



<b>Fall-Nr.:</b>	21-852
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	06.10.2021
<b>Entscheiddatum:</b>	31.08.2021

## **BDE 2021 Nr. 55**

**Art. 115 Bst. g, 121 Abs. 1 Bst. b, 121 Abs. 1 Bst. c, 121 Abs. 2 und 176 Abs. 2 Bst. b PBG. Nach Art. 176 Abs. 2 PBG sind Baudenkmäler von Gesetzes wegen (ex lege) geschützt, bis ein Schutzinventar nach PBG oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre ist. Folge dieses ex-lege-Schutzes ist, dass bei potentiellen Schutzobjekten – d.h., bei Bauten oder Ensembles, bei denen ein hinreichend konkreter Schutzverdacht besteht –, die Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens sind, von der zuständigen Behörde "vorfrageweise" abzuklären ist, ob es sich dabei um ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Bst. g oder h PBG handelt. Ist also in einem Baubewilligungsverfahren von Amtes wegen oder infolge einer Einsprache unklar, ob ein potentielles Schutzobjekt im Sinn des PBG durch das Bauvorhaben möglicherweise beeinträchtigt wird, hat die zuständige Behörde unter Beizug des Amtes für Kultur (Art. 121 Abs. 2 PBG) in einem dafür geeigneten Verfahren (Erw. 5) vorfrageweise abzuklären, ob es sich dabei tatsächlich um ein Schutzobjekt handelt und welche Bedeutung (national, kantonal oder lokal) diesem zukommt (sog. Triage). Das Ergebnis dieser "vorfrageweisen" Abklärung (Schutz und Schutzzumfang bzw. Schutzverzicht) hat in eine separate Dispositivziffer der Baubewilligung nach Art. 121 Abs. 1 Bst. b PBG oder – wenn für die Unterschützstellung eine andere kommunale Behörde zuständig ist – in eine Schutzverfügung nach Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG einzufließen, die den Beteiligten gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch zu eröffnen ist (Erw. 3.2).**

BDE 2021 Nr. 55 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-852

## Entscheid Nr. 55/2021 vom 31. August 2021

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,  
9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 8. Januar 2021)

---

Rekursgegner

**B.**\_\_\_\_,  
vertreten durch lic.iur.HSG Christina Nossung, Rechtsanwältin,  
Teufenerstrasse 3, 9001 St.Gallen

---

Betreff

Baubewilligung (Fassaden- und Dachsanierung sowie Installation  
einer Photovoltaikanlage)



## Sachverhalt

### A.

a) B.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Y.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Y.\_\_\_\_ vom 1. November 1980 in der Wohnzone W2. Es ist mit einem Reiheneinfamilienhaus (Vers.-Nr. 002) überbaut, welches Teil der zwischen 1966 und 1968 errichteten Siedlung X.\_\_\_\_ am nordostwärts abfallenden Hang der Solitüde bildet. Eine von der X.\_\_\_\_strasse nach Westen abzweigende Stichstrasse erschliesst die in zwei Zeilen angeordneten Häuser. Die Siedlung besteht aus insgesamt 32 zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern. Diese sind, in der Höhe und im Grundriss gestaffelt, nördlich der X.\_\_\_\_strasse in vier Zweier- und zwei Dreierreihen und südlich davon in sechs Dreierreihen angeordnet. Die architektonische Gestaltung der Siedlung ist einheitlich und einfach. Die Fassaden sind mit grobem Putz überdeckt, mit Ausnahme der Sockelpartie und dem Bereich beim Nebeneingang zum Waschaum, welche beide glatt verputzt und grau gefasst sind. Als Dachform finden sich heute ausschliesslich Flachdächer.



(Ausschnitt Orthofoto 2019; Siedlung X.\_\_\_\_)

### B.

a) Mit Baugesuch vom 14. Juni 2017 beantragten B.\_\_\_\_ bei der Gemeinde Y.\_\_\_\_ die Baubewilligung für eine Fassaden- und Dachsanierung sowie die Erstellung einer Photovoltaikanlage. Das Bauvorhaben beinhaltet eine neue verputzte Aussenwärmedämmung, neue Fenster aus Holz und Metall, neue Lamellenstoren, ein neues Flachdach mit Wärmedämmung und Vordach, eine neue Eingangstür sowie die Erstellung einer Photovoltaikanlage auf dem Dach.

b) Innert der Auflagefrist vom 4. bis 19. Juli 2017 erhob A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügte in öffentlich-rechtlicher Hinsicht, die geplanten



baulichen Veränderungen liessen sich nicht mit dem Gesamtbild der Überbauung vereinbaren und wirkten verunstaltend. Dadurch liege eine Verletzung von Art. 50 der Bauordnung der Gemeinde Y.\_\_\_\_ (abgekürzt BauO) und Art. 93 des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) vor. Die Siedlung X.\_\_\_\_ sei ein qualitätsvoller Zeuge des genossenschaftlichen Bauens der Moderne und damit ein Schutzgegenstand, der in der Grundstruktur unverändert im Originalzustand zu erhalten sei. Das strittige Bauvorhaben stelle die erste Gebäudehüllensanierung der Siedlung dar und habe Präjudizwirkung. Es sei deshalb eine Gesamtbetrachtung angezeigt.

**c)**

**aa)** Während des hängigen Baubewilligungsverfahrens ersuchte A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter die Gemeinde Y.\_\_\_\_ am 12. September 2017 um Erlass einer Planungszone zwecks Erlass von Sonderbauvorschriften zur Sicherstellung des einheitlichen Erscheinungsbilds der Siedlung X.\_\_\_\_. Mit Beschluss vom 8. Mai 2018 lehnte der Stadtrat Y.\_\_\_\_ das Gesuch ab. Er führte aus, es bestehe kein Anspruch auf Erlass einer Planungszone, da die Ortsplanung Sache der Gemeinde sei und es in ihrem Ermessen liege, ob sie eine solche erlassen wolle. Es bestehe keine verfestigte Planungsabsicht, die Siedlung in ihrer einheitlichen Erscheinung erhalten zu wollen.

**bb)** Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ am 28. Mai 2018 durch ihren Vertreter Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 18-3387). Im Rahmen des Rekursverfahrens reichte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) mit den Stellungnahmen des kantonalen Hochbauamtes (HBA) und der kantonalen Denkmalpflege (DMP) einen koordinierten Vernehmlassungsbericht ein. Das AREG kam zum Schluss, aus kantonaler Sicht sei der Erlass einer Planungszone zweckmässig. Da die Gemeinde Y.\_\_\_\_ die zuständige Planungsbehörde sei, liege der Entscheid darüber jedoch beim Stadtrat. Mit Entscheid vom 25. Februar 2019 wies das Baudepartement den Rekurs ab (BDE Nr. 9/2019), da kein klagbarer Anspruch auf Erlass einer Planungszone bestehe.

**cc)** Gegen diesen Entscheid erhob A.\_\_\_\_ am 12. März 2019 durch ihren Vertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Daraufhin sistierte die Z.\_\_\_\_ das Baubewilligungsverfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Planungszone.

**dd)** Das Verwaltungsgericht stützte mit Urteil B 2019/60 vom 19. September 2019 den Rekursentscheid des Baudepartementes und wies die Beschwerde von A.\_\_\_\_ ab, soweit darauf eingetreten wurde.

**ee)** Die vom Vertreter von A.\_\_\_\_ am 30. Oktober 2019 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes eingereichte Beschwerde beim Bundesgericht, wies dieses mit Urteil 1C\_577/2019 vom 4. November 2020 ab, soweit darauf eingetreten wurde. Es erwog abschliessend, es sei mit Art. 27 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes



(SR 700; abgekürzt RPG) vereinbar, dass eine Rechtspflicht zum Erlass einer Planungszone verneint worden sei, und immerhin würden die zuständigen Behörden angesichts des koordinierten Vernehmlassungsberichts der kantonalen Fachstellen allenfalls Massnahmen zum denkmalpflegerischen Schutz der Siedlung Oberhofstetten zu prüfen haben.

**d)** Während des sistierten Baubewilligungsverfahrens und des hängigen Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht betreffend Planungszone ersuchte A.\_\_\_\_ den Stadtrat Y.\_\_\_\_ am 22. Mai 2019 durch ihren Vertreter um Erlass eines Sondernutzungsplans zwecks Erhaltung des Charakters und des einheitlichen Erscheinungsbilds der Überbauung X.\_\_\_\_. Mit Schreiben vom 21. Juni 2019 teilte die Gemeinde Y.\_\_\_\_ mit, der Stadtrat sei bereit, im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision der Bauordnung und des Zonenplans über das Gesuch zu befinden. Den gegen dieses Schreiben beim Baudepartement erhobenen Rekurs zog der Vertreter von A.\_\_\_\_ am 9. Oktober 2019 zurück. Daraufhin wurde das Verfahren als erledigt von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben (Verfahren Nr. 19-5560).

**e)** Mit Schreiben vom 10. Dezember 2020 informierte die Z.\_\_\_\_ B.\_\_\_\_ über die Fortführung des Baubewilligungsverfahrens.

**f)** Mit Beschluss vom 8. Januar 2021 erteilte die Z.\_\_\_\_ der Gemeinde Y.\_\_\_\_ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen, wies die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.\_\_\_\_ ab und verwies deren privatrechtliche Einsprache auf den Zivilrechtsweg. Zur Begründung wurde ausgeführt, gemäss der städtischen Denkmalpflege lägen die Qualitäten der Siedlung in erster Linie in ihrer Lage und ihrer einheitlichen Erscheinung. Bis heute seien die Häuser grösstenteils in ihrem ursprünglichen Erscheinungsbild erhalten geblieben. Die architektonischen Qualitäten seien aber nicht als herausragend und die Siedlung konzeptionell nicht als besonders innovativ zu bewerten. Bereits im Entscheid vom 8. Mai 2020 betreffend Planungszone habe der Stadtrat erwogen, dass keine verfestigte Planungsabsicht bestehe, die Siedlung X.\_\_\_\_ in ihrer einheitlichen Erscheinung erhalten zu wollen. Durch das Bauvorhaben werde sich das äussere Erscheinungsbild zweifelsohne leicht ändern, was für sich allein aber keinen Verstoß gegen das Verunstaltungsverbot darstelle. Ein solcher sei erst gegeben, wenn ein Gegensatz zum bestehenden Orts- und Landschaftsbild geschaffen werde, der qualifiziert störe. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Da keine erhöhten gestalterischen Anforderungen an das Bauvorhaben bestünden, sei dieses zu bewilligen.

### **C.**

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 27. Januar 2021 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 9. März 2021 werden folgende Anträge gestellt:



1. Der angefochtene Entscheid vom 8. Januar 2021 (Nr. 5) sei aufzuheben;
2. Das Baugesuch Nr. 55'105 sei wegen Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften abzuweisen;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird vorgebracht, die Erteilung der Baubewilligung für die Verdoppelung der Aussenfassaden sowie die Erstellung einer Photovoltaikanlage auf dem Dach des Hauses der Rekursgegner präjudizierten die künftige Prüfung und Ergänzung der Bauvorschriften für die Siedlung X.\_\_\_\_ negativ. Bereits im Rekursverfahren Nr. 18-3387 betreffend Planungszone sei im koordinierten Vernehmlassungsbericht der kantonalen Amtsstellen festgehalten worden, die Siedlung sei Zeuge für naturnahes, aber bodenschonendes Bauen, und das einheitliche Erscheinungsbild sei zu erhalten. Zudem habe das Bundesgericht im Urteil 1C\_577/2019 vom 4. November 2020 angemerkt, die zuständigen Behörden hätten angesichts dieses koordinierten Vernehmlassungsberichts allenfalls Massnahmen zum denkmalpflegerischen Schutz der Siedlung zu prüfen. Diese Prüfung sei unterblieben. Durch die Verdoppelung der Aussenfassaden und die Photovoltaikanlage werde der gesamtheitliche Charakter und das einheitliche Erscheinungsbild beeinträchtigt. Die Siedlung sei hinsichtlich des äusseren Erscheinungsbilds ein Baudenkmal nach Art. 115 Bst. g des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG). Da die Gemeinde Y.\_\_\_\_ keine Schutzverordnung und kein Schutzinventar im Sinn des PBG habe, bestehe gemäss Art. 176 Abs. 2 PBG ein Schutz von Gesetzes wegen. Das streitige Bauvorhaben beeinträchtigt einen solchen Schutzgegenstand. Selbst wenn die Siedlung nicht als Schutzgegenstand nach Art. 115 Bst. g PBG betrachtet würde, sondern bloss als Gebiet mit besonderem baulichen Erscheinungsbild, sei das Bauvorhaben unzulässig. Vor dem Hintergrund der Amtsberichte gelte die Siedlung zumindest als Gebiet mit besonderem baulichen Erscheinungsbild, dessen Gebietscharakter durch Art. 50 BauO geschützt werde. Schliesslich sei das Bauvorhaben aber auch mit Art. 99 Abs. 1 PBG unvereinbar, da sowohl die zusätzliche Ausseninsolation als auch die Photovoltaikanlage das Orts- und Landschaftsbild verunstalteten.

#### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassung vom 30. März 2021 beantragen die Rekursgegner, vertreten durch lic.iur.HSG Christina Nossung, Rechtsanwältin, St.Gallen, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Siedlung stehe weder unter Schutz noch stelle sie ein Baudenkmal dar. Der Stadtrat habe im Entscheid vom 8. Mai 2018 betreffend Planungszone ausführlich dargelegt, dass keine Planungsabsicht für das Gebiet bestehe. Dieser Entscheid sei von Baudepartement, Verwaltungsgericht und Bundesgericht bestätigt worden. In der Siedlung bestehe ein Bedürfnis nach energetischer Sanierung. Deshalb plane der



Vorstand der Wohnbaugenossenschaft die Anpassung des Siedlungsreglements. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin würden nicht nur am Wohnhaus der Rekursgegner Änderungen vorgenommen. Bereits in der Vergangenheit seien nachweislich Veränderungen an der äusseren Erscheinung anderer Liegenschaften der Siedlung vorgenommen worden, wie sich auch anlässlich des Augenscheins vom 15. März 2018 gezeigt habe. Während des Einspracheverfahrens seien auf zwei weiteren Grundstücken sichtbare bauliche Änderungen durchgeführt worden. Das geltend gemachte einheitliche Bild bestehe nicht mehr. Die Rekurrentin verkenne auch, dass Veränderungen der Aussendämmung ohnehin nur schwer wahrnehmbar seien. Die Photovoltaikanlage sei zwar sichtbar, entspreche aber der heutigen Zeit und habe keine übermässig negativen Auswirkungen auf die äussere Erscheinung. Die von der Rekurrentin angeführten Alternativen zur energetischen Sanierung seien keine Option. Die energetische Sanierung beeinträchtige das Gesamtbild nicht übermässig. Im Weiteren sei die Siedlung kein Schutzgegenstand nach Art. 115 PBG. Art. 50 BauO sei nicht einschlägig, da sich das Baugrundstück nicht in einem im Zonenplan bezeichneten Gebiet mit besonderem baulichen Erscheinungsbild befinde. Was die erstmals geltend gemachte Verletzung von Art. 99 PBG betreffe, seien Vorinstanz und städtische Denkmalpflege zum Schluss gekommen, dass die energetische Sanierung zu keiner Verunstaltung führe. Zu berücksichtigen seien in diesem Zusammenhang die bereits vorgenommenen baulichen Anpassungen in der Siedlung in den vergangenen Jahren. Ein einheitliches Siedlungsbild bestehe somit nicht mehr.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 31. März 2021 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird auf die angefochtene Verfügung verwiesen und ergänzend ausgeführt, da für die Siedlung X.\_\_\_\_ keine erhöhten gestalterischen Anforderungen gelten würden, mithin lediglich das Verunstaltungsverbot massgebend sei, sei es unzulässig, erhöhte gestalterische Anforderungen verlangen zu wollen, selbst wenn die Absicht zur Wahrung des heutigen Erscheinungsbilds im Grundsatz begrüssenswert sei. Im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Bau- und Zonenordnung werde die Siedlung auf ihre Schutzwürdigkeit überprüft. Dieser Prozess dauere aber noch Jahre. Bereits im Verfahren betreffend Planungszone habe der Stadtrat allerdings erwogen, es bestehe derzeit keine verfestigte Planungsabsicht, weshalb er vom Erlass einer Planungszone abgesehen habe.

**c)** Mit Amtsbericht vom 26. Mai 2021 hält die DMP fest, es sei aufgrund der in den früheren Verfahren genannten Qualitäten der Überbauung von einem Schutzverdacht auszugehen. Da es mangels Vorabklärungen der Vorinstanz nicht möglich sei, die Schutzwürdigkeit der Siedlung eingehender zu beurteilen, sei es an der zuständigen kommunalen Behörde, die entsprechenden Grundlagen zu erarbeiten und vorfrageweise über die Schutzwürdigkeit zu befinden.



## **E.**

**a)** Mit Stellungnahme vom 30. Juni 2021 hält der Vertreter der Rekurrentin zu den Vernehmlassungen fest, die Haltung der Vorinstanz, erst später die Schutzwürdigkeit der Siedlung zu prüfen, sei irritierend. Sobald eines der Objekte der Überbauung verunstaltet sei, werde die Gesamtüberbauung beeinträchtigt. Auch wenn die Vorinstanz ihrer Planungspflicht nicht nachkommen wolle, bleibe es dabei, dass die Siedlung derzeit von Gesetzes wegen nach Art. 176 PBG geschützt sei.

**b)** Die Vertreterin der Rekursgegner bringt mit Stellungnahme vom 30. Juni 2021 vor, die Gemeinde habe sich mit der Frage der Schutzwürdigkeit auseinandergesetzt. Im Übrigen habe die Wohnbaugenossenschaft anlässlich der letzten Versammlung das Siedlungsreglement angepasst, das nun Aussenisolation, Dachvorsprünge und Photovoltaikanlagen regle.

## **F.**

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### **2.**

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 8. Januar 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017//1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

### **3.**

Die Rekurrentin macht im Wesentlichen geltend, bei der Überbauung X.\_\_\_\_ handle es sich um ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Bst. g



PBG, welches gemäss Art. 176 Abs. 2 PBG von Gesetzes wegen geschützt sei, und durch das Bauvorhaben der Rekursgegner beeinträchtigt werde. Die Rekursgegner vertreten den Standpunkt, bei der Siedlung handle es sich nicht um ein geschütztes Baudenkmal nach Art. 115 Bst. b PBG. Insbesondere sei das einheitliche Erscheinungsbild aufgrund bereits erfolgter baulicher Veränderungen auf verschiedenen anderen Grundstücken der Gesamtüberbauung nicht mehr gegeben.

**3.1** Gemäss Art. 115 Bst. g PBG sind Baudenkmäler Schutzobjekte. Als solche gelten herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellen Zeugniswert. Es können einzelne bauliche Objekte oder bauliche Gesamtheiten sein. Bei einem Einzelobjekt kann sich der schützenswerte Eigenwert auf das Ganze oder auch nur Teile davon beziehen. Bei Baugruppen (Ensembles) und Ortsbildern können einzelne oder alle Objekte aufgrund ihres Eigenwerts und/oder ihrer Stellung innerhalb des Ortsbilds, einer Baugruppe oder eines Ensembles als Teil der Gesamtheit Schutzobjekte sein (W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 N 43 und 75). Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten ist ihre äussere Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Für die Schutzobjekte Baugruppe beziehungsweise Ensembles und Ortsbild ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort wesentlich. Diese werden durch einheitsstiftende Elemente definiert und eingegrenzt, die das zu schützende charakteristische Bild ausmachen. Der zu schützende besondere kulturelle Wert baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, sondern vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen (ENGELER, a.a.O., § 7 N 81 f.).

**3.2** In der Regel sind Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 115 Bst. g und h PBG dann rechtlich geschützt, wenn diese von der zuständigen Behörde im dafür vorgesehenen Verfahren unter Schutz gestellt werden (Art. 121 PBG), ausser bei einem Schutz durch Rechtssatz (Gesetz oder Verordnung) oder bei einem ex-lege-Schutz nach Art. 176 Abs. 2 PBG (ENGELER, a.a.O., § 7 N 45). Nach Art. 176 Abs. 2 PBG sind Baudenkmäler von Gesetzes wegen (ex lege) geschützt, bis ein Schutzinventar nach PBG (Bst. a) oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre ist (Bst. b). Daraus ergeben sich die nachfolgenden drei Konstellationen: Lag in einer Gemeinde am 1. Oktober 2017 eine Schutzverordnung vor, die nicht älter als 15 Jahre war, besteht in dieser Gemeinde kein ex-lege-Schutz (1. Konstellation). Umgekehrt besteht ex-lege-Schutz dann, wenn eine Schutzverordnung am 1. Oktober 2017 älter als 15 Jahre war. Dieser ex-lege-Schutz gilt solange, bis ein Schutzinventar nach PBG vorliegt oder die Schutzverordnung nach den Bestimmungen des PBG revidiert ist (2. Konstellation). Das Gleiche ergibt sich, wenn die Gemeinde am 1. Oktober 2017 weder über eine Schutzverordnung noch über ein Schutzinventar verfügte (3. Konstellation). Mit dem im PBG vorgese-



nenen ex-lege-Schutz wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten des PBG in jeder Gemeinde ein PBG-konformes Schutzinventar oder eine PBG-konforme Schutzverordnung vorhanden ist. Folge dieses ex-lege-Schutzes ist, dass nun bei potentiellen Schutzobjekten – d.h., bei Bauten oder Ensembles, bei denen ein hinreichend konkreter Schutzverdacht besteht –, die Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens sind, von der zuständigen Behörde "vorfrageweise" abzuklären ist, ob es sich dabei um ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Bst. g oder h PBG handelt. Im Rahmen dieser Prüfung ist der besondere kulturelle Zeugniswert zu ermitteln. Wird dieser nachgewiesen, ist das Objekt als Schutzobjekt zu betrachten (ENGELER, a.a.O., § 7 N 123 f.) und formell unter Schutz zu stellen. Ist also in einem Baubewilligungsverfahren von Amtes wegen oder infolge einer Einsprache unklar, ob ein potentielles Schutzobjekt im Sinn des PBG durch das Bauvorhaben möglicherweise beeinträchtigt wird, hat die zuständige Behörde unter Beizug des Amtes für Kultur (Art. 121 Abs. 2 PBG) vorfrageweise abzuklären, ob es sich dabei tatsächlich um ein Schutzobjekt handelt und welche Bedeutung (national, kantonal oder lokal) diesem zukommt (sog. Triage; J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 121 N 7). Das Ergebnis dieser "vorfrageweisen" Abklärung (Schutz und Schutzzumfang beziehungsweise Schutzverzicht) hat in eine separate Dispositivziffer der Baubewilligung nach Art. 121 Abs. 1 Bst. b PBG (BEREUTER, a.a.O., Art. 121 N 7) oder – im Fall eines Provokationsverfahrens nach Art. 116 PBG – in eine Schutzverfügung nach Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG einzufließen, die den Beteiligten gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch zu eröffnen ist.

**3.3** Die Gemeinde Y.\_\_\_\_ verfügt über keine Schutzverordnung, die nicht älter als 15 Jahre ist. Zudem liegt auch kein Schutzinventar im Sinn von Art. 118 ff. PBG vor. Folglich sind in der Gemeinde Y.\_\_\_\_ Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 115 Bst. g und h PBG derzeit von Gesetzes wegen nach Art. 176 Abs. 2 PBG geschützt.

**3.4** Die Vorinstanz führte im Rahmen des Einspracheverfahrens am 15. März 2018 einen Augenschein durch. An diesem war u.a. Matthias Fischer, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Denkmalpflege der Gemeinde Y.\_\_\_\_, anwesend, der in Bezug auf die Siedlung ausführte, diese präsentiere sich in einem einheitlichen Bild, auch wenn ein paar bauliche Veränderungen oder farbliche Nuancierungen im Lauf der Zeit entstanden seien. Im Wesentlichen seien die klar gefassten Kuben und die Dachrandabschlüsse charakteristisch. Im Vergleich mit anderen Siedlungen der Gemeinde sei die vorliegende aber nicht speziell innovativ gewesen. Trotz der sichtbaren Einheitlichkeit handle es sich seines Erachtens nicht um ein Schutzobjekt, wobei diese Beurteilung letztlich Sache des Stadtrates sei. In der Rekursvernehmlassung vom 31. März 2021 wies die Vorinstanz darauf hin, die Prüfung der Schutzwürdigkeit der Siedlung werde erst anlässlich der Gesamtrevision der Nutzungsplanung erfolgen, was noch einige Jahre dauern



werde. Ausserdem habe der Stadtrat in seinem Entscheid vom 8. Mai 2020 betreffend Planungszone bereits erwogen, es bestehe keine verfestigte Planungsabsicht, die Siedlung X.\_\_\_\_ in ihrer einheitlichen Erscheinung erhalten zu wollen. Vor diesem Hintergrund sei es deshalb ungewiss, ob im Rahmen der bevorstehenden Prüfung das Gebiet X.\_\_\_\_ überhaupt geschützt werde. Die Vorinstanz ging somit im vorliegenden zu beurteilenden Baubewilligungsverfahren davon aus, dass die Siedlung X.\_\_\_\_ kein Schutzobjekt nach Art. 115 Bst. g PBG ist.

**3.5** In den Vorverfahren wurde in verschiedenen Amtsberichten kantonaler Fachstellen Stellung zur Qualität der Siedlung X.\_\_\_\_ genommen. Im Rekursverfahren betreffend Planungszone (Verfahren Nr. 18-3387) nahmen die DMP und das HBA diesbezüglich Stellung. Die DMP beschrieb in der Stellungnahme vom 27. September 2018 die Siedlung als einen Zeitzeugen für naturnahes, aber bodenschonendes Bauen der 1960er-Jahre, von guter architektonischer Qualität und in ihrer einheitlichen Erscheinung gut erhalten, weshalb die Wahrung der Einheitlichkeit wünschenswert sei. Im Bericht des HBA vom 19. Oktober 2018 wird die Siedlung als heute noch intaktes Ensemble aus einfachen, zweigeschossigen Kuben beurteilt, das in seiner homogenen Erscheinung erhaltenswert sei. Es wurde festgehalten, dass durch die Siedlung auf einem verhältnismässig kleinen Areal in angenehm verdichteter Form ein hochwertiges städtisches Wohnen ermöglicht werde, wie es heutzutage raumplanungsrechtlich sogar gefordert werde. Vergleichbare Siedlungen gebe es in der Gemeinde Y.\_\_\_\_ beziehungsweise in der weiteren Ostschweiz nur wenige. Die platz- und bodensparende Setzung der Baukörper und das homogene Erscheinungsbild zeichneten die Siedlung aus. Die schlichte architektonische Fassung sei dennoch präzise und die eingesetzten Mittel würden der Entstehungszeit entsprechen. Diese homogene, schlichte Architektur sei ein wesentlicher Teil des Wohnwerts. Aufgrund dieser Amtsberichte kam das AREG im koordinierten Vernehmlassungsbericht vom 26. Oktober 2018 zum Schluss, aus kantonaler Sicht sei der Erlass einer Planungszone zweckmässig, um den Erlass von Sonderbauvorschriften für die Siedlung prüfen zu können.

**3.6** Mit Amtsbericht vom 26. Mai 2021 führt die DMP im vorliegenden Rekursverfahren aus, in der Gemeinde Y.\_\_\_\_ seien Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 176 Abs. 2 PBG von Gesetzes wegen geschützt. Im Fall eines Schutzverdachts sei deshalb im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens die Schutzwürdigkeit eines Objekts vorfrageweise zu prüfen. Vorliegend sei aufgrund der in den früheren Verfahren festgestellten Qualitäten der Überbauung von einem Schutzverdacht der Siedlung auszugehen. Bereits in ihrem Bericht vom 27. September 2018 (Rekursverfahren Nr. 18-3387) habe die DMP den Erlass einer Planungszone zur Ermöglichung der Prüfung von Schutzmassnahmen als zweckmässig bezeichnet. Der Vertreter der städtischen Fachstelle für Denkmalpflege habe sich anlässlich des Augenscheins im Einspracheverfahren vom 15. März 2018 bezüglich der Schutzwürdigkeit zwar zurückhaltend geäussert und auf die Zuständigkeit des Stadtrates verwiesen. In den Akten fänden sich



aber keine Hinweise, dass die Schutzwürdigkeit der Siedlung vom Stadtrat anschliessend geprüft worden wäre. Die Überbauung verfüge über mehrere Ansatzpunkte, die für eine Schutzwürdigkeit sprächen. Abklärungen zu diesen beziehungsweise eine fachlich umfassende Beurteilung seien aber bislang nicht erfolgt. Dabei stehe vorliegend nicht der Schutz eines einzelnen Kulturobjekts im Vordergrund, sondern es hätte geprüft werden müssen, ob und inwieweit ein Schutz der Siedlung als Ortsbild, d.h. als Ensemble oder als Gesamtareal, notwendig sei. Das heute vorhandene einheitliche Gesamtbild sei für die Überbauung wesentlich. Deshalb sei es naheliegend, dass die geplanten eingreifenden Änderungen an der äusseren Erscheinung eines einzelnen Gebäudes die ganze Überbauung und damit deren Schutzwürdigkeit beziehungsweise allfällige Schutzziele nachhaltig beeinträchtigen könnten. Da es mangels Vorabklärungen nicht möglich sei, die Schutzwürdigkeit der Siedlung eingehender zu beurteilen, sei es an der zuständigen kommunalen Behörde, die entsprechenden Grundlagen zu erarbeiten, um vorfrageweise über die Schutzwürdigkeit der Siedlung befinden zu können.

**3.7** Angesichts der Amtsberichte der kantonalen Fachstellen in den Vorverfahren und des Amtsberichts der DMP vom 26. Mai 2021 ist nicht auszuschliessen, dass die Siedlung X.\_\_\_\_ einen besonderen kulturellen Zeugniswert aufweist. Sogar das Bundesgericht hatte im Urteil 1C\_577/2019 vom 4. November 2020 erwogen, die zuständigen Behörden hätten angesichts des koordinierten Vernehmlassungsberichts der kantonalen Fachstellen allenfalls Massnahmen zum denkmalpflegerischen Schutz der Siedlung X.\_\_\_\_ zu prüfen. Vorliegend besteht folglich ein ausreichend konkreter Schutzverdacht. Bei der Siedlung handelt es sich somit um ein potentielles Schutzobjekt, weshalb aufgrund des in der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ geltenden ex-lege-Schutzes vor Erteilung der umstrittenen Baubewilligung "vorfrageweise" abzuklären gewesen wäre, ob es sich dabei tatsächlich um ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Bst. g oder h PBG handelt. Nachdem in der Gemeinde Y.\_\_\_\_ der Stadtrat für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit von Bauten und Ortsbildern zuständig ist, hätte die Vorinstanz für die erforderliche vorfrageweise Beurteilung der Schutzwürdigkeit die Angelegenheit an den Stadtrat überweisen und das Baubewilligungsverfahren solange sistieren müssen, bis der Stadtrat über die Schutzwürdigkeit der Siedlung entschieden hat. Vorliegend erfolgte jedoch keine Entscheidung über die Schutzwürdigkeit der Siedlung. Der Beizug der städtischen Denkmalpflege durch die Vorinstanz anlässlich des erstinstanzlichen Augenscheins sowie die Aussage der Vorinstanz, es liege keine verfestigte Planungsabsicht des Stadtrates für das Gebiet vor, genügen für eine "vorfrageweise" Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Siedlung nicht. Weder sind bislang Abklärungen zur Frage der Schutzwürdigkeit vorgenommen worden noch wurde über die Schutzwürdigkeit der Siedlung vom dafür zuständigen Stadtrat in Form einer anfechtbaren Verfügung entschieden (Schutzverfügung im Sinn von Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG).



#### **4.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens rechtswidrigerweise nicht über die Schutzwürdigkeit der Siedlung X.\_\_\_\_ befunden wurde. Aus diesem Grund ist der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 8. Januar 2021 aufzuheben und zur Abklärung der Schutzwürdigkeit der Siedlung X.\_\_\_\_ sowie zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Rekurs erweist sich damit als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

#### **5.**

Nachdem die Vorinstanz somit als Nächstes zu veranlassen haben wird, dass der Stadtrat über die Schutzwürdigkeit der Siedlung X.\_\_\_\_ befindet, soll im Folgenden kurz der Verfahrensablauf für diese "vortrageweise" Beurteilung aufgezeigt werden.

Nach der Sistierung des Baubewilligungsverfahrens durch die Vorinstanz wird der Stadtrat – nach vorgängiger sachgemässer Durchführung des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens gemäss Art. 139 PBG, in das sämtliche von der Unterschutzstellung beziehungsweise vom Verzicht auf die Unterschutzstellung möglichen Betroffenen auf geeignete Art einzubeziehen sein werden – unter Beizug des Amtes für Kultur (Art. 121 Abs. 2 PBG) abzuklären haben, ob es sich bei der Siedlung tatsächlich um ein Schutzobjekt im Sinn des PBG handelt, und – falls ja – ob diesem nationale, kantonale oder lokale Bedeutung zukommt. Weil der Stadtrat vorliegend nicht für die Baubewilligungserteilung beziehungsweise –verweigerung zuständig ist, kann die Unterschutzstellung beziehungsweise der Verzicht darauf nicht ins Dispositiv der Baubewilligung aufgenommen werden (vgl. dazu BEREUTER, a.a.O., Art. 121 N 7), sondern muss in einer separaten, gleichzeitig mit der Baubewilligung zu eröffnenden Schutzverfügung im Sinn von Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG erfolgen; dabei kann der Adressatenkreis der Schutzverfügung wesentlich von demjenigen der Baubewilligung abweichen.

#### **6.**

**6.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein



Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP).

**6.2** Die Vorinstanz hat im vorliegenden Verfahren keine Prüfung der Schutzwürdigkeit der Siedlung X.\_\_\_\_ durch den Stadtrat veranlasst. Dies stellt eine Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften dar, weshalb die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.– gemäss Art. 95 Abs. 2 VRP der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ aufzuerlegen sind. Da aber vorliegend erstmals über die Thematik der "vorfrageweisen" Prüfung der Schutzwürdigkeit eines potentiellen Schutzobjekts im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens entschieden wird, ist gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ zu verzichten.

**6.3** Der vom Vertreter der Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

## **7.**

Rekurrentin und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**7.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP). Von den Verteilungsgrundsätzen kann abgewichen und die Prozesskosten können nach Ermessen verteilt werden, wenn andere besondere Umstände vorliegen, die eine Verteilung nach dem Ausgang des Verfahrens als unbillig erscheinen lassen (Art. 98<sup>ter</sup> VRP in Verbindung mit Art. 107 Abs. 1 Bst. f ZPO).

**7.2** Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Entsprechend der Rekursergänzung des Vertreters der Rekurrentin vom 9. März 2021 ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– plus die beantragten 4 % Barauslagen, insgesamt also auf Fr. 2'860.–, zuzüglich Mehrwertsteuer festzulegen. Die ausseramtliche Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ zu bezahlen.

**7.3** Aufgrund der Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften haben auch die anwaltlich vertretenen Rekursgegner Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Die Politische Gemeinde Y.\_\_\_\_ hat die Rekursgegner ausseramtlich mit Fr. 2'750.– zu entschädigen. Weil kein Antrag auf Zusprechung von Barauslagen gestellt wurde,



sind keine Barauslagen zum Honorar hinzuzurechnen. Da zudem auch kein begründeter Antrag auf Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, ist diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO ebenfalls nicht zum Honorar der Rechtsvertreterin hinzuzurechnen.

## Entscheid

### 1.

a) Der Rekurs von A.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Entscheid der Z.\_\_\_\_ der Gemeinde Y.\_\_\_\_ vom 8. Januar 2021 wird aufgehoben. Die Sache wird im Sinn der Erwägungen an die Z.\_\_\_\_ der Gemeinde Y.\_\_\_\_ zur Veranlassung der "vorfrageweisen" Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Siedlung X.\_\_\_\_ durch den Stadtrat Y.\_\_\_\_ und anschliessend zur neuen Entscheidung zurückgewiesen.

### 2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ wird verzichtet.

b) Der am 17. Februar 2021 von Urs Pfister, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### 3.

a) Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von Claudia Ammann Niederer und Franz Niederer um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Y.\_\_\_\_ entschädigt B.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin