



Fall-Nr.:	21-921
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.11.2022
Entscheiddatum:	10.10.2022

BUDE 2022 Nr. 092

Strassenrecht, Baurecht, Art. 108 Abs. 2 StrG, Art. 122 Abs. 3 PBG.
Vorliegend rechtfertigt sich die Unterschreitung des Strassenabstands insbesondere aufgrund des Ortsbildschutzes sowie aus raumplanerischer bzw. architektonischer Sicht, weshalb die Vorinstanz zu Recht eine Ausnahmegewilligung dafür erteilt hat (Erw. 4). Im Übrigen ist die Beseitigung des (lokalen) Schutzobjekts (Abbruch) aus denkmalpflegerischer Sicht möglich und das geplante Ersatzobjekt fügt sich gut in das Gesamtbild des bestehenden Ortsbilds von lokaler Bedeutung ein (Erw. 5). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2022 Nr. 92 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-921

Entscheid Nr. 92/2022 vom 10. Oktober 2022

Rekurrenten

A.____ und B.____,
vertreten durch Dr.iur. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Bahnhof-
strasse 24, 9443 Widnau

gegen

Vorinstanz

Stadtrat X.____ (Entscheid vom 11. Januar 2021)

Rekursgegner

C.____,
D.____,
E.____,
alle vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, Hinter-
lauben 12, 9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Wohnhaus mit Neubau Mehrfamilienhaus,
Schutzentlassung, Einbau Luft-Wasser-Wärmepumpe)



Sachverhalt

A.

C.____, D.____ und E.____ sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch X.____, an der L.____strasse 6 in Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt X.____ vom 11. Juni 1996 in der Kernzone K3. Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 002) mit angebauter Scheune (Vers.-Nr. 003) überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 30. März 2020 beantragten C.____, D.____ und E.____ beim Stadtrat X.____ den Abbruch des Wohnhauses (Vers.-Nr. 002) mit angebauter Scheune (Vers.-Nr. 003) sowie die Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit Luft-Wasser-Wärmepumpe. Gleichzeitig wurde die Entlassung der bestehenden Gebäude aus der Schutzverordnung der Stadt X.____ vom 11. Juni 1996 (nachfolgend SchV) beantragt.

b) Innert der Auflagefrist vom 20. Mai bis 20. Juni 2020 erhoben A.____ und B.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten unter anderem eine verstärkte Rechtswidrigkeit, übermässige Immissionen, Mehrverkehr sowie einen unerlaubten Abriss der erhaltenswerten Fassade.

c) Mit Beschluss vom 11. Januar 2021 erteilte der Stadtrat X.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen von A.____ und B.____ ab. Zudem stimmte er den Anträgen der Ortsbildkommission (Schutzentlassung, Abbruch und Neubau) zu. Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, das Bauvorhaben sei eng von der Ortsbildkommission, welche dem Projekt zustimme, begleitet worden. In der laufenden Revision der SchV habe sich gezeigt, dass das Gebäude aufgrund des Zustands aus dem Schutz zu entlassen sei, was hiermit vorgezogen werde. Der Neubau passe sich auch bezüglich Gebäude- und Firsthöhe in die unmittelbare Umgebung ein, weshalb der Schattenwurf zu tolerieren sei und die Aussicht nicht übermässig eingeschränkt werde.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ nunmehr vertreten durch Dr.iur. Werner Ritter, Rechtsanwalt, Widnau, mit Schreiben vom 28. Januar 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 15. März 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid und die Baubewilligung des Stadtrats von X.____ vom 11. Januar 2021 betreffend das Bauvorhaben der Rekursgegner 1-3: Entlassung aus der Schutzverordnung der Stadt X.____, Abbruch Wohnhaus mit Scheune und Neubau Mehrfamilienhaus, Einbau Luft-Wasser-Wärmepumpe (Grundstück Nr. 001), seien aufzuheben.



2. Die Baubewilligung für das Bauvorhaben Entlassung aus der Schutzverordnung der Stadt X.____, Abbruch Wohnhaus mit Scheune und Neubau Mehrfamilienhaus, Einbau Luft-Wasser-Wärmepumpe (Grundstück Nr. 001), sei zu verweigern.
3. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Baudepartements St.Gallen an den Stadtrat von X.____ zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegner 1-3.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die Gebäude seien nach wie vor schutzwürdig und nicht aus der SchV zu entlassen. Ohnehin halte der Neubau in einer Ecke den gesetzlichen Strassenabstand nicht ein. Insgesamt füge sich der Neubau schlecht in das Ortsbild ein und die grössere Nutzungsintensität sowie das zusätzliche Volumen seien weder durch eine bessere Ausnützung noch den Ortsbildschutz gerechtfertigt. Schliesslich halte das Bauvorhaben auch den Gewässerabstand nicht ein.

D.

a) Mit Schreiben vom 17. März 2021 verzichtet die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung.

b) Mit Amtsbericht vom 27. Mai 2021 führt die kantonale Denkmalpflege (KDP) aus, die Einstufung als Einzelschutzobjekt von lokaler Bedeutung sei korrekt und das Ortsbild sei ebenfalls von lokaler Bedeutung. Aus den Unterlagen gehe nicht hervor, auf welchen Grundlagen über die Schutzwürdigkeit des Kulturobjekts sowie den Substanzschutz aus dem Ortsbildschutz entschieden worden sei. Die Einhaltung der formellen Anforderungen an eine Schutzentlassung seien fraglich und zu überprüfen. Hinsichtlich Einfügung des Ersatzobjekts könne den Erwägungen der Ortsbildkommission in den wesentlichen Punkten gefolgt werden. Das Projekt führe zu keiner Beeinträchtigung des Ortsbilds von lokaler Bedeutung. Insgesamt seien sowohl die Schutzentlassung als auch die Genehmigung des Neubaus materiell nachvollziehbar.

c) Mit Schreiben vom 24. Februar 2022 nehmen die Rekursgegner, nunmehr vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, St.Gallen, Stellung zum Amtsbericht der KDP vom 27. Mai 2021 und beantragen die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Dabei weisen sie darauf hin, dass aus Sicht der KDP der Abbruch sowie der Neubau bewilligungsfähig seien. Als Grundlage für die Schutzentlassung hätten insbesondere die Einschätzung der Ortsbildkommission sowie das vom Architekten eingereichte Dossier gedient. Weiter habe die Ortsbildkommission die Unterschreitung des Strassenabstands empfohlen, worauf eine Ausnahmbewilligung beantragt worden sei. Insgesamt habe die



Ortsbildkommission eine genügende Interessenabwägung über die Schutzwürdigkeit zuhanden der Vorinstanz vorgenommen.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 29. April 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie eines Vertreters der KDP einen Augenschein durch.

b) Mit Schreiben vom 25. Mai 2022 reicht die KDP einige Anpassungswünsche am Augenscheinprotokoll ein.

c) Mit Schreiben vom 13. Juni 2022 verzichten die Rekursgegner auf eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll.

d) Mit Eingabe vom 5. Juli 2022 lassen sich die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Mittels Baulinie könne der Gewässerabstand nicht unterschritten werden. Zudem liege ein Teil des Bauvorhabens innerhalb der Baulinie. Im Übrigen sei die Grundsubstanz der Gebäude erhalten, weshalb eine Renovation ohne weiteres möglich wäre, zumal die Rekursgegner das Schutzobjekt mutwillig zerstört hätten. Auch die Schutzentlassung sei nicht korrekt durchgeführt worden und rechtfertige sich nicht. Schliesslich fehle es an der erforderlichen Interessenabwägung für die Unterschreitung des Strassenabstands.

e) Mit Schreiben vom 22. August 2022 nehmen die Rekurrenten zum angepassten Augenscheinprotokoll Stellung.

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 Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} 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 Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a



PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 11. 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/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten machen eine Verletzung des Gewässerabstands geltend.

3.1 Die politische Gemeinde legt in der kommunalen Nutzungsplanung den Gewässerraum nach der Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz fest (Art. 90 Abs. 1 PBG). Gegenüber Gewässern, bei denen auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet wurde, gilt für Bauten und Anlagen in der Bauzone ein beidseitiger Abstand von fünf Metern (Art. 90 Abs. 2 PBG). Gemäss Art. 90 Abs. 3 PBG ist die Unterschreitung des Abstands zulässig, wenn die Hochwassersicherheit gewährleistet ist, der Zugang und die ungehinderte Zufahrt zum Gewässer für den Unterhalt sichergestellt oder nicht erforderlich ist und auch keine ökologischen Interessen entgegenstehen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung (W. RITTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 90 N 14). Die Unterschreitung des Abstands nach Abs. 3 bedarf der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (Art. 90 Abs. 4 Bst. b PBG).

Die Gemeinden können Gewässerräume in einer Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung, in einer Teilrevision der Nutzungsplanung zum Thema Gewässerraum oder gebietsweise mittels Teilzonenplan festlegen. Weiter ist die Festlegung mit einem Sondernutzungsplan über das ganze oder teilweise Gemeindegebiet möglich. Durch eine Festlegung mittels Sondernutzungsplan können Gewässerräume auch schon vor einer Anpassung der Ortsplanung an das PBG festgesetzt werden. Dies erfolgt mit "Baulinien Gewässerraum" (Art. 29 Abs. 1 Bst. b PBG), welche einen längeren, zweckmässigen Abschnitt betrachten. Entsprechende Baulinien beziehen sich lediglich auf das Gewässer, für das der Gewässerraum festgelegt wird. Andere Abstände wie zum Beispiel Strassen-, Wald- oder Grenzabstände gelten weiterhin. Wird innerhalb der Bauzone auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet, so gilt der kantonale Gewässerabstand nach Art. 90 Abs. 2 PBG (5 m). Dieser Abstand kann bei Bedarf mit einem Sondernutzungsplan (Baulinien Gewässerabstand) den örtlichen Verhältnissen angepasst werden (vgl. Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), Arbeitshilfe Gewässerraum im Kanton St.Gallen, Stand Mai 2022, Ziffn. 4.1, 4.4 und 4.6, abrufbar unter: www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/ortsplanung/sachthemen/).



3.2 Vorliegend hat die Vorinstanz am 14. August 2017 für das fragliche Gebiet einen Baulinienplan Bach S.____ erlassen (vom Baudepartement am 13. Juni 2018 genehmigt). Dieser sieht im Bereich des Baugrundstücks eine Baulinie "Gewässerabstand für Bauten" entlang der Grundstücksgrenze vor. Mit dem Baulinienplan wurde für einen Abschnitt des Bach S.____ der Gewässerraum nach Art. 41a der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV) festgelegt, wobei grösstenteils auf die Festlegung des Gewässerraums des eingedolten Bachs verzichtet (Art. 41a Abs. 5 Bst. b GSchV) und der Gewässerabstand gemäss Art. 90 Abs. 2 PBG den örtlichen Verhältnissen angepasst wurde. Der Baulinienplan erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

3.3 Entgegen der Ansicht der Rekurrenten kann der Gewässerabstand nach Art. 90 PBG mittels Baulinienplan den örtlichen Verhältnissen angepasst werden. Vorliegend wurde im Bereich des eingedolten S.____bachs ein 5 m breiter Freihaltebereich ausgeschieden, in welchem nur Anlagen zulässig sind, die für schwere Bau- und Unterhaltsmaschinen keine Hindernisse darstellen und der befahren werden kann, ohne dass dadurch grosse Kosten für die Wiederherstellung entstehen (vgl. Festlegungen gemäss Baulinienplan Bach S.____ vom 13. Juni 2018; www.geoportal.ch/ktsg). Die raumplanerisch sinnvolle gebietsweise Festlegung des Gewässerraums mit Anpassung des Gewässerabstands an die örtlichen Verhältnisse durch die Vorinstanz wurde von der zuständigen kantonalen Stelle (AREG; Art. 3 Abs. 1 Bst. c und Art. 6 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]) genehmigt, womit implizit auch die Zustimmung zur Unterschreitung des Gewässerabstands gemäss Art. 90 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 PBG erteilt wurde. Folglich erübrigt sich in Bezug auf den Gewässerabstand eine Interessenabwägung im Einzelfall. Der rechtskräftig festgelegte Gewässerabstand wird zudem vom Bauvorhaben klarerweise nicht in Anspruch genommen (vgl. Situationsplan, vi act. 29). Die von den Rekurrenten beantragte Expertise bezüglich Gewässerraum ist vorliegend nicht notwendig, weshalb der entsprechende Antrag abgelehnt wird. Insgesamt ist der Einwand der Rekurrenten, wonach der Gewässerabstand verletzt werde, unbegründet.

4.

Die Rekurrenten beanstanden zudem, die ausnahmsweise Unterschreitung des Strassenabstands durch die südöstliche Ecke des geplanten Neubaus rechtfertige sich vorliegend nicht. Ohnehin fehle es an der notwendigen Interessenabwägung in Bezug auf die Ausnahmebewilligung. Vorab machen die Rekurrenten somit sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil die Erteilung einer Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstands nicht begründet worden sei.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die



grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 134 I 83 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Die Begründung muss jedoch auf jeden Fall angemessen und hinreichend, d.h. nachvollziehbar und verständlich, sein. Dabei sind die Anforderungen an die Begründung umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift (BGE 112 IA 107 Erw. 2b mit Hinweisen).

4.2 Aus den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses lassen sich die Gründe, welche die Vorinstanz zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung veranlasst hat, nicht entnehmen. Zudem fehlt es an einer ausreichenden Beschreibung des Sachverhalts, da aus den Erwägungen insbesondere nicht klar hervorgeht, für welchen Bereich genau eine Ausnahmegewilligung erteilt wird und wie diese zu Stande kommt. Daran ändert nichts, dass die Ortsbildkommission an der Sitzung vom 18. Februar 2020 (vi act. 4) die Unterschreitung des Strassenabstands empfohlen hat, zumal zumindest bezüglich Strassenabstand das entsprechende Protokoll auch nicht Eingang in den Beschluss gefunden hat und dieses vom zuständigen Stadtrat nicht gewürdigt wurde. Wie die Rekurrenten zu Recht vorbringen, wird einzig auf die gesetzliche Bestimmung (Art. 108 Abs. 2 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]) verwiesen und ohne klaren Sachverhalt und ohne Begründung eine Ausnahmegewilligung für die Reduzierung des Strassenabstands erteilt. Der Beschluss gibt folglich weder den rechtserheblichen Sachverhalt wieder noch enthält er diejenigen Angaben, welche erforderlich gewesen wären, um die Gründe für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nachvollziehen zu können. Der Einwand, die Vorinstanz habe in der angefochtenen Verfügung die Begründungspflicht verletzt, ist damit zutreffend. Darin liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

4.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, seine Verletzung führt in der Regel zu einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eine Heilung der Verletzung ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis möglich, wenn die Verletzung nicht besonders schwer wiegt, und wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an



die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (RIZVI/RISI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15 N 11). Auch im Fall einer Heilung ist die Gehörsverletzung bei der Festlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen zu berücksichtigen (RIZVI/RISI, a.a.O., Art. 15 N 32).

4.4 Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz zum einen über volle Kognition. Zum andern hat sich die Vorinstanz sowie insbesondere die KDP als Fachbehörde am Augenschein zu den möglichen Ausnahmegründen nachträglich geäußert und die Rekurrenten konnten dazu mehrmals Stellung nehmen. Die Beurteilung der entsprechenden Ausnahmegründe ist sodann eine Rechts- und keine Ermessensfrage. Unter diesen Umständen ist eine Heilung des Verfahrensmangels grundsätzlich angezeigt. Die eventualiter beantragte Rückweisung würde sich als Verfahrensleerlauf erweisen, zumal die Vorinstanz – wie sich im Verlauf des Rekursverfahrens gezeigt hat – ohnehin wieder gleich entscheiden würde. Die Gehörsverletzung gilt damit als geheilt. Allerdings wird sie bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen sein. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht eine Ausnahmegewilligung vom Strassenabstand erteilt hat.

4.5 Gemäss Art. 108 Abs. 2 StrG kann die zuständige Behörde Ausnahmen von den Strassenabstandsvorschriften bewilligen, wenn weder Verkehrssicherheit noch Strasse beeinträchtigt werden (Bst. a), Schutzobjekte nach Art. 115 PBG zu erhalten sind (Bst. b) oder reduzierte Abstände für Lärmschutzanlagen der Einhaltung der Lärmschutzgesetzgebung dienen (Bst. c). Auf eine Ausnahmegewilligung besteht kein Rechtsanspruch. Ein solcher kann sich unter Umständen aber aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz ergeben. Ausnahmen nach Strassenrecht sind nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu gewähren, auch wenn der Gesetzeswortlaut nicht zwingend nach einem Härtefall im Sinn von Art. 77 Abs. 1 Bst. a BauG verlangt und strassenrechtliche Ausnahmegewilligungen nicht nur bei Vorliegen einer eigentlichen Ausnahmesituation erteilt werden dürfen. Bei der Beurteilung, ob besondere Umstände die Erteilung einer Ausnahmegewilligung rechtfertigen, ist auf die konkreten Verhältnisse abzustellen und die Raum- und Ortsplanung sind mitzubehalten. Dabei kommt den zuständigen Behörden ein erheblicher Spielraum zu (GVP 2006 Nr. 35). Gleichwohl heisst das aber nicht, dass Ausnahmegewilligungen generell und ohne Vorliegen besonderer mit dem Einzelfall zusammenhängender Gründe oder gar nach Gutdünken erteilt werden können, ansonsten die Grundordnung aufgehoben würde (BDE Nr. 41/2021 vom 11. Mai 2021 Erw. 4.5 mit Hinweisen).



4.6 Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Baureglements der Stadt X.____ vom 1. Oktober 2016 (nachfolgend BauR) beträgt der Strassenabstand gegenüber Gemeindestrasse 3. Klasse 3 m. Vorliegend wurde das Bauvorhaben mehrfach von der Ortsbildkommission begutachtet. Diese hat an der Sitzung vom 18. Februar 2020 festgehalten, dass zugunsten eines rechtwinkligen Grundrisses eine Ausnahmegewilligung bei der Baubehörde beantragt werde (vgl. Protokollauszüge gemäss vi act. 3, 4, 9 und 15). Gestützt auf diese Abklärungen hat die Vorinstanz folglich aus Gründen des Ortsbildschutzes eine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands erteilt. Mit Amtsbericht vom 27. Mai 2021 hat die KDP festgehalten, dass sie den Erwägungen der Ortsbildkommission (u.a. gemäss Protokoll vom 18. Februar 2020) in den wesentlichen Punkten folgen könne. Am Augenschein vom 29. April 2022 hat der (damalige) Leiter der KDP diese Ansicht bestätigt und ausgeführt, dass ein wesentliches Merkmal des vorliegenden Ortsbilds sei, dass die älteren Häuser recht nahe und kompakt an den jeweiligen Erschliessungsstrassen stünden. Insgesamt sei aus denkmalpflegerischer Sicht die teilweise Unterschreitung des Strassenabstands klar nachvollziehbar und sehr wünschenswert. Dagegen bringen die Rekurrenten namentlich vor, gegenüber der L.____strasse bestehe ein erheblicher Abstand und entgegen der Auffassung der KDP sei die Situation vor allem bezogen auf das Baugrundstück und nicht nur auf andere Liegenschaft zu beurteilen. Die neueren Bauten hielten sodann entlang der L.____strasse den gesetzlichen Abstand ein. Aufgrund einer Gesamtbetrachtung rechtfertige sich vorliegend keine Reduktion des gesetzlichen Strassenabstands, zumal ein Neubau erstellt werde. Schliesslich sei eine umfassende Interessenabwägung durch die Vorinstanz vorzunehmen.

4.7 Vorliegend werden die besonderen Verhältnisse insbesondere aufgrund des Ortsbildschutzes sowie aus raumplanerischer bzw. architektonischer Sicht begründet. Insbesondere die KDP als dafür zuständige Fachstelle hat am Augenschein ausführlich und nachvollziehbar begründet, weshalb für die Unterschreitung des Strassenabstands vorliegend Gründe des Ortsbildschutzes vorhanden sind, da typischerweise die älteren Häuser recht nahe an der Erschliessungsstrasse stehen. Dies zeigt sich nicht nur beim bestehenden Gebäude in Bezug auf den A.____weg, sondern insbesondere bei den Häusern entlang der O.____gasse (z.B. Grundstück Nr. 004) sowie südlich der L.____strasse. Ebenso ortstypisch sind teilweise die südlichen Vorgartenbereiche, wie dies auch beim Baugrundstück der Fall ist und was den grösseren Abstand gegenüber der L.____strasse begründet. Insgesamt ist nachvollziehbar, dass vorliegend aufgrund der exponierten Lage im Ortsbildschutzgebiet von Y.____ diesen typischen Elementen des Ortsbilds Rechnung getragen und besondere Verhältnisse angenommen wurden. Von der Einschätzung der Fachstelle wird zudem nicht ohne zwingende Gründe abgewichen (VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Hinsichtlich der Frage, durch welche Abweichung von den Vorschriften und durch welche Anordnung den besonderen Verhältnissen genau Rechnung getragen wird, ist schliesslich eine Ermessensfrage, wobei der Vorinstanz ein grosser



Spielraum zukommt (BGE 97 I 134 Erw. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020, N 424 ff.). Dass der geplante Neubau im Vergleich zum bestehenden Gebäude einen grösseren Strassenabstand einnimmt, erscheint aufgrund der im rückwärtigen Bereich entstandenen Neubauten ebenfalls als nachvollziehbar. Eine geringfügige Unterschreitung des Strassenabstands an der südöstlichen Gebäudeecke ist an dieser Stelle aus Gründen des Ortsbildschutzes insgesamt nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat folglich zu Recht eine Ausnahmegenehmigung vom Strassenabstand nach Art. 108 Abs. 2 Bst. b StrG erteilt.

5.

Schliesslich bemängeln die Rekurrenten die Schutzentlassung bzw. den Abbruch der bestehenden Gebäude sowie die Einfügung des Neubaus in das Ortsbildschutzgebiet.

5.1 Gemäss den besonderen Bedingungen (S. 23) der angefochtenen Verfügung vom 11. Januar 2021 ging die Vorinstanz offenbar davon aus, vor Erteilung einer Baubewilligung müsse ein betroffenes Schutzobjekt vorzeitig aus dem Schutz entlassen und ein Schutzentlassungsverfahren nach PBG durchgeführt werden. Da die Vorinstanz die SchV derzeit überarbeite, könne die Schutzentlassung durch den Stadtrat im Baubewilligungsverfahren genehmigt werden. Wie die Rekurrenten zu Recht vorbringen, wäre für eine vorzeitige Schutzentlassung eine Änderung der bestehenden SchV notwendig, welche im Planverfahren (Art. 34 ff. PBG) erfolgen müsste. Ein entsprechendes Planverfahren ist unbestrittenermassen nicht durchgeführt worden, auch wenn die Vorinstanz in der Bauanzeige auf eine Schutzentlassung hingewiesen hat. Ebenso ist unbestritten, dass die fraglichen Gebäude derzeit noch in der geltenden SchV aufgeführt sind. Im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens kann ein in der Schutzverordnung aufgeführtes Schutzobjekt jedoch beseitigt oder beeinträchtigt werden, ohne dass vorgängig oder gleichzeitig eine förmliche Schutzentlassung notwendig ist. Erstens ist in Art. 122 Abs. 3 PBG – sowie in Art. 29 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 5 BauR – ausdrücklich vorgesehen, dass unter Schutz gestellte Objekte beseitigt oder beeinträchtigt werden dürfen, wenn ein gewichtiges das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Zweitens ist es aber auch von der Sache her weder nötig noch richtig. Eine Abbruch- oder Baubewilligung stellt bloss eine Ermächtigung des Bewilligungsinhabers dar, nicht aber eine Verpflichtung. Wird die Bewilligung in die Tat umgesetzt und das Objekt beseitigt oder beeinträchtigt, ist dies von der Gemeinde in der Schutzverordnung oder im Schutzinventar entsprechend nachzutragen (J. BEREUTER: in: Bereuter/Ritter/Frei [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 122 N 36; BUDE Nr. 12/2022 vom 11. Februar 2022 Erw. 6.5 f.). Vorliegend ist die Vorinstanz zwar fälscherweise von der Notwendigkeit einer vorgängigen förmlichen Schutzentlassung ausgegangen. Aus dem vorstehend Gesagten folgt allerdings, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ohne Weiteres auch über die



Schutzwürdigkeit der betroffenen Schutzobjekte sowie deren Beeinträchtigung oder Beseitigung (Schutzentlassung) befunden werden konnte.

5.2 Betrifft ein Bau- oder Abbruchgesuch ein bereits durch Aufnahme in eine Schutzverordnung grundeigentümerverbindlich geschütztes Objekt, steht die Unterschutzstellung als solche nur unter einschränkenden Voraussetzungen wieder zur Diskussion. Nutzungspläne und damit auch Schutzverordnungen sind raumplanerische Massnahmen, welche als solche nach Art. 21 Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) zu überprüfen sind, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Bei Baubewilligungen im Zusammenhang mit geschützten Baudenkmalern ist demnach nach Massgabe der soeben beschriebenen Grundsätze der Abänderbarkeit von Unterschutzstellungsentscheiden aufgrund der aktuellen Gegebenheiten zu prüfen, ob die Schutzwürdigkeit des Objekts weiterhin gegeben ist. Wird die Frage aufgrund neuer Erkenntnisse bezüglich Schutzwürdigkeit oder bezüglich berechtigter Interessen der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers oder anderer öffentlicher Interessen verneint, steht der Bau- und Abbruchbewilligung nichts entgegen. Wenn der Schutz dagegen aufrechterhalten werden soll, ist aus Sicht der Schutzziele zu bestimmen, ob die geplanten Änderungen am Schutzobjekt – allenfalls unter Auflagen – zulässig sind. Diese Frage hat die Baubewilligungsbehörde unter Beizug von Fachleuten zu klären und nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden (BEREUTER, a.a.O., Art. 122 N 30 f.)

5.3 Vorliegend handelt es sich gemäss SchV bei den bestehenden Gebäuden (Vers.-Nrn. 002 und 003) um erhaltenswerte Kulturobjekte (Art. 6 Abs. 2). Erhaltenswert bezeichnete Objekte sind als Einzelobjekt oder als Bestandteil des Orts- und Landschaftsbilds charakteristisch. Sie sind nach Möglichkeit zu erhalten (Art. 6 Abs. 2 SchV). Gemäss Vorinstanz sei bei den fraglichen Objekten weniger als 50 Prozent der Bausubstanz erhalten und es liege ein Ersatzbauprojekt vor, welches in Bezug auf die ortsbauliche Wirkung und Ausgestaltung genüge, womit die Voraussetzungen von Art. 29 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 5 BauR erfüllt seien. Die entsprechende Kommission der Vorinstanz (Ortsbildkommission) hat gemäss Beschluss vom 9. April 2019 festgestellt, dass die vorhandene Substanz der fraglichen Gebäude nicht mehr erhaltenswert sei und die Aufhebung des Schutzstatus unter Vorbehalt eines adäquaten und bewilligungsfähigen Ersatzprojekts in Aussicht gestellt werden könne (vgl. auch Dossier "Entlassung aus der Schutzverordnung" vom 20. August 2019, vi act. 2). In der Folge hat die Ortsbildkommission das Ersatzbauprojekt mehrfach geprüft sowie ein Farb- und Materialkonzept für die öffentliche Auflage verlangt (vi act. 9). Im Amtsbericht vom 27. Mai 2021 hat die KDP das Vorgehen der Vorinstanz in Bezug auf die Schutzwürdigkeit sowie die Einstufung als Objekt von lokaler Bedeutung als korrekt eingestuft und den Entscheid der Vorinstanz als materiell nachvollziehbar bezeichnet, auch wenn Zweifel an der Objektivität einzelner Entscheidgrund-



lagen sowie eine nicht nachgewiesene Interessenabwägung bemängelt wurden. Am Augenschein vom 29. April 2022 hat sich der schlechte bauliche Zustand der Gebäude eindrücklich bestätigt. Die Vorinstanz hat dabei ausgeführt, dass im Rahmen der laufenden Revision der Schutzverordnung die Schutzwürdigkeit von mehreren Experten überprüft und – unabhängig von den unbewilligten Abbrucharbeiten im Innern der Gebäude – verneint worden sei. Weiter stütze man sich in Bezug auf das Ortsbild auf die Aussagen der Ortsbildkommission, welche im vorgesehenen Ersatzprojekt eine Verbesserung zur bestehenden Situation sehe. Die KDP hat vor Ort nochmals bestätigt, dass sie festgestellt habe, dass die Erhaltensfähigkeit des Einzelschutzobjekts unabhängig von den bereits vorgenommenen Abbrucharbeiten nicht mehr gegeben sei. Der Zeugniswert des Objekts sei zudem eher gering. Insgesamt sei der Erhalt des Hauses im heutigen Zustand nicht verhältnismässig, da die Struktur zwar ortstypisch, jedoch nicht herausragend und bereits in früheren Zeiten verändert worden sei.

5.4 Auch wenn die Rekurrenten zutreffend vorbringen, dass die Grundsubstanz von Scheune und Stall – zumindest überwiegend – erhalten sei und eine Renovation des Gebäudes grundsätzlich möglich wäre, kann vorliegend den schlüssigen Ausführungen der KDP gefolgt werden, wonach ein Abbruch der Gebäude verhältnismässig sei. Bezüglich Schutzwürdigkeit liegen somit wesentlich geänderte Verhältnisse bzw. das Interesse an der Erhaltung überwiegende Bedürfnisse im Sinn von Art. 122 Abs. 3 PBG vor. Dass die Rekursgegner bereits einen Teil der historischen Bauteile sowie die Ausstattung im Innern des Gebäudes ohne Bewilligung zerstört haben, ist zwar äusserst bedauerlich, im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht massgeblich und einzig hinsichtlich des angeordneten Baustopps (Art. 159 Abs. 1 PBG) und einer allfälligen Strafe (Art. 162 PBG) von Belang. In Bezug auf die Einfügung des geplanten Neubaus bringen die Rekurrenten sodann ebenfalls nur allgemein vor, dieser falle zu gross aus und wirke störend. Auf die einzelnen Kriterien von Art. 4 Abs. 2 und 3 SchV gehen sie dabei nicht näher ein. Mit Blick auf die Baupläne sowie Ausführungen der Vorinstanz und KDP ist nicht ersichtlich, inwiefern der geplante Neubau sich insbesondere in Bezug auf die Gebäudeform und -stellung, Dachgestaltung, Höhen, Fassadengliederung und -gestaltung usw. nicht gut in das Gesamtbild des bestehenden Ortsbilds von Y.____ (lokale Bedeutung) einfügen soll, zumal insbesondere die ortsbildwirksame südorientierte Giebelfront (vgl. S. HEUSSER, Qualifikation des Ortsbildes, ISOS-Inventarblatt 1995, abrufbar unter: www.sg.ch/kultur/denkmalpflege/Ortsbildschutz-ISOS/isos.html) beibehalten wird. Diesbezüglich kann auf die überzeugenden Ausführungen der KDP am Augenschein verwiesen werden, wonach für die Einordnung ins Ortsbild insbesondere dessen Elemente wie Volumen, Dachform, Materialisierung, Typologie sowie Grösse und Positionierung der Bauten wesentlich seien und der geplante Ersatzbau namentlich von der Massstäblichkeit viele Elemente aufnehme und dem Ortsbild insgesamt angemessen Rechnung trage. Auch die Volumetrie und



Grösse, der Standort, der geplante Kreuzgiebel sowie die Materialisierung sind weitere wichtige Elemente, welche zu einer guten Einfügung betragen. Eine allenfalls ungenügende Interessenabwägung der Vorinstanz wäre durch die nachträglichen Ausführungen im Übrigen geheilt, zumal sich die Rekurrenten im Verlauf des Verfahrens mehrfach äussern konnten. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt hat, dieser Mangel jedoch im Rekursverfahren geheilt wurde. In der Sache ist der Rekurs dagegen abzuweisen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Verfahren, bei denen sich ähnlich wie im Zivilprozess zwei Private mit entgegengesetzten Interessen am Verfahrensausgang gegenüberstehen, werden in aller Regel diese beiden für die Auferlegung von amtlichen Kosten herangezogen, während dem erstverfügenden Gemeinwesen, selbst wenn es mit seinen Anträgen unterliegt, keine amtlichen Kosten auferlegt werden. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die privaten Beteiligten ein persönliches und direktes Interesse am Verfahrensausgang haben, während das Gemeinwesen in diesen Fällen grundsätzlich nur öffentliche Interessen wahrt, nämlich die richtige Anwendung der massgeblichen Vorschriften. Diese Praxis findet insbesondere in Baubewilligungs- und Planungsverfahren Anwendung, wurde vom Verwaltungsgericht aber auch in anderen Fällen bestätigt (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 76). Ausnahmsweise wird jedoch eine Kostenauflegung zu Lasten der Vorinstanz vorgenommen, wenn ein schwerer Verfahrensfehler vorliegt. Als solche schweren Verfahrensfehler würden nach der Rechtsprechung etwa die Verletzung des rechtlichen Gehörs, die fehlende schriftliche Information eines Nachbarn, das Unterlassen der Einleitung eines koordinierten Verfahrens oder eine offenbare Rechtsverletzung gelten (vgl. R. HIRT, a.a.O., S. 89 ff. und 110).

7.2 Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Im vorliegenden Verfahren unterliegen die Rekurrenten in der Sache; sie obsiegen indes in Bezug auf die geltend gemachte Gehörsverletzung. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist es daher angemessen, ihnen die amtlichen Kosten in reduziertem Umfang (d.h. Fr. 2'500.–) aufzuerlegen. Die Vorinstanz trägt den restlichen Betrag (d.h. Fr. 1'000.–); auf die Erhebung des Anteils der Vorinstanz ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.3 Der von A.____ am 11. Februar 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.



8.

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

8.1 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^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Die Rekurrenten unterliegen in der Sache, obsiegen jedoch in Bezug auf die geltend gemachte Gehörsverletzung. Weil das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Es ist daher angezeigt, der Gehörsverletzung durch die Vorinstanz Rechnung zu tragen und den Rekurrenten eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen. Weil keine Kostennote eingereicht wurde, wird die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) auf Fr. 1'000.– festgelegt, sie ist von der Politischen Gemeinde X.____ zu bezahlen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

8.3 Die Rekursgegner obsiegen 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^{bis} VRP). Da die Rekursgegner nicht während des gesamten Verfahrens vertreten waren und einzig eine kurze Stellungnahme zum Amtsbericht der Denkmalpflege eingereicht haben, rechtfertigt sich die Zusprechung einer reduzierten Parteientschädigung. Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO ermessensweise auf Fr. 2'000.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von den Rekurrenten zu bezahlen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ und B.____ wird abgewiesen.



2.

a) A.____ und B.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidegebühr von 2'500.–.

b) Der am 11. Februar 2021 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

c) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von 1'000.– bei der Politischen Gemeinde X.____ wird verzichtet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde X.____ entschädigt A.____ und B.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 1'000.–.

b) Das Begehren von C.____, D.____ und E.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____ und B.____ entschädigen C.____, D.____ und E.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'000.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin