



Fall-Nr.:	18-7125
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	15.01.2020
Entscheiddatum:	10.09.2019

BDE 2019 Nr. 54

Art. 45 Abs. 1 und 94 VRP, Art. 5 Abs. 3 BauG, Art. 7 Abs. 3 Bst. c PBG, Art. 4a VISOS, Art. 21 Abs. 2 RPG. Die blosser Veränderung der Aussicht wie auch der Umstand, dass Nachbarn regelmässig von üblichem Baulärm betroffen sind, führt nicht zur Anerkennung der Rekursberechtigung (Erw. 1.3). Die Vorgabe in einem kommunalen Richtplan, dass eine Überbauung eines Grundstücks nur auf der Basis eines Sondernutzungsplans erfolgen darf, widerspricht dem früheren Baugesetz, das noch keine Sondernutzungsplanpflicht kannte; sie findet deshalb keine Anwendung im Baubewilligungsverfahren (Erw. 5). Der kantonale Richtplan und das ISOS sind im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nur dann anwendbar, wenn sie vorab in der Nutzungsplanung grundeigentümergebunden umgesetzt wurden (Erw. 6.1 – 6.6). Bei einem erst seit sieben Jahren geltenden Zonenplan handelt es sich aus raumplanerischer Sicht noch um einen sehr neuen Plan; das Interesse an der Beständigkeit des Plan ist dementsprechend hoch zu gewichten (Erw. 6.7). Die Kosten des Einspracheverfahrens dürfen dem Einsprecher im Baubewilligungsverfahren in der Regel nicht auferlegt werden (Erw. 8). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2019/204 vom 17. Oktober 2020 teilweise bestätigt. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben.)

BDE 2019 Nr. 54 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



18-7125

Entscheid Nr. 54/2019 vom 10. September 2019

Rekurrenten

A.____
B.____
C.____
D.____
E.____

alle vertreten durch lic.iur. Martin Pestalozzi, Rechtsanwalt, Seefeld-
strasse 9a, 8630 Rütli ZH

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheid vom 8. Oktober 2018)

Rekursgegnerin

F.____ **AG**

vertreten durch Dr. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt, Teufen-
erstrasse 3, 9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit
Tiefgarage)



Sachverhalt

A.

a) Die Erbengemeinschaft G.____ ist Grundeigentümerin des unüberbauten, 5'698 m² grossen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse im Gebiet N.____.

b) Die Schutzverordnung der Gemeinde Z.____ vom 16. Juli 2010 (SchutzV) legt das Gebiet "Unterer O.____" als geschütztes Ortsbild fest. Dieses erstreckt sich über das nördlich des Grundstücks Nr. 001 liegende und unter Schutz gestellte „Schloss O.____“ und erfasst im Osten auch das Grundstück Nr. 006 mit dem ebenfalls als Einzelschutzobjekt erfassten "Haus O.____".

c) Das Gebiet N.____ mit Grundstück Nr. 001 liegt ausserhalb des Ortsbildschutzgebiets, ist allerdings im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erfasst. Das ISOS trat für Z.____ am 1. Mai 2010 in Kraft. Das Gebiet N.____ ist darin als Umgebungsrichtung U-Ri XI (Aufnahmekategorie "ab") aufgeführt und als unerlässlicher und empfindlicher Teil des Ortsbilds beschrieben. Weiter sieht das ISOS für das Gebiet N.____ (einschliesslich des Grundstücks Nr. 001) das Erhaltungsziel "a" vor, das die Erhaltung der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche verlangt. Zusätzlich empfiehlt das Bundesinventar, dass die Umgebungsrichtung N.____ nicht als Baugebiet vorzusehen sei.

d) Der kommunale Richtplan der Gemeinde Z.____ vom 18. Januar 2010 sieht dagegen vor, das damals noch dem übrigen Gemeindegebiet (üG) zugeteilte Grundstück Nr. 001 teils in die Wohnzone für dreigeschossige Bauten (W3) und teils in die zweigeschossige Wohnzone (W2) einzuzonen; zudem soll gemäss Richtplan eine Überbauung des Grundstücks nur auf Basis eines Sondernutzungsplans erfolgen.

e) Im Rahmen der letzten Gesamtrevision des Zonenplans wurde das Grundstück Nr. 001 dann der Bauzone zugeteilt. Gemäss dem geltenden Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 9. März 2011 ist die südliche Hälfte des Grundstücks heute der Wohnzone für dreigeschossige Bauten (W3) zugeteilt; die nördliche Hälfte wurde grossteils der zweigeschossigen Wohnzone (W2c) und der nördliche Randbereich des Grundstücks der Grünzone Erholung (GE) zugewiesen.

B.

a) Im Februar 2012 reichte die Erbengemeinschaft G.____ dem Gemeinderat eine Projektstudie für die Überbauung des Grundstücks Nr. 001 ein, die zum Erlass eines Überbauungsplans führen sollte. Im Rahmen der Erarbeitung dieses Überbauungsplans ersuchte das kantonale Amt für Kultur, Abteilung Denkmalpflege (DMP), im Auftrag der Gemeinde Z.____ und des „runden Tisches O.____“ die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) am 18. Januar 2013 um ein Gutachten zur Ein- und Umzonung im Ortsteil "Unterer O.____", weil



dort anlässlich der vorangegangenen Gesamtrevision des Zonenplans noch verschiedene Grundstücke von der definitiven Zonenzuteilung zurückgestellt waren. Das Grundstück Nr. 001 stand bei den Fragestellungen an die ENHK nicht im Mittelpunkt; in erster Linie ging es um die Beurteilung umliegender Grundstücke und deren Bedeutung für den Landschafts- und Kulturraum. Im ENHK-Gutachten vom 12. Juli 2013 (im Folgenden ENHK-Gutachten) machte die ENHK aber auch zu anderen Gebieten Bemerkungen, die für den Bereich "Unterer O.____" von Bedeutung sind, darunter auch zu Grundstück Nr. 001. Gemäss ENHK-Gutachten gehöre dieses zum noch weitgehend unbebauten Hangfuss, der mit dem O.____ ein Ensemble bilde. Die inzwischen erfolgte Einzonung des Grundstücks Nr. 001 vom üG in die W3 wurde als sehr problematisch beurteilt; sie beeinträchtige den Blick auf das Ensemble des O.____s und verunkläre die topographische Situation des Gebiets in schwerwiegender Weise. Die ENHK kam zur Ansicht, dass zum O.____ hin langfristig ein klarer Siedlungsrand definiert werden müsse, d.h. eine klare und im Gelände nachvollziehbare Form als Begrenzung gegenüber dem Grünbereich. Die zukünftige Bebauung dürfe die Hangfusslinie nicht überschreiten. Damit der Hangfuss konsequent freigehalten werden könne, müsse das Grundstück Nr. 001 ausgezont werden. Könne dieser Empfehlung nicht gefolgt werden, müsse die Bebauung in diesem Bereich zumindest auf maximal zwei Geschosse beschränkt werden.

b) Mit Beschluss vom 2. Dezember 2013 hielt der Gemeinderat Z.____ zum ENHK-Gutachten fest, dass er die Haltung der ENHK zur Auszonung des Grundstücks Nr. 001 nicht teile. Einerseits sei das Grundstück erst im Jahr 2011 eingezont worden und dürfe wegen des Grundsatzes der Planbeständigkeit nach so kurzer Zeit nicht bereits wieder ausgezont werden; andererseits sei eine entschädigungspflichtige Auszonung kaum finanzierbar. Das Grundstück Nr. 001 liege rechtskräftig in der Bauzone, weshalb mit der Ausarbeitung des Überbauungsplans P.____ fortgeschritten werde.

c) Nach zahlreichen Überarbeitungen wurde der Überbauungsplan "P.____" in der Folge vom Gemeinderat Z.____ erlassen und vom 24. März bis 22. April 2015 öffentlich aufgelegt. Während der Einsprachefrist erhoben verschiedene Anrainer Einsprache beim Gemeinderat. Dieser wies die Einsprachen mit Beschluss vom 30. Mai 2016 ab. Gegen diesen Beschluss erhoben u.a. A.____, B.____, C.____, alle X.____, sowie D.____ sowie E.____, alle Y.____, durch ihren Rechtsvertreter am 17. Juni 2016 Rekurs beim Baudepartement (16-3578). Im Rahmen des Rekursverfahrens wurde am 24. Januar 2017 ein Augenschein durchgeführt. Danach wurde das Rekursverfahren auf Antrag der Grundeigentümerin zur Prüfung weiterer Alternativen sistiert. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2017 beantragte die Grundeigentümerin dem Gemeinderat Z.____ den Widerruf des Überbauungsplans. Der Widerruf erfolgte am 18. Dezember 2017, woraufhin der Rekurs gegen den Überbauungsplan P.____ am 17. Januar 2018 als gegenstandslos von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.



C.

a) Mit Baugesuch vom 1. März 2018 beantragte die F.____ AG, Y.____, bei der Bauverwaltung Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung von zwei Mehrfamilienhäusern mit jeweils einer Tiefgarage auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 24. April bis 7. Mai 2018 erhoben wiederum A.____ (Grundstück Nr. 002), B.____ (Grundstück Nr. 003), C.____ (Grundstück Nr. 002), D.____ (Grundstück Nr. 004) sowie E.____ (Grundstück Nr. 005) durch ihren Rechtsvertreter Einsprache gegen das Bauvorhaben. Sie rügten zusammenfassend, das Bauvorhaben liege in einem Gebiet mit besonderem Planungsbedarf; ein Sondernutzungsplan fehle bislang. Ausserdem sei das Vorhaben mit den Anliegen des ISOS nicht vereinbar.

c) Mit Beschluss vom 8. Oktober 2018 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung, wies die Einsprache ab und überband den Einsprechern eine Einsprachegebühr von Fr. 1'200.–. Zur Begründung führte sie aus, nach dem kommunalen Richtplan liege das Baugrundstück in einem Gebiet mit besonderem Planungsbedarf. Auch treffe es zu, dass kein Sondernutzungsplan für das Baugrundstück existiere. Allerdings sei der Richtplan für Private nicht bindend, weshalb es ihnen freigestanden habe, das Baugesuch ohne vorgängigem Erlass eines Sondernutzungsplans einzureichen. Eine Pflicht zur Beachtung des ISOS im Baubewilligungsverfahren gebe es nicht. Das Bauvorhaben orientiere sich aber streng an der Regelbauweise und weiche nicht von der Grundnutzungsordnung ab.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____, C.____ sowie D.____ sowie E.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 2. November 2018 Rekurs beim Baudepartement. Zur Begründung wird u.a. geltend gemacht, das Bauprojekt stehe mit dem ENHK-Gutachten in völligem Widerspruch. Es sehe im nördlichen Grundstücksteil ein zweigeschossiges Gebäude "Berg" mit gut sichtbarer Garagenzufahrt ins Untergeschoss und davor, im südlichen Grundstücksteil, ein lang gezogenes Gebäude "Tal" mit mehrheitlich drei Vollgeschossen vor. Beide Bauten zusammen erschienen von Süden her als fünf- bis sechsgeschossiger Gebäudekomplex und verunstalteten den Grüngürtel am Hangfuss des O.____. Die Überbauung führe zu einem schwerwiegenden Eingriff in den geschützten Hangbereich. Die Nutzungsplanung stamme aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des ISOS. Der kommunale Richtplan statuiere eine Sondernutzungsplanpflicht für das Baugrundstück; ein solcher Erlass fehle jedoch bis heute. Im Weiteren habe der Kanton St.Gallen seinen Richtplan bereits den bundesrechtlichen – aus dem ISOS resultierenden – Vorgaben angepasst. Fehle es – wie vorliegend – auf kommunaler Ebene noch an der Umsetzung der Bundesinventare, müssten diese – und selbstverständlich auch der behördenverbindliche kantonale Richtplan – direkt auf ein



Einzelbauvorhaben angewendet werden. Folglich hätte das Baugrundstück Nr. 001 aus- oder zumindest abgezont werden müssen. Mit den Vorgaben des ISOS und des ENHK-Gutachtens sei das umstrittene Bauprojekt jedenfalls nicht vereinbar; daran vermöge der Umstand, dass sich das Projekt offenbar streng an die Regelbauvorschriften halte, nichts zu ändern.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2019 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch Dr. Benedikt Fässler, Rechtsanwalt, St.Gallen, auf den Rekurs von A.____ sowie B.____ – mangels Legitimation – nicht einzutreten; im Übrigen sei der Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen.

b) Mit Vernehmlassung vom 15. Januar 2019 beantragt die Baukommission sinngemäss die Abweisung des Rekurses.

c) Im Amtsbericht vom 28. März 2019 kommt die DMP zum Ergebnis, die geplante Überbauung sei aus denkmalpflegerischer Sicht zulässig.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes 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.

1.3 Die Rekursberechtigung ist umstritten. Die Vorinstanz beurteilte im angefochtenen Entscheid die Einspracheberechtigung einzelner Einsprecher aufgrund ihrer fehlenden räumlichen Nähe zum Bauvorhaben als fraglich; sie prüfte diese dann jedoch nicht weiter und trat gesamthaft auf die Einsprache ein, weil sie diese ohnehin abwies. Die Rekursgegnerin bringt nun vor, A.____ sowie B.____ seien nicht rekursberechtigt, weil sie 125 m bzw. 150 m vom Baugrundstück Nr. 001 entfernt wohnten; es fehle ihnen die nötige räumliche Beziehung. Dagegen seien die übrigen Rekurrenten legitimiert, weil sie näher als 100 m vom Baugrundstück entfernt wohnten.

Die Rekurrenten machen demgegenüber geltend, bei einem Abstand zum Baugrundstück bis zu 100 m sei die Legitimation von Nachbarn grundsätzlich immer zu bejahen und – nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung – bei direkter Sichtverbindung zum Bauvorhaben auch bei einem Abstand von bis zu 200 m. Vorliegend komme hinzu, dass durch die geplante Überbauung die Sicht auf den bis heute praktisch unverbauten Teil des O.____ und damit eines ISOS-



Schutzobjekts, das den Rekurrenten als Naherholungsraum diene, beeinträchtigt würde. Die Rekurrenten hätten ein "Recht auf Naturgenuss und Erholung". Zudem seien sie vom zu erwartenden Baulärm und vom Mehr- und Schleichverkehr auf der Hanfländerstrasse mehr als Dritte betroffen. Von A.___s Stockwerkeigentumswohnung aus bestehe freie Sicht auf das weniger als 100 m entfernte Baugrundstück, weshalb sie von vornherein rekursberechtigt sei. Von B.___s Stockwerkeigentumswohnung betrage die Sichtdistanz nur etwa 150 m zum Baugrundstück; sie seien deshalb dem Baulärm mehr als Dritte ausgesetzt und zudem betroffen, weil ihre Wohn- und Schlafräume zur Hanfländerstrasse orientiert und deshalb zusätzlichem Verkehrslärm ausgesetzt seien.

1.3.1 Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardut. Schutzwürdig ist es, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht oder wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenlage mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 390 mit Hinweisen). Nicht entscheidwesentlich ist, ob der Beschwerdeführer zum Baugrundstück direkten Sichtkontakt hat (VerwGE B 2009/25 vom 15. Oktober 2009 Erw. 1.2, VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 Erw. 3.2.2). Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 391; Urteil des Bundesgerichtes 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 Erw. 1.3 ff.).

1.3.2 Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis eines Nachbarn ist die räumliche Nähe seines Grundstücks zum umstrittenen Bauvorhaben. Die räumliche Beziehung ist insbesondere dann gegeben, wenn sie eine Beeinträchtigung des Nachbargrundstücks nicht ausschliesst (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 414). Das Beschwerderecht wird grundsätzlich anerkannt, wenn die Liegenschaft des Nachbarn unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder allenfalls nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt wird. Dies gilt grundsätzlich auch bei Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 m; bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden (BGE 140 II 214 Erw. 2.3). Daneben wird eine besondere Betroffenheit in Fällen bejaht, in denen von einer Anlage aus mit Sicherheit oder mit grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf Nachbargrundstücke ausgehen oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner dabei einem besonderen Risiko ausgesetzt sind (Urteil des Bundesgerichtes 1C_40/2010 vom 9. März 2010 Erw. 2.3 mit Hinweisen, Urteil des Bundesgerichtes 1C_340/2007 vom 28. Januar 2008 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Bei diesen Abstandsangaben handelt es sich



allerdings um keine verbindlichen absoluten Werte. Es ist vielmehr eine Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vorzunehmen.

1.3.3 Vorliegend hat keiner der Rekurrenten direkten Anstoss an das Baugrundstück Nr. 001. Das Einfamilienhaus von E.____, Miteigentümerin des Grundstücks Nr. 005, liegt – getrennt durch die M.____strasse – nur knapp 20 m südwestlich des Baugrundstücks. Das ebenfalls mit einem Einfamilienhaus überbaute Grundstück Nr. 004 von D.____ befindet sich – getrennt durch zwei überbaute Drittgrundstücke – etwa 75 m vom Baugrundstück entfernt. E.____ sowie D.____ verfügen aufgrund der Nähe ihrer Grundstücke zum Baugrundstück und des Umstands, dass diese an der vom Baustellenverkehr befahrenen M.____- und N.____strasse liegen, über die für die Bejahung der Rekursberechtigung erforderliche räumlich enge Beziehung; sie sind durch die geplanten Bauten unmittelbar und in höherem Ausmass als die Allgemeinheit in eigenen Interessen betroffen; ihre Rekurslegitimation ist damit gegeben.

1.3.4 Alle anderen Rekurrenten sind Eigentümer von Stockwerkeinheiten an der Gutenberg-, Hanfländer- bzw. Pius Rickenmannstrasse. Die nächstgelegene rekurrentische Liegenschaft von C.____ (Stockwerkeigentümer von Einheit Nr. 7712, Grundstück Nr. 002) liegt rund 95 m vom Baugrundstück entfernt. Stellt man auf den Abstand zwischen der Südfassade des umstrittenen Neubaus "Tal" und der Nordfassade der Stockwerkeinheit von C.____ ab, beträgt der Abstand – in der Luftlinie gemessen – bereits gut 105 m. Die Nordfassade der Stockwerkeinheit von A.____ (Einheit Nr. 7714, ebenfalls Grundstück Nr. 002) liegt etwa 125 m vom Baugrundstück bzw. 132 m von der Südfassade des Gebäudes "Tal" entfernt, jene der Stockwerkeinheit von B.____ (Einheit Nr. 7917, Grundstück Nr. 003) sogar zwischen 145 m und 155 m. Abgesehen von der beträchtlichen Entfernung zum Baugrundstück sind die Stockwerkeinheiten von C.____, A.____ sowie B.____ auch nicht direkt von der Baustellenerschliessung betroffen. Der Einwand, die Hanfländerstrasse könnte während der Bauphase möglicherweise als Schleichweg benutzt werden, wodurch Mehrverkehr entstünde, erscheint angesichts der Tatsache, dass die Hanfländerstrasse mit einem Fahrverbot (lediglich Zubringerdienst gestattet) belegt ist, gesucht. Zwar trifft es zu, dass die letztgenannten Rekurrenten aus ihren Wohnungen direkte Sicht auf den Unteren O.____ und damit auch auf die umstrittene Überbauung haben. Allein die Sicht auf eine geplante Wohnbaute reicht indessen für die Bejahung der Rekursberechtigung nicht aus. Das vom Vertreter der Rekurrenten angeführte Bundesgerichtsurteil 1C_26/2009 vom 27. Februar 2009, aus dem er ableiten will, dass eine für die Bejahung der Legitimation genügende räumliche Nähe bis zu einer Distanz etwa 200 m gegeben sein soll, erweist sich als nicht einschlägig. Einerseits ist der dort beurteilte Sachverhalt nicht mit dem Vorliegenden vergleichbar. Im besagten Urteil ging es um einen Kiesabbau in einem See, der von einem Schwimmbagger aus durchgeführt werden sollte. Die Grundstücke der



Beschwerdeführer stiessen direkt an das Seeufer an, und der umstrittene Kiesabbau sollte unmittelbar vor ihren Wohnungen in einer Distanz von weniger als 200 m stattfinden. Das Bundesgericht befand, die Beschwerdeführer hätten nicht nur eine direkte Sichtverbindung zum Schwimmbagger, der das Material entnehme, sondern sie könnten auch die entstehenden Lärmimmissionen hörbar wahrnehmen. Ausschlaggebend für die Bejahung der Beschwerdeberechtigung waren damit in erster Linie die zu erwartenden Lärmimmissionen, nicht aber die direkte Sichtverbindung. Zum anderen führte das Bundesgericht in Erw. 2.2 des Urteils ausdrücklich aus, dass der Nachbar, der eine Baubewilligung anfechten wolle, glaubhaft darlegen müsse, dass er in räumlicher Hinsicht eine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand aufweise und dass seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden könne. Das gelte insbesondere dann, wenn nicht ohne Weiteres ersichtlich sei, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben seien. Gerade letzteres trifft auf das vorliegende Rekursverfahren zu. Zwar ist unbestritten, dass sich an der Aussicht der Rekurrenten Richtung Norden im Fall einer Überbauung des Grundstücks Nr. 001 etwas ändert und sie künftig statt einer unüberbauten Wiese am Hangfuss des Unteren O.____ auf ein mit zwei Mehrfamilienhäusern überbautes Grundstück blicken würden. Die blosser Veränderung der Aussicht führt indessen nicht bereits zur Anerkennung der Rekursberechtigung, weil sich diese für alle Bewohner von Z.____ mit direkter Sicht auf den Unteren O.____ ändern wird. Nachdem es auch keinen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf freie Aussicht gibt, kann allein damit das erforderliche unmittelbare Berührtsein, die spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache nicht begründet werden. Der zusätzliche Einwand, aufgrund der geringen Distanz zum Baugrundstück würden die Rekurrenten mehr als Dritte vom Baulärm betroffen, verfängt ebenfalls nicht. Der Rekursgegnerin ist zuzustimmen, dass für die Beurteilung der Legitimationsberechtigung allein die Auswirkungen der späteren Bauten selbst, nicht aber der Lärm während des Bauvorgangs relevant sind. Wollte anders entschieden werden, hätte das beispielsweise zur Folge, dass in kleineren Gemeinden sämtliche Bewohner einspracheberechtigt wären, wenn für Bauvorhaben Sprengungen und/oder Pfählungen notwendig würden. Auch die Rüge, der Untere O.____ sei für die Rekurrenten ein landschaftlich wertvolles Naherholungsgebiet, schafft keine besonders nahe Beziehung zur Streitsache. Diesbezüglich trifft die Rekurrenten das umstrittene Bauvorhaben nicht stärker als sämtliche Bewohner von Z.____ oder alle anderen Personen, die ebenfalls dort spazieren gehen wollen (VerwGE B 2010/233 vom 15. Dezember 2011 Erw. 3.3.4). Zusammenfassend wird von den Rekurrenten nicht dargetan, inwiefern sie durch die angefochtene Baubewilligung in schutzwürdigen Interessen betroffen sein sollten; folglich ist die Rekursberechtigung von C.____, A.____ sowie B.____ in der Sache selbst nicht gegeben. Auf den Rekurs ist deshalb in der Sache – unter Vorbehalt der Erw. 2 – nur insoweit einzutreten, als er von E.____ sowie D.____ erhoben wurde.



1.3.5 Soweit sich sämtliche Rekurrenten im Rekurs auch gegen die Auferlegung der Entscheidungsgebühr im Einspracheverfahren wehren, sind sie selbstverständlich alle in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Insoweit ist auf den Rekurs von allen Rekurrenten einzutreten.

2.

Mit Rekurs können alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden (Art. 46 Abs. 1 VRP). Eine Verfügung oder ein Entscheid als Anfechtungsgegenstand sind Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Sie bilden somit zugleich den Anlass und die Begrenzung des Wirkungsbereichs der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Ausserhalb des in der Verfügung oder im Entscheid geregelten Rechtsverhältnisses liegende Rechtsbegehren sind grundsätzlich unzulässig (F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.). Gegenstand des Verfahrens kann somit nur sein, was vom erstinstanzlichen Entscheid erfasst wurde (GVP 1978 Nr. 4). Sprengt die mit dem Rekursantrag aufgestellte Rechtsbehauptung den durch die erstinstanzliche Verfügung gesteckten Rahmen, ist darauf nicht einzutreten (KÖLZ, a.a.O., N 86 zu §§ 19-28, S. 322).

Soweit die Rekurrenten zumindest sinngemäss den Erlass einer Planungszone und die Auszonung des Grundstücks Nr. 001 verlangen, bewegen sie sich ausserhalb des Streitgegenstands. Auf den Rekurs ist in diesem Punkt nicht einzutreten.

3.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Die neuen Regelungen im PBG finden allerdings in der Regel auf Baugesuche erst dann Anwendung, wenn die kommunalen Rahmennutzungspläne revidiert und in Kraft gesetzt sind. Mithin sind – soweit vorliegend überhaupt relevant – weiterhin das BauG und das entsprechende Baureglement anwendbar, mit Ausnahme der gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärten Bestimmungen.

4.

Die Rekurrenten machen einleitend geltend, das Baugesuch sei unvollständig, weil ein Fassadenplan, auf dem die Südfassade des Gebäudes "Berg" für sich allein vollständig sichtbar sei, fehle. Vorhanden sei einzig eine Südansicht mit beiden Bauten gemeinsam; auf dieser verdecke die Südfassade des Gebäudes "Tal" jene des Gebäudes "Berg" teilweise, womit eine Beurteilung des Erscheinungsbilds des Gebäudes "Berg" unmöglich sei.



Nach Art. 23 Abs. 1 Bst. d des Baureglements der Gemeinde Z.____ vom 9. März 2011 (BauR) hat das Baugesuch Schnitt- und Fassadenpläne im Massstab 1:100 oder 1:50 mit Angabe der Höhen und des gewachsenen Bodens, des neuen Terrainverlaufs sowie des Niveau-punkts in m. ü.M. zu enthalten. Diese Anforderungen erfüllt das umstrittene Baugesuch. Es enthält einen Fassadenplan, 1:100, Plan-Nr. 0106, vom 17. Oktober 2017, der die West-, Ost- und Südfassaden der Überbauung aufzeigt. Die beiden Nordfassaden der Bauten "Berg" und "Tal" sind in diesem Plan jeweils separat abgebildet; die Südfassaden sind dagegen in einer einzigen Abbildung dargestellt. Der Grund für die unterschiedliche Darstellungsweise liegt wohl darin, dass die Südfassade des Hauses "Berg" hinter jener des Gebäudes "Tal" von Süden her sichtbar und damit auch darstellbar ist. Demgegenüber würde die Nordfassade des Hauses "Tal" durch jene des Gebäudes "Berg" vollständig verdeckt, weshalb die beiden Nordfassaden in zwei separaten Abbildungen dargestellt sind. Der Einwand, die Südfassaden der beiden Bauten könnten durch deren gemeinsame Darstellung in einem einzigen Fassadenplan nicht genau nachvollzogen bzw. deren Auswirkungen könnten nicht beurteilt werden, ist unbegründet. Neben den Fassadenplänen findet sich in den Baugesuchsunterlagen auch ein Schnittplan, 1:100, Plan-Nr. 0105, vom 17. Oktober 2017, der im Schnitt A-A die Staffelung der Baukörper "Berg" und "Tal" und deren genaue Höhenlage exakt wiedergibt.

5.

Die Rekurrenten bringen vor, der kommunale Richtplan von Z.____ statuiere eine Sondernutzungsplanpflicht für das Baugrundstück; ein solcher Erlass fehle jedoch bis heute, weshalb das Grundstück nicht überbaut werden dürfe. Der Richtplan sei für die Vorinstanz behördenverbindlich und Gründe für ein Abweichen vom Richtplan gebe es nicht. Dem hält die Rekursgegnerin entgegen, aufgrund der geltenden kommunalen Grundordnung bestehe keine Sondernutzungsplanpflicht für das Baugrundstück. Der kommunale Richtplan sei bloss wegleitend, nicht behördenverbindlich. Aber selbst wenn er als behördenverbindlich angesehen würde, käme seine direkte Anwendbarkeit im Baubewilligungsverfahren nicht in Frage; relevant sei einzig die grundeigentümergehörige Nutzungsplanung.

5.1 Der kommunale Richtplan dient den Gemeinden – ergänzend zum kantonalen Richtplan – als längerfristige Richtschnur, um ihre räumliche Entwicklung zu steuern und insbesondere die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung aufeinander abzustimmen (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zum PBG, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Art. 6, S. 32 [im Folgenden Botschaft]). Der kommunale Richtplan ist für die Behörden wegleitend und nicht wie der kantonale Richtplan behördenverbindlich. Konkret meint "wegleitend", dass eine Gemeindebehörde von ihrem eigenen Richtplan nicht ohne sachliche Begründung abweichen sollte. Dagegen hat der kommunale Richtplan für den Kanton und die Nachbargemeinden keinerlei Bindungswirkung (Botschaft, a.a.O., Art. 7, S. 31). Der Re-



kursgegnerin ist auch zuzustimmen, dass ein Richtplan keine grundeigentümerverbindliche Wirkung hat; er dient der Gemeinde lediglich als planerisches Steuerungsinstrument für ihre Nutzungsplanung. Dabei versteht es sich von selbst, dass die in einem kommunalen Richtplan enthaltenen Vorgaben und Ziele sich im vorgegebenen Rahmen der übergeordneten kantonalen und bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen bewegen müssen.

5.2 Der kommunale Richtplan der Gemeinde Z.____ datiert vom 18. Januar 2010; er wurde folglich noch während der Geltung des früheren BauG erlassen. Dieses sah indessen noch keine Überbauungsplanpflicht vor. Gemäss Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz (in Kraft vom 1. Februar 1997 bis 30. September 2017) wollte die Regierung damals im Rahmen der Nachtragsgesetzgebung eine Überbauungsplanpflicht einführen (Art. 27^{bis}; ABL 1994, S. 2256). Der Gesetzgeber hat die entsprechende Bestimmung aber noch während des Gesetzgebungsverfahrens ersatzlos gestrichen. Das Fehlen einer Überbauungsplanpflicht im früheren BauG kam daher einem bewusst negativen Entscheid des Gesetzgebers gleich. Dieser hat mit anderen Worten die Möglichkeit einer Überbauungsplanpflicht nicht übersehen, sondern sich stillschweigend (aber bewusst) – im negativen Sinn – dagegen entschieden (BDE Nr. 56/2009 vom 3. November 2009, Erw. 2.3.3). Die Vorgabe im Richtplan von Z.____, wonach eine Überbauung des Grundstücks Nr. 001 nur auf der Basis eines Sondernutzungsplans erfolgen darf, steht damit mit dem damals geltenden, übergeordneten kantonalen Recht im Widerspruch und kann damit von vornherein keine Anwendung im vorliegenden Baubewilligungsverfahren finden. Folglich sieht auch der derzeit geltende, am 9. März 2011 vom Baudepartement genehmigte Zonenplan von Z.____ für das Baugrundstück keine Sondernutzungsplanpflicht vor, weshalb das Grundstück Nr. 001 aufgrund der geltenden, grundeigentümerverbindlichen Regelbauvorschriften überbaut werden darf.

5.3 Inzwischen sieht das seit dem 1. Oktober 2017 geltende PBG in Art. 7. Abs. 3 Bst. c zwar neu vor, dass im Zonenplan das Bauen in konkret bezeichneten Gebieten vom Erlass eines Sondernutzungsplans abhängig gemacht werden kann. Diese Vorschrift ist indessen nicht direkt anwendbar, sondern bedarf der vorgängigen Anpassung der Rahmennutzungsordnung ans neue Recht; diese steht in Z.____ noch aus, weshalb auch unter Berücksichtigung der neuen Bestimmung im PBG vorliegend noch keine Sondernutzungsplanpflicht besteht.

6.

Die Rekurrenten rügen weiter, die Nutzungsplanung von Z.____ stamme aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des ISOS. Zudem habe der Kanton St.Gallen seinen Richtplan bereits den bundesrechtlichen – aus dem ISOS resultierenden – Vorgaben angepasst und die Umsetzung als "Festsetzung" qualifiziert. Fehle es – wie vorliegend – auf kommunaler Ebene noch an der Umsetzung der Bundesinventare,



müssten diese – und selbstverständlich auch der behördenverbindliche kantonale Richtplan – direkt auf ein Einzelbauvorhaben durchgreifen. Demgegenüber ist die Rekursgegnerin der Ansicht, das ISOS komme im Baubewilligungsverfahren nicht direkt zur Anwendung, sondern einzig in der Nutzungsplanung oder im Rahmen einer Interessenabwägung.

6.1 Das ISOS trat für Z.____ bereits am 1. Mai 2010 in Kraft. Das Gebiet N.____ ist darin als Umgebungsrichtung U-Ri XI (Aufnahmekategorie "ab") aufgeführt und als unerlässlicher und empfindlicher Teil des Ortsbilds beschrieben. Weiter sieht das ISOS für das Gebiet N.____ (einschliesslich des Grundstücks Nr. 001) das Erhaltungsziel "a" vor, das die Erhaltung der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche vorsieht. Zusätzlich empfiehlt das Bundesinventar, die Umgebungsrichtung im Bereich N.____ nicht als Baugebiet vorzusehen. Die SchutzV von Z.____, gemäss welcher das Gebiet N.____ und namentlich das Grundstück Nr. 001 trotzdem ausserhalb des Ortsbildschutzbereichs liegen, wurde am 16. Juli 2010 vom Baudepartement – unter Einbezug der DMP – genehmigt. Nach dem geltenden Zonenplan, genehmigt am 9. März 2011, ist das Grundstück Nr. 001 in der Folge sogar vom üG der Bauzone zugewiesen worden. Entgegen der Auffassung der Rekurrenten stammt die geltende Nutzungsplanung von Z.____ damit nicht aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des ISOS. Vielmehr erfolgten sowohl die Genehmigung der SchutzV als auch jene des Zonenplans nach Inkrafttreten und in Kenntnis der Vorgaben und Empfehlungen des ISOS.

6.2 Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Soweit wie vorliegend keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (BGE 135 II 209 Erw. 2.1; A. MARTI, in: St.Galler Kommentar BV, 3. Aufl., 2014 Rz. 4 zu Art. 78 BV; N. DAJCAR/A. GRIFFEL, Basler Kommentar BV, 2015, Rz. 8 ff. zu Art. 78 BV). Auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (grundlegend: BGE 135 II 209 Erw. 2.1; vgl. auch J. LEIMBACHER, Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti [BGE 135 II 209] für das ISOS und das IVS, Rechtsgutachten,



2012, S. 36 ff.) sowie bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts (Urteil des Bundesgerichtes 1C_488/2015 vom 24. August 2016 Erw. 4.3 mit Hinweisen).

6.3 Seit dem 1. Juli 2010 verpflichtet Art. 4a der eidgenössischen Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12; abgekürzt VISOS) die Kantone, das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen. Der Kanton St.Gallen hat in der Folge die Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung in seinen Richtplan aufgenommen. Im Kapitel "Siedlung", Koordinationsblatt S31 ("schützenswerte Ortsbilder"), wird folgender Beschluss gefasst: "Als schützenswerte Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung werden die im Anhang aufgelisteten Ortsbilder (darunter auch die Gemeinde Z.____ ["KleinGemeinde/Flecken"]), festgelegt. Ziel ist, die topographischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten, die zum nationalen oder kantonalen Wert der Ortsbilder führen, ungeschmälert zu erhalten und eine irreversible Schädigung zu vermeiden. Zu diesem Zweck wird jedes Ortsbild in Ortsteile – Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen – aufgeschlüsselt und darauf basierend jedem Ortsteil ein Erhaltungsziel zugeteilt, das Vorschläge zum Bewahren und Gestalten verbindet. Die Erhaltungsziele bezwecken einerseits, die Substanz, die Struktur oder den Charakter der bebauten Gebiete zu erhalten und andererseits, die Beschaffenheit oder die wesentlichen Eigenschaften der Umgebung zu erhalten." Des Weiteren enthält der Richtplan folgende Planungsanweisung: "Mit Massnahmen der Ortsplanung stellen die Gemeinden den Schutz der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich innert zehn Jahren ab Genehmigung der Richtplan-Anpassung 12 durch den Bundesrat sicher. Dieser Richtplaninhalt wurde am 5. März 2013 vom Bundesrat genehmigt. Offenbar aufgrund der erst zwei Jahre zuvor erfolgten Genehmigung des totalrevidierten Zonenplans bzw. der erst drei Jahre davor erfolgten Genehmigung der SchutzV und mit Blick auf den Grundsatz der Planbeständigkeit sah die Vorinstanz keine Veranlassung, ihre Zonenordnung erneut zu revidieren, zumal die Genehmigung der beiden Planerlasse durch die kantonalen Stellen nach Inkrafttreten und in Kenntnis der Vorgaben und Empfehlungen des ISOS erfolgt war.

6.4 Soweit die Rekurrenten die Auffassung vertreten, der kantonale Richtplan und das ISOS (und nicht die kommunale Zonenordnung) seien als Entscheidungsgrundlagen für das umstrittene Baugesuch massgebend, ist ihnen nicht zu folgen. Wie das Bundesgericht ausgeführt hat, kommt dem ISOS seiner Natur nach einem Sachplan und Konzept im Sinn von Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die



Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Erst eine derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich (BGE 135 II 209 Erw. 2.1), und erst nach Erstellen der kantonalen Richtpläne kann die weitere raumplanerische Tätigkeit mit dem Ziel, grundeigentümerverbindliche Instrumente zu erlassen, fortgeführt werden (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, Vorbemerkungen zu Art. 6-12, Rz. 3 ff.). Damit fällt eine direkte Anwendbarkeit des kantonalen Richtplans in einem Baubewilligungsverfahren ausser Betracht.

6.5 Aus dem ISOS und dem kantonalen Richtplan lässt sich somit für die Gemeinde die Verpflichtung ableiten, den Schutz des Ortsbilds in die Nutzungsplanung zu übernehmen. Das Inventar ist aber nicht als direkt anwendbares Recht zu verstehen. Vielmehr hat nach Prüfung der geeigneten Massnahmen eine Umsetzung in die entsprechenden Erlasse zu erfolgen. Erst wenn diese grundeigentümerverbindlichen Festlegungen erfolgt sind, finden sie im Baubewilligungsverfahren Anwendung. Damit ist im vorliegenden Fall auch das ISOS nur mittelbar, über die kommunale Nutzungsplanung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_488/2015 vom 24. August 2016 Erw. 4.5.5 mit Hinweisen).

6.6 Die Rekursgegnerin bringt vor, dass das Baugrundstück Nr. 001 vom ISOS gar nicht als Schutzgegenstand (Ortsbild von nationaler Bedeutung) bestimmt werde, sondern dass es lediglich im Bereich einer "Umgebungsrichtung" liege. Die Rekurrenten sind demgegenüber der Ansicht, dass mit dem ENHK-Gutachten – über das ISOS hinaus – bereits eine verbindliche Konkretisierung der Schutzziele erfolgt sei; eine Überbauung des Grundstücks komme deshalb nicht mehr in Frage. Das ENHK-Gutachten geht davon aus, dass das Baugrundstück gemäss ISOS im Bereich "der nach Osten offenen Umgebungsrichtung U-Ri XI (N.____)" liege. Diese Umgebungsrichtung werde als ebenes und sanft ansteigendes Wiesland bezeichnet, wegen ihres grossmehrheitlich un bebauten Charakters als unerlässlicher und empfindlicher Bereich bewertet (Aufnahmekategorie "ab") und ihr daher eine "gewisse" Bedeutung beigemessen. Die ENHK gelangt im Rahmen ihrer Beurteilung zum Ergebnis, dass das Grundstück Nr. 001 zum noch weitgehend un bebauten Hangfuss gehöre, der mit dem O.____ ein Ensemble bilde. Die inzwischen erfolgte Einzonung des Grundstücks Nr. 001 vom üG in die W3 wird im ENHK-Gutachten als sehr problematisch beurteilt, weil sie den Blick auf das Ensemble des O.____ beeinträchtige. Die ENHK vertrat deshalb im Gutachten die Ansicht, dass zum O.____ hin langfristig ein klarer Siedlungsrand definiert werden müsse. Die zukünftige Bebauung dürfe die Hangfusslinie nicht überschreiten. Damit der Hangfuss konsequent freigehalten werden



könne, müsse das Grundstück Nr. 001 ausgezont werden. Könne dieser Empfehlung nicht gefolgt werden, müsse die Bebauung in diesem Bereich zumindest auf maximal zwei Geschosse beschränkt werden.

Der Einwand der Rekursgegnerin, die Bedeutung von im ISOS lediglich mit einem Richtungspfeil gekennzeichneten Umgebungsrichtungen sei unklar, es fehle ihnen an der hinreichenden Konkretisierung und es könne der Planungsbehörde nicht zugemutet werden, blosser Umgebungsrichtungen in ihrer Nutzungsplanung einer überzeugenden planerischen Lösung zuzuführen, ist unter diesen Umständen unbegründet. Vielmehr ist den Rekurrenten beizupflichten, dass die Schutzziele für das Gebiet des Unteren O.____ aufgrund des ENHK-Gutachtens vom 12. Juli 2013 zwischenzeitlich (nach dem Inkrafttreten des ISOS) tatsächlich konkretisiert worden sind.

6.7 Vorinstanz und Rekursgegnerin machen indessen geltend, der Grundsatz der Planbeständigkeit verbiete eine neuerliche Anpassung der Grundordnung, nachdem diese erst seit dem Jahr 2011 Gültigkeit habe.

6.7.1 Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Andererseits sind Pläne änderbar, weil dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Lands in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Für die Frage, ob die Änderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an der Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_1/2009 vom 27. Juli 2009 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

6.7.2 Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Bst. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteile des Bundesgerichtes 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.1 und 1C_306/2010 vom 2. Dezember 2010 Erw. 2.1; BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4). Für eine Planänderung ist es



nötig, dass die geltende Zonenordnung in erheblichem Mass den gewandelten öffentlichen Interessen nicht mehr entspricht. Erhebliche Veränderungen nach Art. 21 Abs. 2 RPG liegen vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Dazu gehören insbesondere tatsächliche Umstände, wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Keinen wichtigen Grund für eine Planrevision stellt grundsätzlich die Änderung des politischen Willens bzw. des Volkswillens dar (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O, Art. 21, N 20 mit Hinweis; BDE Nr. 12/2015 vom 16. Februar 2015 Erw. 4.1.1). Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Allein etwa die Änderung der Eigentumsverhältnisse oder ein seit der Planfestsetzung entstandenes privates Interesse gilt nicht als wesentliche Veränderung der Verhältnisse (Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002/1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2)

6.7.3 Die letzte Zonenplanrevision der Gemeinde Z.____ stammt vom 9. März 2011. Seit der Genehmigung der Gesamtrevision und der Einreichung des vorliegend umstrittenen Baugesuchs vergingen also nur sieben Jahre. Es handelt sich somit beim Zonenplan aus raumplanerischer Sicht noch um einen sehr neuen Plan. Das Interesse an der Beständigkeit des Plan ist dementsprechend hoch zu gewichten (BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4).

6.7.4 Weiter fällt ins Gewicht, dass entgegen der Ansicht der Rekurrenten auch keine erheblich geänderten Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegen. Zwar trifft es zu, dass die Schutzziele für das Gebiet des Unteren O.____s aufgrund des ENHK-Gutachtens vom 12. Juli 2013 – also nach Inkrafttreten des ISOS und des revidierten Zonenplans – noch konkretisiert worden sind. Das ändert indessen nichts daran, dass der geltende Zonenplan am 9. März 2011 vom Baudepartement – unter Einbezug der DMP und nach Inkrafttreten und in Kenntnis der Vorgaben und Empfehlungen des ISOS – genehmigt worden ist. Bereits damals war sowohl der Planungsbehörde als auch den im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beteiligten kantonalen Stellen bewusst, dass das Grundstück Nr. 001 gemäss ISOS im Bereich "der nach Osten offenen Umgebungsrichtung U-Ri XI (N.____)" liegt und darin als unerlässlicher und empfindlicher Teil des Ortsbilds beschrieben wird. Für das Gebiet N.____ (einschliesslich des Grundstücks Nr. 001) sah bereits das ISOS das Erhaltungsziel "a" vor, das die Erhaltung der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche verlangte. Zusätzlich empfahl bereits das Bundesinventar ausdrücklich, dass die Umgebungsrichtung N.____ nicht als Baugebiet vorgesehen werden solle. Aufgrund dieser Beschreibung im ISOS bedurfte es der nachfolgenden Konkretisierungen im ENHK-Gutachten eigentlich gar nicht mehr. Planungs- und Genehmigungsbehörde wussten bereits aufgrund der Beschreibung im ISOS von der Bedeutung des Baugrundstücks, weshalb sie eine Interessenabwägung anlässlich der Zonenplanrevision vornehmen mussten. Diese führte in der Folge zum



Ergebnis, dass das Grundstück Nr. 001 zwar vom üG der Bauzone zugewiesen wurde. Dies aber nicht unbesehen, sondern unter Berücksichtigung der sensiblen Lage des Grundstücks. Es wurde deshalb bei der Zoneinteilung differenziert vorgegangen, indem nur die südliche, direkt am Hangfuss gelegene Hälfte des Grundstücks der W3 zugeteilt wurde. Dagegen wurde die nördliche, höher gelegene Hälfte des Grundstücks Nr. 001 nur mehr der W2c und der höchstgelegene Grundstücksbereich der Grünzone zugewiesen. Dem ISOS wurde damit im Rahmen der Zonenplanrevision Beachtung geschenkt. Folglich liegen heute keine wesentlich geänderten Verhältnisse vor, die eine Anpassung des Zonenplans notwendig machen würden. Es ist damit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Baugesuch aufgrund der geltenden Zonierung und der zugehörigen Regelbauvorschriften beurteilte.

7.

Die Rekurrenten bestreiten nicht, dass das Bauvorhaben den Regelbauvorschriften entspricht. Sie sind allerdings der Ansicht, dass das Projekt viel zu massiv in Erscheinung trete und eine Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbilds nach sich ziehe.

7.1 Das Verunstaltungsverbot ist in Art. 99 PBG geregelt und vorliegend unmittelbar anwendbar. Inhaltlich deckt sich der neue Art. 99 PBG im Wesentlichen mit Art. 93 BauG. Nach Art. 99 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen untersagt, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten. Das kantonale Recht regelt die Frage der Ästhetik von Bauten und Anlagen, insbesondere den Begriff der Verunstaltung, abschliessend. Von einer Verunstaltung im Sinn von Art. 99 Abs. 1 PBG kann nach ständiger Lehre und Rechtsprechung zu Art. 93 Abs. 1 BauG nur gesprochen werden, wenn etwas offensichtlich Unschönes geschaffen wird. Eine Verunstaltung darf nicht leichtthin angenommen werden. Verunstaltung bedeutet eine schwerwiegende Verletzung ästhetischer Werte. Gleichbedeutend ist die Bezeichnung schwere, grobe oder erhebliche Beeinträchtigung. Diese Voraussetzungen sind dann nicht erfüllt, wenn eine Baute oder Anlage von einem ästhetisch ansprechbaren Durchschnittsbürger zwar nicht als schön empfunden wird, diese aber keine positiv unschöne und ärgerliche Wirkung ausübt. Ein Bau oder eine Anlage muss sich als qualifiziert unschön bezeichnen lassen (GVP 1998 Nr. 81; B. ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St.Gallen 2001, S. 131). Eine Verunstaltung ist nur gegeben, wenn eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschafts- und Ortsbild vorliegt (BGE 97 I 642). Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Prüfung der Einfügung einer Massnahme in das Orts- und Landschaftsbild ist die Stärke des Gegensatzes zwischen dem zu beurteilenden Objekt und der Umgebung (M. ZINGG, Naturschutz und Heimatschutz, insbesondere nach st.gallischem Recht, Diss. Zürich 1975, S. 89). Ein Bauvorhaben ist daher in ästhetischer Hinsicht nicht für sich allein zu beurteilen, sondern es muss in Beziehung zu seiner Umwelt gesetzt und in Bezug auf die Gesamtwirkung beurteilt werden (ZUMSTEIN, a.a.O., S. 105 und 109 f.). Nur ein Gegensatz zum Bestehenden, der erheblich



stört, gilt demnach gemäss der Rechtsprechung als Verunstaltung (Urteil des Bundesgerichtes 1C_346/2007 vom 16. Mai 2008 Erw. 3.3.1; BDE Nr. 32/2018 vom 9. Juli 2018 Erw. 5).

7.2 Von einer Verunstaltung kann vorliegend keine Rede sein. Die bestehenden Bauten an der M.____- und N.____strasse präsentierten sich anlässlich des Rekursaugenscheins vom 24. Januar 2017 (im Verfahren Nr. 16-3578) völlig heterogen, weshalb das umstrittene Bauvorhaben von vornherein keinen erheblich störenden Gegensatz zum Bestehenden zu schaffen in der Lage ist. Hinzu kommt, dass nach Art. 8 BauR in der W3 eine Gebäudehöhe von 10,5 m und eine Firsthöhe von 14,5 m zulässig ist, wogegen in der W2c die Gebäudehöhe 8 m und die Firsthöhe 12 m beträgt. In beiden Zonen ist nach den Regelbauvorschriften über dem obersten Vollgeschoss zudem die Erstellung eines zusätzlichen Dachgeschosses zulässig. Das bewilligte Projekt verzichtet bei beiden Mehrfamilienhäusern auf ein Dachgeschoss. Die Oberkante des Flachdachs des vertikal gestaffelten Hauses "Tal" liegt gemäss den bewilligten Plänen beim unteren, an der M.____strasse gelegenen Gebäudeteil um 10,45 m und beim höheren Gebäudeteil um 8,85 m über dem jeweiligen Niveaupunkt; folglich wird beim Haus "Tal" nicht nur auf die Erstellung eines Dachgeschosses verzichtet (und damit die Firsthöhe von 14,5 m nicht ausgenutzt), sondern es wird sogar die in der W3 zulässige Gebäudehöhe nicht ausgenutzt. Das hangaufwärts gelegene Haus "Berg" weist eine Gebäudehöhe von nur 5,85 m auf und unterschreitet damit die in der W2c zulässige Gebäudehöhe um 2,15 m. Unter diesen Umständen kann keine Rede davon sein, das Bauvorhaben nehme auf Ortsbild und Landschaft keine Rücksicht. Im Gegenteil ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass es der Rekursgegnerin zusammen mit der Gemeindebildkommission Z.____ durchaus gelungen ist, das umstrittene Projekt bestmöglichst den speziellen örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Die DMP kommt deshalb in ihrem Amtsbericht vom 28. März 2019 zum Schluss, dass sich die Neubauten mit den abgestuften Baukörpern, ihrer sachlich-dynamischen Gliederung, den ausgewogenen Proportionen und der zurückhaltenden Farbgebung architektonisch gut in das Gelände und die Umgebung einfügten. Aufgrund der bestehenden, relativ dichten und bis zu dreistöckigen Bebauung (plus Giebeldach) in der Ebene vor dem Hangfuss des O.____ und der eingeschränkten Sichtverhältnisse auf den Hangfuss sei daher die Erstellung der umstrittenen Neubauten mit vorne drei und hinten zwei Geschossen (jeweils ohne Attikageschoss, Dachaufbauten oder Giebeldach) möglich.

8.

Letztlich beanstanden die Rekurrenten die Auferlegung der Einsprachegebühr von Fr. 1'200.– im erstinstanzlichen Verfahren.

8.1 Nach Art. 94 Abs. 1 VRP hat die vorgeschriebene Gebühr zu bezahlen, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst. Er kann überdies zum Ersatz der Barauslagen



der Behörde verpflichtet werden. Von den Kosten eines Gesuchsverfahrens sind die Kosten für ein Einspracheverfahren zu unterscheiden. Das Einspracheverfahren dient der institutionalisierten Ausübung des rechtlichen Gehörs. Damit ist es verfassungsmässig geboten, das rechtliche Gehör frei von Kostenrisiken zu garantieren (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 37). In BGE 143 II 467 Erw. 2.5 f. hat das Bundesgericht darüber hinaus entschieden, dass Kosten des Einspracheverfahrens dem Einsprecher grundsätzlich auch im Baubewilligungsverfahren nicht auferlegt werden dürfen. Es ist vielmehr am Baugesuchsteller als Verursacher des Verwaltungsakts, sämtliche Kosten, das heisst auch jene des Einspracheverfahrens, zu übernehmen. Dem Einsprecher können sie nur auferlegt werden, wenn er die Verfahrensregeln verletzt hat oder wenn eine Einsprache mutwilligen Charakter hat.

8.2 Vorliegend haben die Rekurrenten weder Verfahrensregeln verletzt noch die Einsprache mutwillig erhoben. Folglich kann ihr die Einsprachegebühr nicht auferlegt werden. Der Antrag auf Aufhebung der Gebühr des angefochtenen Beschlusses ist damit gutzuheissen und Ziff. 3 des Beschlusses der Baukommission Z.____ vom 8. Oktober 2018 ist aufzuheben.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Erteilung der Baubewilligung nicht zu beanstanden ist. Für das Grundstück Nr. 001 besteht keine Sondernutzungsplanpflicht und das ISOS ist im vorliegenden Baubewilligungsverfahren nicht direkt anwendbar; abgesehen davon wurde es mit der letzten Zonenplanrevision planungsrechtlich umgesetzt. Der Rekurs erweist sich somit – mit Ausnahme der beanstandeten Entscheidunggebühr für das Einspracheverfahren – als unbegründet und ist deshalb abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

10.

10.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidunggebühr beträgt gesamthaft Fr. 4'000.– und setzt sich wie folgt zusammen: Fr. 1'200.– für den Nichteintretensentscheid, Fr. 2'000.– für die Abweisung des Rekurses und Fr. 800.– für dessen Gutheissung bezüglich der Einsprachegebühr (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend bezahlen C.____, A.____ sowie B.____ für den Nichteintretensentscheid unter solidarischer Haftung (Art. 96^{bis} VRP) jeweils Fr. 400.–. E.____ sowie D.____ bezahlen – unter solidarischer Haftung – für die Abweisung des Rekurses jeweils Fr. 1'000.–. Die Politische Gemeinde Z.____ bezahlt aufgrund ihres Fehlers bei der Verlegung der Einsprachegebühr amtliche Kosten von Fr. 800.–; auf deren Erhebung wird jedoch verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).



10.2 Der vom Vertreter der Rekurrenten am 15. November 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird den Rekurrenten jeweils hälftig (auf den Nichteintretensentscheid und die Abweisung des Rekurses) angerechnet.

11.

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

11.1 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).

11.2 Die Rekurrenten unterliegen mit ihren Anträgen im Wesentlichen und obsiegen nur in einem untergeordneten Punkt. Da das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht zumindest Anspruch auf eine reduzierte ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 800.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist infolge des Fehlers der Vorinstanz bei der Kostenverlegung von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

11.3 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen, womit grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung besteht (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von den Rekurrenten zu gleichen Teilen zu bezahlen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von C.____, A.____ sowie B.____, alle X.____, wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen; im Übrigen wird auf den Rekurs nicht eingetreten.

b) Der Rekurs von E.____ sowie D.____, alle Y.____, wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen, im Übrigen abgewiesen.

c) Ziff. 3 des Beschlusses der Baukommission Z.____ vom 8. Oktober 2018 wird aufgehoben.



2.

a) C.____, A.____ sowie B.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von jeweils Fr. 400.–, insgesamt Fr. 1'200.–.

b) Der am 15. November 2018 von lic.iur. Martin Pestalozzi, Rüthi ZH, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird hälftig, also mit Fr. 500.–, darauf angerechnet.

c) E.____ sowie D.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von jeweils Fr. 1'000.–, insgesamt Fr. 2'000.–.

d) Der am 15. November 2018 vom Rechtsvertreter geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird hälftig, also mit Fr. 500.–, darauf angerechnet.

e) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 800.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

3.

a) Das Begehren von C.____, A.____, B.____, E.____ sowie D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen, im Übrigen abgewiesen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die Rekurrenten ausseramtlich mit insgesamt Fr. 800.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von F.____ AG, Y.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. C.____, A.____, B.____, E.____ sowie D.____ entschädigen die Rekursgegnerin ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat