und insbesondere der darin festgehaltenen "Unterschutzstellung") zugestimmt habe, sei daher aufzuheben. Die Unterschutzstellung der Villa G.__ und der Gartenanlage falle damit dahin; den Vertragsinhalt müsse sich die Rekurrentin (im vorliegenden Verfahren: die Beschwerdegegnerin) nicht entgegenhalten lassen, da sie nicht Vertragspartei sei (act. 2, E. 4).

3.2.

Die Beschwerdeführer machen demgegenüber im Wesentlichen geltend, das rechtliche Gehör der Beschwerdegegnerin sei nicht verletzt worden. Der Beschluss des Gemeinderates Z.__ vom 6. Februar 2023 sei ihr eröffnet worden, was ausreichend sei. Sofern eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorgelegen hätte, hätte diese im Rekursverfahren geheilt werden können.

Zu beachten sei ferner, dass sie – die Beschwerdeführer – in ihrem Antrag vom 14. Juli 2020 die Unterschutzstellung der Gartenanlage auf dem Grundstück Nr. 0003_ mittels einer *Schutzverfügung* beantragt hätten. Anschliessend habe die kantonale Denkmalpflege den Abschluss einer Schutzvereinbarung gefordert und ihnen eine entsprechende Mustervereinbarung zukommen lassen. Für das Vorgehen der zuständigen Behörden könnten sie nicht verantwortlich gemacht werden. Ohnehin bilde im Übrigen die Unterschutzstellung der Gartenanlage auf dem Grundstück Nr. 0003_ Gegenstand des Beschlusses der Beschwerdebeteiligten vom 6. Februar 2023. Damit liege eine Schutzverfügung vor; einzig die Details dazu würden nach Art. 121 Abs. 3 PBG in der Schutzvereinbarung geregelt. Die Darstellung von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin, wonach die Unterschutzstellung ausschliesslich mit der Schutzvereinbarung erfolgt sei, erweise sich damit als unzutreffend.

3.3.

Die Beschwerdegegnerin bringt vor, die Beschwerdebeteiligte habe offensichtlich keine Schutzverfügung erlassen, sondern einer Schutzvereinbarung zugestimmt. Die Unterschutzstellung eines Baudenkmals durch verwaltungsrechtlichen Vertrag stehe im Widerspruch zu Art. 121 PBG und sei daher von Gesetzes wegen nicht zulässig. Die Spezialnorm von Art. 121 PBG gehe der allgemeinen Vorschrift von Art. 65 PBG vor. Es bestehe ferner kein Recht der Beschwerdeführer, einen Vertrag abzuschliessen, mit



welchem die Eigentumsrechte ihrer Nachbarn ohne deren Einverständnis beschnitten würden. Erhaltenswerte Objekte gemäss Richtplan seien schliesslich keine geschützten Objekte.

4.

4.1.

Kanton und politische Gemeinden legen in ihrem Zuständigkeitsbereich die für den Natur- und Heimatschutz erforderlichen Eigentumsbeschränkungen fest (Art. 114 Abs. 1 PBG). Schutzobjekte sind unter anderem Baudenkmäler. Als solche gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör (Art. 115 lit. g PBG).

4.2.

4.2.1.

Nach Art. 121 PBG erfolgen Entscheide über die Unterschutzstellung von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern durch Aufnahme und Beschrieb in einem Nutzungsplan (lit. a), durch Baubeschränkungen und Auflagen in einer Baubewilligung (lit. b) oder ausnahmsweise durch Schutzverfügung, insbesondere bei Gefährdung eines im Schutzinventar erfassten Objekts, bei Entdeckungen oder zur Schaffung einer Grundlage für einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (lit. c). Kanton und politische Gemeinde können den Schutz durch verwaltungsrechtlichen Vertrag mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer näher regeln (Art. 121 Abs. 3 PBG).

4.2.2.

Nebst Art. 121 PBG, der das von einem Hoheitsträger initiierte Verfahren der Unterschutzstellung regelt, wird mit Art. 116 PBG dem Grundeigentümer ein Instrument an die Hand gegeben, um bei Bedarf rechtsverbindlich zu klären, ob sein Eigentum unter Schutz steht (J. Bereuter, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, 2020, N 1 zu Art. 116 PBG). Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können ausserhalb eines Nutzungsplans- oder eines Baubewilligungsverfahrens unentgeltlich einen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen (Art. 116 Abs. 1 PBG; sog. Provokationsverfahren). Wer einen Entscheid verlangt, stellt einen Antrag an die Baubehörde (Art. 116 Abs. 2 PBG). Die Bestimmungen des PBG über das Baubewilligungsverfahren werden sachgemäss angewendet (Art. 116 Abs. 3 PBG). Dazu gehören die Bekanntmachung und das Auflageverfahren nach Art. 139 PBG. Diese Instrumente bezwecken, dass die nachbarschaftlichen Eigentümerinteressen wahrgenommen werden können (Bereuter, a.a.O., N 9 zu Art. 116 PBG; W. Engeler, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 7 Rz. 105).



4.2.3.

Die Beschwerdeführer machen unter Berufung auf die Lehrmeinung von Engeler geltend, eine Unterschutzstellung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag sei in Art. 65 Abs. 1 lit. f PBG ausdrücklich vorgesehen. Demnach könnten Kanton und politische Gemeinde mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge über Schutz und Erhaltung von Objekten des Natur- und Heimatschutzes abschliessen. Dieser Standpunkt verfängt nicht.

4.2.3.1.

Unter Bezugnahme auf Art. 65 Abs. 1 lit. f PBG führt Engeler aus, die Zulässigkeit einer Unterschutzstellung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag anstelle einer Verfügung sei zu erwägen, solle jedoch nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausnahme sein (a.a.O., § 7 Rz. 215). Art. 121 Abs. 1 PBG als Spezialbestimmung für Objekte des Heimatschutzes zählt die für die grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung zur Verfügung stehenden Instrumente indessen – abgesehen von einem allfälligen *ex lege*-Schutz, der vorliegend ausser Betracht fällt, da die Schutzverordnung der Beschwerdebeteiligten im Zeitpunkt des Inkrafttretens des PBG am 1. Oktober 2017 nicht älter als 15 Jahre war (vgl. dazu Art. 176 Abs. 2 PBG) – abschliessend auf. Gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 121 Abs. 1 lit. c PBG benötigt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zwingend eine Schutzverfügung als Grundlage. Art. 121 Abs. 3 PBG, wonach der Schutz durch verwaltungsrechtlichen Vertrag näher geregelt werden kann, betrifft einzig die Regelung des *Schutzumfangs*. So ist es auch ausdrücklich im Leitfaden der Denkmalpflege und Archäologie vorgesehen; demgemäss kann bloss der durch die Schutzinstrumente gemäss Art. 121 Abs. 1 lit. a bis c begründete Schutz durch verwaltungsrechtlichen Vertrag mit dem Grundeigentümer *näher geregelt* werden (www.sg.ch > Kultur > Denkmalpflege > Leitfaden, S. 2 und Anhang 1, S. 3). Eigenständige Bedeutung nebst Art. 121 PBG kommt im Weiteren allein dem Entscheid über die Unterschutzstellung im Provokationsverfahren nach Art. 116 PBG zu.

4.2.3.2.

Vorstehende Auslegung erscheint nur schon deshalb geboten, weil der verwaltungsrechtliche Vertrag für sich allein nicht im Rahmen eines Verfahrens abgeschlossen wird, in dem die Verfahrensrechte Dritter, z.B. von Nachbarn (Engeler, a.a.O., § 7 Rz. 105) oder auch von nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG) beschwerdeberechtigten Organisationen, gewahrt werden. Engeler selbst geht davon aus, dass im Fall der Unterschutzstellung von Bauten ein (begrenztes) öffentliches Interesse daran besteht, zu wissen, welche Liegenschaften unter Schutz gestellt werden sollen. Er führt aus, eine solche Verfügung könne insbesondere die Interessen von Eigentümern von Nachbarliegenschaften im



näheren Sichtbereich berühren, sofern mit der Unterschutzstellung ein Schutz im Umgebungsbereich des Objekts einhergehe. In solchen Fällen sei daher bei einer Unterschutzstellung durch Verfügung nach Art. 121 Abs. 1 lit. c PBG wie im Provokations- oder Baubewilligungsverfahren eine Publikation vorzunehmen (Engeler, a.a.O., § 7 Rz. 209). Die Schutzverfügung solle dabei so konkret sein, dass Rechtsbetroffene die Tragweite der Entscheidung beurteilen und in voller Kenntnis der Umstände den Entscheid an eine höhere Instanz weiterziehen könnten (Engeler, a.a.O., § 7 Rz. 108). Daraus ist zu schliessen, dass auch Engeler in Fällen, in denen Drittinteressen betroffen sind, eine Unterschutzstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag nicht als zulässig erachtet. Dieser Auffassung ist beim heutigen Stand der Gesetzgebung (vgl. E. 4.2.3.1 hiervor) beizupflichten, auch wenn nicht undenkbar ist, den verfahrensrechtlichen Schutz von Drittinteressen auch bei Unterschutzstellung durch Vertrag durch besondere Vorkehren sicherzustellen. Dafür müsste sichergestellt sein, dass Dritten, die durch einen solchen Vertrag in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt sind, vor dem Vertragsabschluss das rechtliche Gehör gewährt wird; diesen Dritten müsste überdies die Möglichkeit offenstehen, einen begründeten Entscheid über den bevorstehenden Abschluss des verwaltungsrechtlichen Vertrags zu verlangen, wobei dieser Entscheid – mit Blick auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) – einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein müsste.

4.2.3.3.

Bereits unter geltendem Recht möglich ist es demgegenüber, in Ergänzung zu einer Unterschutzstellungsverfügung (Schutzverfügung nach Art. 121 Abs. 1 lit. c PBG oder Provokationsentscheid nach Art. 116 PBG) den *Schutzumfang* durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag näher mit dem Grundeigentümer zu regeln (Art. 121 Abs. 3 PBG; Engeler, a.a.O., § 7 Rz. 108); es ist dabei – immer unter dem Vorbehalt schutzwürdiger Drittinteressen – nicht ausgeschlossen, Verfügung und Vertrag gleichzeitig zum Abschluss zu bringen (Bereuter, a.a.O., N 22 ff. zu Art. 121 PBG). Gemäss Botschaft der Regierung zum Entwurf des Planungs- und Baugesetzes vom 11. August 2015 sollen mit dem verwaltungsrechtlichen Vertrag nach Art. 121 Abs. 3 PBG (entspricht Art. 122 Abs. 4 des Entwurfs) vorab im öffentlichen Interesse liegende "positive" Schutzmassnahmen hinsichtlich Unterhalt und Pflege vereinbart oder komplexe Verfahren schneller und kostengünstiger abgewickelt werden können (ABI 2015, S. 2505). Bloss darauf nimmt folglich Art. 65 Abs. 1 lit. f PBG Bezug, soweit darin Objekte des Heimatschutzes angesprochen sind.

4.3.

4.3.1.

Mit Schreiben vom 14. Juli 2020 ersuchten die Beschwerdeführer den Gemeinderat Z. __ gestützt auf Art. 116 PBG um Unterschutzstellung der Gartenanlage auf dem



Grundstück Nr. 0003_ entlang der gemeinsamen Grenze zum Grundstück Nr. 0002_. In der Folge veranlasste der Gemeinderat nach Rücksprache mit der kantonalen Denkmalpflege die Begutachtung sowohl der Villa G.__ (vgl. Denkmalpflegerisches Gutachten von I.__ vom Februar 2021, act. 9/11.11) als auch der Gartenanlage (vgl. Gartendenkmalpflegerisches Kurzgutachten von J.__ vom 12. Juni 2021, act. 9/11.12). Die Gutachter kamen zum Schluss, dass sowohl das Gebäude Villa G.__ als auch die Gartenanlage einen Schutzgegenstand von kantonaler Bedeutung nach Art. 115 lit. g PBG darstellten. Daraufhin wurde in Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege eine Schutzvereinbarung zwischen der Poltischen Gemeinde Z.__, dem Kanton St. Gallen und den Grundeigentümern ausgearbeitet (act. 9/11.10). Darin wurde unter anderem festgehalten, dass die Villa G.__ und die Gartenanlage einen Schutzgegenstand von kantonaler Bedeutung nach Art. 115 lit. g PBG bildeten und mit der vorliegenden Vereinbarung als solche unter Schutz gestellt würden. Am 24. Januar 2023 unterzeichneten die Beschwerdeführer und der stellvertretende Leiter der kantonalen Denkmalpflege die Vereinbarung. An der Sitzung vom 6. Februar 2023 befasste sich der Gemeinderat Z.__ für die Beschwerdebeteiligte mit dem Vorhaben der Unterschutzstellung der Gartenanlage auf dem Grundstück Nr. 0003_. Er erwog, die ausgearbeitete Schutzvereinbarung inklusive der beiden Gutachten bilde integrierenden Bestandteil der Verfügung, und stimmte der Schutzvereinbarung betreffend die Unterschutzstellung der Gartenanlage auf Grundstück Nr. 0003_ zu (Ziff. 1 des Beschlusses). Am 7. Februar 2023 unterzeichneten der Präsident und der Ratsschreiber des Gemeinderates die Vereinbarung für die Beschwerdebeteiligte. Ob mit der Zustimmung zur Schutzvereinbarung betreffend die Unterschutzstellung der Gartenanlage zumindest sinngemäss eine Verfügung über deren Unterschutzstellung vorliegt, kann angesichts der nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

4.3.2.

Da das Verfahren auf Unterschutzstellung der Gartenanlage von Grundstück Nr. 0003_ nicht vom Gemeinwesen, sondern von den Beschwerdeführern gestützt auf Art. 116 PBG angestossen wurde, richtet es sich nicht nach Art. 121 PBG, sondern die Bestimmungen des Baubewilligungsverfahrens sind sachgemäss anwendbar (vgl. Art. 116 Abs. 3 PBG). Die Erwägung der Vorinstanz, dass der Verfahrensablauf im vorliegenden Fall nicht gesetzlich normiert sei (act. 2, E. 1.3.1), trifft daher nicht zu. Vielmehr ergibt sich, dass die Unterschutzstellung der Gartenanlage von der Baubewilligungsbehörde zwingend zu verfügen ist und nicht durch verwaltungsrechtlichen Vertrag erfolgen kann (vgl. E. 4.2.3.1 ff. hiervor; Näheres zum Schutz sowie die Regelung der Pflichten der Grundeigentümer etc. kann indessen durchaus in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag geregelt werden, vgl. E. 4.2.3.3 hiervor). Entgegen den Vorgaben von Art. 116 Abs. 3 PBG hat vorliegend vorgängig zum Entscheid der Beschwerdebeteiligten über die Unterschutzstellung der



Gartenanlage kein Baubewilligungsverfahren mit Bekanntmachung und Auflageverfahren zwecks Einbezugs allfälliger von der Unterschutzstellung betroffener Dritter stattgefunden. Die nachträgliche Eröffnung der Verfügung an die Beschwerdegegnerin genügt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht für die Wahrung des rechtlichen Gehörs. Obschon der Beschwerdebeteiligten – wie nicht zuletzt aus dem in der Verfügung vom 6. Februar 2023 geschilderten Sachverhalt hervorgeht – bekannt war, dass die Beschwerdegegnerin als Eigentümerin des angrenzenden Grundstücks Nr. 0002_ beim Kreisgericht H.__ eine nachbarrechtliche Klage gegen die Beschwerdeführer anhängig gemacht hatte mit dem Rechtsbegehren, es seien mehrere Bäume auf Grundstück Nr. 0003_ zu fällen (woraufhin die Beschwerdeführer wiederum das Provokationsverfahren betreffend Unterschutzstellung der Gartenanlage eingeleitet hatten), wurde die Beschwerdegegnerin in das Verfahren betreffend Unterschutzstellung nicht einbezogen, was eine schwerwiegende Verletzung der Verfahrensvorschriften und des rechtlichen Gehörs darstellt.

4.4.

Die genannten Verfahrensmängel können entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer im Rekurs- oder Beschwerdeverfahren nicht geheilt werden, zumal den kommunalen Behörden in Bezug auf die Unterschutzstellung ein Ermessen zukommt, das der Gemeindeautonomie geschuldet ist (vgl. VerwGE B 2023/224 vom 3. Juni 2024 E. 2.3.2). Die Vorinstanz hat den Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 6. Februar 2023 somit im Ergebnis zu Recht aufgehoben, womit die Beschwerde hinsichtlich des Hauptantrags abzuweisen ist. Das Dispositiv des angefochtenen Rekursentscheids ist dahingehend zu ergänzen, dass die Sache zur Durchführung des (ordentlichen) Baubewilligungsverfahrens und zu anschliessender neuer Verfügung an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen ist.

5.

5.1.

Die Beschwerdeführer beantragen im Eventualantrag eine andere Kostenverteilung für das Rekursverfahren. Die amtlichen Kosten sowie die Parteientschädigung zugunsten der Beschwerdegegnerin seien der Beschwerdebeteiligten aufzuerlegen und ihnen sei eine ausseramtliche Entschädigung in gleicher Höhe zuzusprechen; subeventualiter unter angemessener Beteiligung des Amtes für Kultur.

Sie bringen vor, es sei nicht ihre Aufgabe gewesen, der Denkmalpflege und der Beschwerdebeteiligten Hinweise zum Unterschutzstellungsverfahren zu geben. Sie hätten am Verfahren der Beschwerdebeteiligten betreffend Unterschutzstellung der



Gartenanlage nicht teilgenommen. Aufgrund des Verursacherprinzips seien die Kosten der Beschwerdebeteiligten aufzuerlegen.

5.2.

In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Nach Art. 95 Abs. 2 VRP gehen Kosten, die ein Beteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, zu seinen Lasten. Vom Gemeinwesen werden, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Wie hiervor ausgeführt (E. 4.3 und 4.4), hat die Beschwerdebeteiligte wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt, welche die Vorinstanz zu Recht veranlasst haben, den Ausgangsbeschluss aufzuheben; die Beschwerdebeteiligte ist daher im Rekursverfahren gestützt auf das Verursacherprinzip grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer (vormals Rekursgegner) waren zwar in das Verfahren der Beschwerdebeteiligten nicht involviert, haben sich indessen am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und die Abweisung des Rekurses beantragt, weshalb sie als unterlegene Beteiligte im Rekursverfahren gestützt auf das Erfolgsprinzip ebenfalls kostenpflichtig geworden sind (Art. 95 Abs. 1 VRP). Es rechtfertigt sich daher, die amtlichen Kosten (Entscheidgebür CHF 3'000) des Rekursverfahrens den Beschwerdeführern und der Beschwerdebeteiligten je hälftig aufzuerlegen. Da die Beschwerdebeteiligte keine finanziellen Interessen verfolgt, ist auf die Erhebung ihres Kostenanteils zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Ziff. 2 lit. a des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz vom 27. September 2023 ist folglich aufzuheben. Die Entscheidgebür von CHF 3'000 ist den Beschwerdeführern und der Beschwerdebeteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen; auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdebeteiligten ist zu verzichten.

5.3.

Entgegen der einschränkenden Formulierung in Art. 98^{bis} VRP trifft die Ersatzpflicht bei den ausseramtlichen Kosten nicht nur die unterliegende Partei. Gestützt auf Art. 98^{ter} in Verbindung mit Art. 107 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) findet hier bei ordnungswidrigem Verhalten ebenfalls das Verursacherprinzip Anwendung, insbesondere auch zulasten des Gemeinwesens (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 185 f.). Entsprechend der Verteilung der amtlichen Kosten sind somit die Beschwerdeführer und die Beschwerdebeteiligte zu verpflichten, die ausseramtliche Entschädigung der Beschwerdegegnerin von CHF 2'860 je zur Hälfte zu übernehmen. Die im Rekurs



St.Galler Gerichte

unterlegenen Beschwerdeführer haben unverändert keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung im Rekursverfahren.

Ziff. 3 lit. a des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz vom 27. September 2023 ist folglich aufzuheben. Die Beschwerdeführer und die Beschwerdebeteiligte haben die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit je CHF 1'430 (zusammen CHF 2'860) zu entschädigen.

6.

6.1.

Im Beschwerdeverfahren obsiegen die Beschwerdeführer teilweise bezüglich ihres Eventualantrags, welcher einzig die vorinstanzliche Kostenverlegung betrifft. Ihr Hauptantrag ist indessen abzuweisen, womit sie mehrheitlich unterliegen. Es rechtfertigt sich, ihnen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu vier Fünfteln aufzuerlegen. Einen Fünftel der Kosten hat die Beschwerdegegnerin zu bezahlen, welche die Abweisung der Beschwerde beantragt hat und somit in der Frage der vorinstanzlichen Kostenverlegung unterliegt. Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). An den Kostenanteil der Beschwerdeführer von CHF 2'000 ist der Kostenvorschuss von CHF 2'500 anzurechnen und im Betrag von CHF 500 an sie zurückzuerstatten.

6.2.

Bei diesem Verfahrensausgang haben die mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten (Art. 98^{bis} VRP). Die Beschwerdegegnerin obsiegt mehrheitlich und ist in diesem Umfang (drei Fünftel; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2003, Rz. 832; Hirt, a.a.O., S. 183 f.) ausseramtlich zu entschädigen. Die Entschädigung ist nach Ermessen festzulegen. Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse erscheint vorliegend eine Entschädigung von CHF 1'200 (60% von CHF 2'000) als angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Hinzu kommen pauschale Barauslagen in der Höhe von CHF 48 (4% von CHF 1'200, Art. 28^{bis} HonO). Da die Beschwerdegegnerin selbst mehrwertsteuerpflichtig ist und die in der Honorarrechnung ihrer Rechtsvertreterin belastete Mehrwertsteuer deshalb als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann, bleibt die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung unberücksichtigt (vgl. VerwGE B 2012/54 vom 3. Juli 2012 E. 6).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

1.1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Ziffer 1 des Entscheids der Vorinstanz vom 27. September 2023 wird dahingehend ergänzt, dass die Sache zur Durchführung des (ordentlichen) Baubewilligungsverfahrens und zu anschliessender neuer Verfügung an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen wird. Die Ziffern 2 lit. a und 3 lit. a des Entscheids der Vorinstanz vom 27. September 2023 werden aufgehoben.

1.2.

Die Beschwerdeführer und die Beschwerdebeteiligte bezahlen die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3'000 je zur Hälfte; auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdebeteiligten wird verzichtet.

1.3.

Die Beschwerdeführer und die Beschwerdebeteiligte entschädigen die Beschwerdegegnerin für das Rekursverfahren mit je CHF 1'430.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 bezahlen die Beschwerdeführer zu vier Fünfteln und die Beschwerdegegnerin zu einem Fünftel. Der Kostenvorschuss von CHF 2'500 wird an den Kostenanteil der Beschwerdeführer angerechnet und im Betrag von CHF 500 an sie zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 1'248 (inklusive Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).