



**Fall-Nr.:** B 2009/19  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 13.04.2010  
**Entscheiddatum:** 13.04.2010

### **Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 13. April 2010**

**Ortsbildschutz, Art. 98 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 BauG (sGS 731.1), Art. 6 der Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Mörschwil (Verwaltungsgericht, B 2009/19).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

---

In Sachen

Politische Gemeinde Mörschwil,

vertreten durch den Gemeinderat, 9402 Mörschwil,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. A. B., V-strasse 00, Postfach 000, 9001 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

E. F.,X-strasse 0, 9402 Mörschwil,

G. H.,X-strasse 0, 9402 Mörschwil,

Beschwerdegegner,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. C. D., M-strasse 00, Postfach 00, 9004 St. Gallen,

betreffend

Abbruch Liegenschaft Freihof und Neugestaltung Freihof-Platz

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ Die Politische Gemeinde Mörschwil ist seit Februar 2001 Eigentümerin des im Dorfzentrum gelegenen Grundstücks Nr. 729, das mit der Liegenschaft Freihof, Assek.-Nr. 69, (in der Folge: Freihof) überbaut ist und eine Fläche von 687 m<sup>2</sup> aufweist. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Mörschwil vom 11. Juli 2005 ist die Parzelle der Kernzone 3 zugewiesen. Gemäss kommunaler Schutzverordnung vom 15. Juli 2005 (in der Folge: SchutzVO) liegt der Freihof im Bereich des geschützten Ortsbilds "Dorf Mörschwil". Als Einzelobjekt ist er nicht geschützt.

Der Freihof stammt wahrscheinlich aus dem frühen 18. Jahrhundert und wurde ursprünglich als Wohnhaus und später als gastwirtschaftlicher Betrieb genutzt. Im Jahr 1838 wurde eine Brauerei eingebaut, welche im Jahr 1882 in ein anderes Gebäude verlegt wurde. Im Jahr 1930 wurde das Haus von der Gebäudeversicherung als "Wohnhaus mit Theater und Tanzsaal" qualifiziert (Gebäudeversicherung des Kantons



## St.Galler Gerichte

St. Gallen, Lagerbücher im Staatsarchiv). Seit den frühen 1990-er Jahren bis Ende des Jahres 2006 diente das Gebäude als Asylunterkunft. Seither steht es leer.

B./ Am 29. April 2003 verfassten Arnold Flammer, dipl. Arch. ETH/SIA, und Fredy Lorenz, Grünenfelder + Lorenz AG, dipl. Bauingenieure ETH/SIA, im Auftrag des Gemeinderats Mörschwil eine Beurteilung des Freihofs bezüglich Ortsbild, Fassadengestaltung, Bausubstanz, Alter und Struktur, geschichtlicher Bedeutung und früherer Nutzung sowie im Hinblick auf Statik, baulichen Zustand, Umbaufähigkeit und Umbaukosten (in der Folge: Gutachten Flammer).

Im Amtsbericht 2005 informierte der Gemeinderat Mörschwil die Bevölkerung über die Ergebnisse einer Umfrage der Arbeitsgruppe "freihof - kultur im dorf". Danach ist eine ausschliesslich kulturelle Nutzung des Freihofs politisch kaum durchsetzbar. Die Bürgerversammlung vom 27. März 2006 hiess einen Kredit von Fr. 40'000.-- gut, der dazu dienen sollte, die Vor- und Nachteile der Varianten Sanierung des Gebäudes, Abbruch des Gebäudes mit adäquatem Wiederaufbau und Abbruch des Gebäudes mit anschliessender Gestaltung eines Platzes zu ermitteln.

Am 8. November 2006 führte der Gemeinderat Mörschwil einen Informationsabend durch, um der Bevölkerung die Geschichte des Freihofs und eine Studie des Architekturbüros Bollhalder & Eberle AG (Gewinnerin des Studienauftrags "Alti Moschti") zu erläutern. Im Amtsbericht 2006 informierte der Gemeinderat ebenfalls über die Studie und führte aus, warum der Abbruch der Liegenschaft und die Gestaltung eines Platzes aus seiner Sicht zu einer Aufwertung des Dorfkerns führen würden. Am 26. März 2007 stimmte die Bürgerversammlung der Erteilung eines Kredits von Fr. 400'000.-- für den Abbruch der Liegenschaft Freihof im Dorfzentrum sowie für die anschliessende Platzgestaltung sowie der Erteilung eines Kredits von Fr. 465'000.-- (gerundet) für die Überführung der Liegenschaft Freihof, Grundstück Nr. 729, vom Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen zu.

C./ Am 3. Dezember 2007 reichte der Gemeinderat Mörschwil ein Baugesuch für den Abbruch des Freihofs und die anschliessende Gestaltung eines Platzes ein. Es wurde in der Zeit vom 11. bis 24. Januar 2008 öffentlich aufgelegt. Das Projekt stammt von Paul Rutishauser, PR Landschaftsarchitektur, St. Gallen/Arbon. Nach dem Konzept entsteht



## St.Galler Gerichte

durch den Abbruch des Freihofs ein grosser, identitätsstiftender Platz. Er wird durch folgende Gebäude begrenzt: im Süden Bäckerei Füger/Restaurant Ochsen, im Osten Restaurant Adler, im Norden Gemeindezentrum und im Westen Überbauung "Alti Moschti". Die Mitte des Platzes wird durch eine grosse Kiesfläche geprägt. Diese wird westwärts, entlang der Adlerstrasse, auf einer Länge von rund 20 m durch eine rund 2 m hohe Betonmauer räumlich abgeschlossen. Die Mauer soll zum Kiesplatz hin beleuchtet und auf ihrer Rückseite an das Farbkonzept der Bebauung "Alti Moschti" angepasst werden. Es ist geplant, vor der Mauer vier Rosskastanien zu pflanzen. Nach dem Konzept sind Mauer und Solitärbäume wesentliche Elemente des traditionellen Dorfplatzes. Die bestehende Pflasterung um den Adler und vor dem Hauptzugang zum Gemeindezentrum soll Richtung Kiesplatz ergänzt werden. Auch der Gehweg entlang der St. Gallerstrasse, ab der Adlerstrasse Richtung Osten, soll gepflastert werden, wodurch der Kiesplatz auf drei Seiten durch Natursteinpflaster begrenzt wird. Schliesslich soll die St. Gallerstrasse geringfügig in Richtung Freihof verschoben werden, um auf der Südseite einen durchgehenden Gehweg zur Kirche zu gewährleisten.

a) Am 22. Januar 2008 erhoben E. F. und G. H., beide Mörschwil, gemeinsam Einsprache gegen das Vorhaben. Die Gemeindeverwaltung stellte den Einsprechern in der Folge das Gutachten Flammer für eine allfällige Stellungnahme zu.

b) Am 1. April 2008 wies der Gemeinderat Mörschwil die Einsprache von E. F. und G. H. im Sinn der Erwägungen ab und hielt fest, die Bewilligung für den Abbruch der Liegenschaft Freihof und für die anschliessende Gestaltung eines Platzes werde mit separater Entscheid mit Bedingungen und Auflagen erteilt. Der Entscheid wird damit begründet, das öffentliche Interesse am Abbruch des nur mit unverhältnismässig hohem Kostenaufwand sanierbaren Freihof und der dadurch ermöglichten Gestaltung des Platzes einschliesslich Fussgängerschutz überwiege gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Gebäudes als Bestandteil des Ortsbildes. Am 8. April 2008 erteilte der Gemeinderat die Bewilligung für den Abbruch des Freihof und für die Neugestaltung eines Freihof-Platzes und die Erstellung einer Mauer gegen Westen (teilweise auf Grundstück Nr. 41).



## St.Galler Gerichte

D./ a) Am 18. April 2008 erstattete der Verein zum Schutz des Ortsbildes von Mörschwil Anzeige bei der Regierung und ersuchte darum, der Gemeinderat Mörschwil sei anzuweisen, die Abbruchbewilligung zu widerrufen. Der Gemeinderat Mörschwil nahm am 7. Mai 2008 Stellung und beantragte, der Anzeige sei keine Folge zu geben.

b) Am 21. April 2008 erhoben E. F. und G. H., Mörschwil, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. C. D., gegen den Einspracheentscheid vom 1. April 2008 und gegen die Abbruch- und die Baubewilligung vom 8. April 2008 Rekurs beim Baudepartement. Sie stellten die Rechtsbegehren, der Einspracheentscheid, die Abbruchbewilligung und die Baubewilligung für die Neugestaltung eines Freihof-Platzes seien aufzuheben und machten geltend, aus verschiedenen Gründen liege der Abbruch des Gebäudes und die Gestaltung der dadurch gewonnenen Fläche als Platz nicht im öffentlichen Interesse.

c) Am 14. Mai 2008 ersuchte das Baudepartement den Kunsthistoriker Dr. M. Flury-Rova, Amt für Kultur, Abteilung Denkmalpflege, mit Bezug auf das Rekurs- und das aufsichtsrechtliche Verfahren um einen Amtsbericht.

Der Amtsbericht vom 3. Juni 2008 kommt im Wesentlichen zum Ergebnis, der Freihof sei aus verschiedenen Gründen als Zeuge für die Mörschwiler Wirtschaftsgeschichte und wegen der historischen Ausstattung ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 98 ff. des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) und er sei als geschütztes Einzelobjekt in die SchutzVO aufzunehmen. Entgegen der vom Gemeinderat Mörschwil geäußerten Meinung sei der bauliche Zustand des Gebäudes gut. Noch höher einzustufen sei der Stellenwert des Freihof im Ortsbild von Mörschwil, das vom "Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz" (ISOS) als regional bedeutend eingestuft werde.

d) Der Gemeinderat Mörschwil, vertreten durch Rechtsanwalt A. B., nahm am 3. Juli 2008 Stellung und stellte folgende Anträge: der Rekurs sei abzuweisen (Ziff. 1), der Amtsbericht der Denkmalpflege sei nicht zu beachten (Ziff. 2) und, wenn es die Rekursinstanz für nötig erachte, sei ein Gutachten durch einen aussenstehenden unabhängigen Fachmann im Bereich Ortsbildschutz/Stadtplanung erstellen zu lassen (Ziff. 3).



## St.Galler Gerichte

e) Am 10. September 2008 fand ein Augenschein statt, an dem auch der Leiter der kantonalen Denkmalpflege teilnahm.

f) Am 30. Januar 2009 entschied das Baudepartement wie folgt:

"1.

a) Der Rekurs von E. F. und G. H., beide Mörschwil, wird gutgeheissen.

b) Die aufsichtsrechtliche Anzeige des "Vereins zum Schutz des Ortsbilds von Mörschwil" wird infolge Gegenstandslosigkeit und ohne Erhebung von Verfahrenskosten von der Geschäftsliste des Baudepartements abgeschrieben.

2.

Der Einspracheentscheid vom 1. April 2008 und die Abbruch- und Baubewilligung vom 8. April 2008 des Gemeinderates Mörschwil werden aufgehoben.

3.

a) Auf die Erhebung einer Entscheidgebühr bei der Politischen Gemeinde Mörschwil wird verzichtet.

b) Der von E. F. und G. H., beide Mörschwil, am 28. April 2008 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird E. F. zurückerstattet.

4.

Die Politische Gemeinde Mörschwil hat die Rekurrenten ausseramtlich mit Fr. 3'000.-- zuzüglich Mehrwertsteuer zu entschädigen."

Das Baudepartement gelangte zum Ergebnis, der Entscheid des Gemeinderates Mörschwil vom 8. April 2008 verstosse gegen Art. 6 Abs. 5 SchutzVO. Es seien keine öffentlichen Interessen nachgewiesen, die es rechtfertigen würden, eine Abbruchbewilligung ohne gleichzeitige Baubewilligung für einen



Ersatzbau zu erteilen. Sodann fehle ein Vorbehalt betreffend der nach Strassengesetz (sGS 732.1, abgekürzt StrG) erforderlichen kantonalen (Ausnahme)Bewilligungen.

E./ Am 12. Februar 2009 erhob die Politische Gemeinde Mörschwil, vertreten durch Rechtsanwalt A. B., gegen den Entscheid des Baudepartements vom 30. Januar 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Innert erstreckter Frist beantragte sie am 5. März 2009, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Einspracheentscheid vom 1. April 2008 sei zu bestätigen (Ziff. 1). Eventuell sei die Angelegenheit zur Ergänzung des Sachverhalts und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 2). Die Politische Gemeinde Mörschwil vertrat den Standpunkt, zur weiteren Klärung des Sachverhalts sei ein Gutachten einer Fachperson in Bausachen sowie in Fragen der Denkmalpflege erforderlich.

a) Das Baudepartement nahm am 26. März 2009 Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. E. F. und G. H., vertreten durch Rechtsanwalt Dr. C. D., liessen sich am 18. Mai 2009 vernehmen und hielten ebenfalls dafür, der Beschwerde sei keine Folge zu geben. Die Politische Gemeinde Mörschwil machte am 2. Juni 2009 von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern.

b) Mit verfahrensleitender Verfügung vom 17. November 2009 beauftragte der Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. phil. E. Sendner, Denkmalpflegerin des Kantons Thurgau, mit der Ausarbeitung eines kurzen Gutachtens. Es waren folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie charakterisieren Sie das heutige Ortsbild von Mörschwil in der Umgebung der Parzelle Nr. 729?
2. Wie charakterisieren Sie das Ortsbild von Mörschwil nach Abbruch der Liegenschaft "Freihof" und der Neugestaltung des geplanten Freihof-Platzes unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes?
3. Kann ein Ersatzbau für den "Freihof" das Ortsbild besser schützen als der geplante Freihof-Platz? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
4. Wie charakterisieren Sie die Liegenschaft Freihof?



## St.Galler Gerichte

Der Gutachterin wurden folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt:

- Einschlägige Vorschriften des Baugesetzes des Kantons St. Gallen
- Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Mörschwil vom 15. Juli 2005
- Gutachten Flammer/Grünenfelder + Lorenz AG vom 29. April 2003
- Amtsbericht der Denkmalpflege vom 3. Juni 2008
- Projektbeschrieb "Abbruch der Liegenschaft Freihof und Neugestaltung Freihof-Platz" der PR-Landschaftsarchitektur, Paul Rutishauser, St. Gallen, vom 3. Dezember 2007.

Das Gutachten vom 28. Januar 2010 (in der Folge: Gutachten Sendner) wurde den Verfahrensbeteiligten am 2. Februar 2010 zur Stellungnahme zugestellt. Das Baudepartement liess sich am 12. Februar 2010 vernehmen. Der Rechtsvertreter von E. F. und G. H. äusserte sich am 15. Februar 2010 und derjenige der Politischen Gemeinde Mörschwil am 3. März 2010.

c) Das Verwaltungsgericht hat einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache befugt (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Weiter wurden die Beschwerde vom 12. Februar 2009 und ihre Ergänzung vom 5. März 2009 innert Frist eingereicht, und sie entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).



1.2. Nach Art. 45 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Dort wo das Gemeinwesen um eine Baubewilligung ersucht oder gegen eine solche Einwendungen erhebt, gelten für das Gemeinwesen die gleichen Regeln für die Zulassung zu den Rechtsmitteln wie für Private (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 443). Die Politische Gemeinde Mörschwil will auf einem in ihrem Eigentum stehenden Grundstück ein Gebäude abbrechen und die Fläche gestalten, ohne einen Neubau zu erstellen. Insoweit hat sie ein eigenes schutzwürdiges Interesse, die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu beantragen. Dasselbe gilt bezüglich der ihr auferlegten Pflicht, E. F. und G. H. mit Fr. 3'000.-- (zuzüglich MWSt) ausseramtlich zu entschädigen (Ziff. 4 des angefochtenen Entscheids). Am eigenen schutzwürdigen Interesse fehlt es der Politischen Gemeinde Mörschwil indessen, soweit sie (auch) die Aufhebung von Ziff. 1 lit. b des angefochtenen Entscheids verlangt, womit die aufsichtsrechtliche Anzeige des Vereins zum Schutz des Ortsbildes von Mörschwil infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben wird.

1.3. Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

2. Das Verwaltungsgericht darf den angefochtenen Entscheid im Beschwerdeverfahren nicht zum Nachteil des Beschwerdeführers abändern (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 648). Strittig ist, ob der Abbruch des Freihofs bewilligt werden darf, ohne dass gleichzeitig eine Baubewilligung für einen Ersatzbau erteilt wird. Die Vorinstanz hält in ihrer Stellungnahme vom 12. Februar 2010 somit zu Recht fest, soweit im Gutachten Sendner davon ausgegangen werde, der Freihof müsse in seiner Substanz erhalten bleiben und dürfe nicht durch einen Neubau ersetzt werden, würden sich die Ausführungen ausserhalb des Streitgegenstands bewegen. Die Erstellung einer Ersatzbaute bedingt indessen neuerlich die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens.

3. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Bürgerschaft habe sich anlässlich der ordentlichen Bürgerversammlung vom 26. März 2007 mit deutlichem Mehr für den Abbruch des Freihofs ausgesprochen, weshalb das öffentliche Interesse an der Neugestaltung eines Freihof-Platzes und an der Sicherstellung eines



angemessenen Schutzes für Fussgänger, Schüler, Velofahrer usw. höher gewichtet werde als die Erhaltung des Freihofs, dessen Renovation mit erheblichen Kosten verbunden wäre. Sodann werte die Neugestaltung eines Platzes das Ortsbild auf. Demgegenüber hält die Vorinstanz dafür, es seien keine öffentlichen Interessen nachgewiesen, die eine Abbruchbewilligung ohne gleichzeitige Baubewilligung für einen Ersatzbau rechtfertigen würden. Nicht in Frage gestellt wird, dass der Freihof im Bereich des geschützten Ortsbildes "Dorf Mörschwil" liegt, dass er aber als Einzelobjekt nicht geschützt ist.

3.1. Nach Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Art. 98 Abs. 1 lit. c BauG schreibt vor, dass bedeutende Ortsbilder als Schutzgegenstände zu erhalten sind. Ortsbilder erweisen sich als bedeutend, wenn es sich um eine bauliche Gestaltung handelt, die der betreffenden Gegend ein besonderes Gepräge verleiht. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts muss es sich um Bauten handeln, die das Ortsbild als besonders schön hervortreten lassen und im Ortsbild einen wahrnehmbaren Schwerpunkt setzen. Schützenswert sind jene Baugruppen, deren ungeschmälerter Weiterbestand im Zonenplan, im Baureglement oder in einer Schutzverordnung festgelegt werden soll. Nach der Rechtsprechung kann einer Baute ungeachtet ihres Eigenwerts zusammen mit anderen Bauten ein künstlerischer oder geschichtlicher Wert zukommen oder ein Ortsbild besonders kennzeichnen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 1050 mit Hinweis; GVP 2001 Nr. 12 mit Hinweis auf VerwGE vom 13. Dezember 1991/27. April 1992; VerwGE vom 30. April 1989 i.S. Kt. SG). Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten (Gruppen, Ensembles, Ortsbilder) ist immer ihre Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Konstitutiv ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort, wodurch ein unverwechselbares charakteristisches und siedlungsgestalterisch besonders wertvolles architektonisches Gepräge entsteht (W. Engeler, Das Baudenkmal im Schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 123 mit Hinweisen). Ein Ortsbild wird somit nicht nur durch seine Häuser bestimmt, sondern auch durch die Räume zwischen ihnen, durch Plätze, Strassen, Gärten und durch das Verhältnis des Ortes zu seiner Landschaft, welche ihn umgibt (E. Wiederkehr Schuler, Denkmal- und Ortsbildschutz, Zürich 1999, S. 84). Die Schutzwürdigkeit baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, als vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem



charakteristischen Ganzen. Unbestritten ist, dass bei schutzwürdigen baulichen Gesamtheiten nicht jedes Element die Kriterien als Baudenkmal erfüllen muss. In diesem Sinn können auch Bauten und Freiflächen ohne selbständige Denkmalqualität Bestandteil eines Ensembles sein (Engeler, a.a.O., S. 123/24 mit Hinweisen).

Nach Art. 6 Abs. 1 SchutzVO, die ihre Rechtsgrundlage u.a. in Art. 98 ff. BauG hat, sind Ortsbilder in ihrer schützenswerten Substanz zu erhalten. Bauten und Anlagen haben sich nach Abs. 2 dieser Vorschrift an den für den Schutzgegenstand wesentlichen Merkmalen der bestehenden Überbauung (insbesondere Stellung, Firstrichtung, Gebäude- und Firsthöhe, Proportionen, Fassadengestaltung, Materialien, Farbgebung, Dachform, Umgebungsgestaltung) zu orientieren. Sie haben sich in das geschützte Ortsbild besonders gut einzufügen und es im positiven Sinne zu ergänzen. Art. 6 Abs. 3 SchutzVO gestattet moderne Formen, sofern sie im Vergleich zur traditionellen Bauart mindestens gleichwertig sind und nicht störend in Erscheinung treten. Nach Art. 6 Abs. 4 SchutzVO sind bestehende, das Ortsbild oder einzelne Bauten prägende Freiräume zu erhalten.

3.2. Nach Art. 98 Abs. 2 BauG darf die Beseitigung oder die Beeinträchtigung von Schutzgegenständen nur bewilligt werden, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt. Art. 6 Abs. 5 SchutzVO sieht vor, dass eine Abbruchbewilligung nur erteilt wird, wenn gleichzeitig die Baubewilligung für einen Ersatzbau, dessen Erstellung sichergestellt ist, erteilt werden kann. Davon kann abgesehen werden, wenn die Nichtüberbauung im öffentlichen Interesse liegt.

Die Beeinträchtigung des Ortsbildes durch den Verzicht auf einen Ersatzbau setzt somit voraus, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse nachgewiesen ist, das gegenüber dem integralen Schutz des Erscheinungsbildes der baulichen Gesamtheit überwiegt. Wie die Vorinstanz mit Recht ausführt, genießt eine Baute, die sich im Bereich des geschützten Ortsbildes befindet, keinen absoluten Schutz. Der Abbruch kann bewilligt werden, allerdings nur, wenn ein Ersatzbau erstellt wird, es sei denn, die Nichtüberbauung liege im überwiegenden öffentlichen Interesse.

3.3. Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, der bauliche Zustand der Liegenschaft spiele eine nicht unerhebliche Rolle und rügt, dem angefochtenen Entscheid liege



bezüglich der Höhe der Sanierungskosten ein unrichtiger, allenfalls unvollständiger Sachverhalt zu Grunde. Zur Klärung dieser Frage sei nicht nur ein Augenschein durchzuführen, sondern es sei ein Gutachten durch eine Fachperson in Bausachen sowie in Fragen der Denkmalpflege zu erstellen. Das Gutachten habe sich über den baulichen Zustand des Freihofs und die Kosten einer Erneuerung im Hinblick auf eine zeitgemässe Nutzung auszusprechen. Gegebenenfalls sei die Angelegenheit diesbezüglich zur Ergänzung des Sachverhalts und zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3.3.1. Im angefochtenen Entscheid wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, aus dem Einspracheentscheid vom 1. April 2008 ergebe sich, dass die Kosten der beiden anderen Varianten (Renovation bzw. Neubau) mit je deutlich über drei Millionen Franken für die Wahl der Variante Abbruch/Platzgestaltung nicht unerheblich gewesen seien.

Finanzielle Interessen der Beschwerdeführerin seien indessen private Interessen, welche der Gemeinderat als Baupolizeibehörde im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 5 SchutzVO nicht berücksichtigen dürfe. Er habe eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Ortsbildschutz und dem öffentlichen Interesse an der Nichtüberbauung vorzunehmen. Die Beschwerdeführerin könnte die Berücksichtigung finanzieller Interessen einzig mit der optimalen Verwendung des Gemeindevermögens begründen. Es sei indessen zu bezweifeln, ob die Kosten für die Sanierung des Gebäudes oder die Erstellung eines Neubaus derart hoch ausfallen würden, wie die Beschwerdeführerin annehme. Hinzu komme, dass es im Zusammenhang mit schutzwürdigen Bauten ausserordentlicher Umstände bedürfe, damit wirtschaftliche Überlegungen eines privaten Eigentümers das öffentliche Interesse an einer Denkmalschutzmassnahme zu überwiegen vermöchten, was auch dann gelte, wenn vom in einer Schutzverordnung verankerten Grundsatz "Abbruch mit Ersatzbau" mit dem Kostenargument abgewichen werden solle.

3.3.2. Bezüglich der Frage, ob die Höhe der Sanierungskosten für den Freihof einer näheren Abklärung bedarf, ist vorab von Bedeutung, dass Art. 6 Abs. 5 SchutzVO den Grundsatz aufstellt, dass die Erteilung einer Abbruchbewilligung nur in Frage kommt, wenn gleichzeitig die Baubewilligung für einen Ersatzbau, dessen Erstellung sichergestellt ist, erteilt werden kann. Das kommunale Recht stellt somit den Grundsatz



auf, dass geschützte Ortsbilder im öffentlichen Interesse auch dann integral zu erhalten sind, wenn der Abbruch einzelner (nicht individuell geschützter) Bauten zur Diskussion steht. Davon darf nur abgewichen werden, wenn der Verzicht auf einen Neubau seinerseits im öffentlichen Interesse liegt. Der Gemeinderat der Beschwerdeführerin, der als örtliche Baupolizeibehörde für die Behandlung von Baugesuchen zuständig ist (Art. 2 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 136 lit. k des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, und Art. 2 des Baureglements der Beschwerdeführerin) hat somit öffentlichen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen bzw. er hat im konkreten Fall zu prüfen, ob ein anderes öffentliches Interesse nachgewiesen ist, das das öffentliche Interesse am integralen Ortsbildschutz durch Sanierung des Freihofs oder durch Ersatz der bestehenden Baute zu überwiegen vermag. Dementsprechend hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit dem angefochtenen Entscheid nicht verpflichtet, den Freihof zu erneuern. Es steht ihr frei, das Gebäude abzureissen, allerdings nur, wenn gleichzeitig mit der Abbruchbewilligung die Baubewilligung für einen Ersatzbau erteilt wird, dessen Verwirklichung sichergestellt ist.

3.3.3. Zu prüfen ist, ob es aus finanziellen Gründen im öffentlichen Interesse liegt, den Freihof nicht zu sanieren und auch keinen Ersatzbau zu erstellen. Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Öffentliche Interessen sind die Interessen der Gesellschaft, aber auch die Interessen des der Gesellschaft dienenden Staates. Dazu gehören auch die fiskalischen, d.h. die finanziellen Interessen des Staates (Hangartner, in: St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 32, und Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 552, anders: Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung I, Basel/Frankfurt 1986, S. 333). Die vielfältigen Interessen, die der Staat - aber auch eine Politische Gemeinde - verfolgt, führen zwangsläufig zu Kollisionen öffentlicher Interessen. Dementsprechend können fiskalische Interessen einer politischen Gemeinde gegenüber der ungeschmäleren Erhaltung eines geschützten Ortsbildes überwiegen, allerdings nur dann, wenn der Aufwand prohibitiv und unverhältnismässig wäre. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts rechtfertigen allein die finanziellen Folgen für den Gemeindehaushalt den Widerruf einer Unterschutzstellung nicht, vorbehaltlich des Falls einer eigentlichen finanziellen Notlage (Heer, a.a.O., Rz. 1054 mit Hinweis auf Urteil des Bundesgerichts vom 28. April 1998, 1P.98/1998, in: ZBI 2000, 41 ff.).



3.3.4. Aus Sicht der Beschwerdeführerin fallen fiskalische Interessen für den Entscheid, das Gebäude abzureissen und das Grundstück als freie Fläche zu gestalten, entscheidend ins Gewicht. Im Einspracheentscheid vom 1. April 2008 hält der Gemeinderat fest, nach einer umfassenden Abwägung der Vor- und Nachteile der drei Varianten habe man sich für die Variante "Abbruch/Platzgestaltung" entschieden, wobei auch die Kosten der beiden anderen Varianten mit je deutlich über drei Millionen Franken nicht unerheblich gewesen seien. Im Gutachten des Gemeinderats im Amtsbericht 2006 an die Bürgerversammlung vom 26. März 2007 wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, der Gemeinderat habe sich für diese Variante entschieden, "dies insbesondere deshalb, weil die zu erwartenden Gesamtkosten der Varianten A und C (Renovation/Totalumbau bzw. Neubau) von rund Fr. 3'200'000.00 bzw. rund Fr. 3'500'000.00 sehr hoch sind und die daraus resultierenden Bruttorenditen von 3.5 % resp. 4.7 % dem Gemeinderat - unter der Annahme einer Vollvermietung - zu tief erscheinen. Die Bruttorenditen wurden aus marktüblichen Mietzinseinnahmen errechnet". Die Beschwerdeführerin behauptet indessen nicht, dass die Kosten, die nach ihren Angaben gestützt auf ein Gutachten des Architekturbüros Bollhalder & Eberle AG mit der Sanierung der Liegenschaft (oder mit der Erstellung einer Ersatzbaute) verbunden wären, derart hoch seien, dass sie ihren Finanzhaushalt in unzumutbarer Weise belasten würden. Finanzielle Interessen der Beschwerdeführerin sind deshalb keine öffentlichen Interessen, die es rechtfertigen, den Abbruch des Freihofs ersatzlos zu bewilligen. Die Tatsache, dass die Erneuerung und der zeitgemässe Umbau des Freihofs bzw. die Erstellung eines Ersatzbaus die Beschwerdeführerin finanziell wesentlich stärker belastet als der Abbruch des Gebäudes und der Verzicht auf eine Überbauung, vermag eine Ausnahme von einer möglichst vollständigen Erhaltung des Ortsbildes nicht zu begründen. Der Vorinstanz kann deshalb nicht vorgeworfen werden, sie habe den Sachverhalt diesbezüglich unrichtig festgestellt, und weitere Abklärungen im Zusammenhang mit den Sanierungskosten der Liegenschaft sind nicht erforderlich. Offen bleiben kann bei dieser Sachlage, ob im angefochtenen Entscheid mit Recht bezweifelt wird, dass die Sanierungskosten derart hoch ausfallen, wie sie der Gemeinderat der Beschwerdeführerin veranschlagt hat.

3.4. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz sei nicht auf ihr Argument eingegangen, eine Sanierung des Freihofs sei angesichts der Raumhöhen von rund



2.10 bzw. 2.15 m nicht zweckmässig. Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführerin mit dem angefochtenen Entscheid nicht verpflichtet worden ist, den Freihof zu erhalten und zu erneuern, schliessen diese relativ geringen Raumhöhen eine zeitgemässe Büro-, Praxis- und Wohnnutzung nicht aus. Sie sind nicht geeignet, den ersatzlosen Abbruch des Freihofs zu rechtfertigen.

3.5. Die Beschwerdeführerin macht der Vorinstanz sinngemäss den Vorwurf, sie habe ihr rechtliches Gehör verletzt bzw. den Sachverhalt unvollständig festgestellt, weil sie sich im angefochtenen Entscheid mit den Ausführungen des Gemeinderats, dem obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde, zu den örtlichen Verhältnissen kaum auseinandersetze und in erster Linie den Aussagen im Amtsbericht der Denkmalpflege vom 3. Juni 2008 Beachtung schenke.

Die Vorinstanz ist auf Grund detaillierter Erwägungen zum Ergebnis gelangt, dass gewichtige öffentliche Interessen gegen den Abbruch des Gebäudes sprechen, wenn kein Ersatzbau erstellt wird. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat sie sich in diesem Zusammenhang mit den Argumenten, die nach ihrer Ansicht für eine Nichtüberbauung sprechen, umfassend auseinandergesetzt (Ziff. 6.5.1. Bürgerbeschluss vom 26. März 2007; Ziff. 6.5.2. Sanierungskosten; Ziff. 6.5.3. Fussgängerschutz; Ziff. 6.5.4. öffentliches Interesse an der Nutzung des Platzes). Der Vorwurf, im Rekursverfahren sei das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt worden, erweist sich somit als unbegründet.

3.6. Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe ihre Kompetenzen als Rekursinstanz überschritten. Sie sei in der eigenen Beurteilung dort zur Zurückhaltung verpflichtet, wo die Baupolizeibehörde über einen Beurteilungsspielraum verfüge. Ein solcher komme dem Gemeinderat, der örtlich und sachlich zuständigen Behörde, bezüglich des Begriffs "öffentliches Interesse" zu, zumal dann, wenn öffentliche Interessen der politischen Gemeinde zur Diskussion stehen würden. In derartigen Fällen komme der Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und der Interessen der Bevölkerung naturgemäss besonderes Gewicht zu.

Unbestritten ist, dass es sich beim Begriff des "öffentlichen Interesses" um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Ein unbestimmter Rechtsbegriff liegt vor, wenn



der Rechtssatz die Voraussetzungen der Rechtsfolge oder die Rechtsfolge selber in offener, unbestimmter Weise umschreibt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 445). In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist wesentlich, dass die nähere Bestimmung eines unbestimmten Rechtssatzes eine Rechtsfrage ist. Sowohl die Vorinstanz als auch das in der Kognition grundsätzlich auf Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht sind somit befugt, die Konkretisierung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen (vgl. zu letzterem Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724 mit Hinweisen).

Wie ausgeführt (vgl. Ziff. 2.3.2. hievor), ist der Gemeinderat für die Behandlung von Baugesuchen zuständig. Das Gesetz sieht keine Ausnahme von seiner Funktion als Baupolizeibehörde vor, wenn ein Baugesuch für eine Baute oder Anlage auf einem Grundstück der politischen Gemeinde zur Diskussion steht. Rechtsmittel gegen Entscheide in derartigen Angelegenheiten werden indessen vom Baudepartement oder von der Regierung beurteilt, die an die Anträge der Beteiligten nicht gebunden sind (Art. 43bis lit. a VRP bzw. Art. 8 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen, sGS 731.2 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 1 VRP). Die Rekursinstanz ist gehalten, den Entscheid der Baupolizeibehörde aufzuheben, wenn sie feststellt, dass sich diese von sachfremden Überlegungen leiten liess (VerwGE vom 9. Juli 2009 i.S. J.E. AG, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Zutreffend ist, dass bei der Überprüfung durch eine gerichtliche Instanz bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe unter Umständen eine gewisse Zurückhaltung angezeigt ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446c). Typische Bereiche, in denen Lehre und Rechtsprechung einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung oder Vorinstanz achten, ist die Würdigung örtlicher oder persönlicher Verhältnisse, wenn kein begründeter Anlass für eine andere Entscheidung gegeben ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 728 mit Hinweisen). Nach den Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 26. März 2009 wird den örtlichen Behörden im Rekursverfahren denn auch ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden. Weil Baubewilligungen keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegenstehen dürfen (Art. 87 BauG), muss die Rekursinstanz die Sachverhaltselemente, mit welchen die Baupolizeibehörde das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für eine Ausnahme von der Regel begründet, indessen überprüfen können. Andernfalls wäre es möglich, Sinn und Zweck von rechtlichen Vorgaben zu umgehen. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz sodann keine Abwägung zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen vorgenommen. Sie



hat festgestellt, es sei kein öffentliches Interesse nachgewiesen, das es im Sinn von Art. 6 Abs. 5 SchutzVO rechtfertige, eine Abbruchbewilligung ohne gleichzeitige Baubewilligung für einen Ersatzbau zu erteilen.

Der Vorwurf, die Vorinstanz habe sich Kompetenzen angemasst, die ihr von Gesetzes wegen nicht zustehen, erweist sich somit als unbegründet.

3.7. Die Beschwerdeführerin stellt sich weiter auf den Standpunkt, der Gemeinderat habe die unter Ziff. 6.1 des angefochtenen Entscheids aufgeführten öffentlichen Interessen beachtet und gewichtet. In diesem Zusammenhang habe er die Bedeutung, die der Liegenschaft Freihof als Bestandteil des Ortsbildes aus denkmalpflegerischer Sicht zukomme, nicht verkannt und sie gewürdigt. Im Einspracheentscheid vom 1. April 2008 habe er darauf hingewiesen, der Freihof sei gemäss Gutachten Flammer im Verhältnis zum davor liegenden Raum zwischen Ochsen und Adler von erheblicher Bedeutung. Er habe aber auch ausgeführt, dass der Weiterbestand der Liegenschaft aus Sicht des Gutachters nur "wünschenswert und anzustreben", nicht aber zwingend erforderlich sei. Die Gestaltung eines Platzes, der durch eine Mauer abgeschlossen werde, werte das Dorfbild im Zentrum auf, "präge es neu", und sei der heutigen Situation unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes mindestens ebenbürtig, zumal die Rosskastanien die dahinter liegende Überbauung "Alti Moschti" kaschieren würden.

3.7.1. Nach dem Gutachten Sendner setzt sich das engere Dorfbild von Mörschwil mehrheitlich aus zweigeschossigen Bauten mittlerer Grösse mit Giebeldächern zusammen, deren Erscheinungsbild vom 19. und frühen 20. Jahrhundert geprägt ist. Die Bauten sind eher vielgestaltig und stehen teilweise parallel, teilweise aber auch abgewinkelt zum Strassenverlauf. Die Verteilung der Bauten ist eher locker, verdichtet sich aber stellenweise um grössere Freiräume, so dass eine klare Mitte entsteht. Dieses Merkmal trifft insbesondere auf den Dorfplatz zwischen Kirche und den drei historischen Gasthöfen Ochsen, Freihof und Adler zu. Die Gestalt dieses Bereichs ist das Resultat von Siedlungsentwicklung und Strassenführung, wobei der entscheidende Impuls die Erbauung der Pfarrkirche St. Johannes Baptist im Jahr 1510 war. Der bedeutendste Partner der Kirche ist der Ochsen, der gegenüber der Eingangsfassade zwischen den Einmündungen der Kirchstrasse und der St. Gallerstrasse steht. Nördlich des Ochsen liegt ein weiterer Freiraum, der seinerseits im Westen durch den Freihof



und im Norden durch den Adler abgeschlossen ist. Die Übereckstellung der beiden Freiräume ergibt eine interessante Spannung. Seit dem 19. Jahrhundert durchstösst die St. Gallerstrasse den Platz zwischen den drei Wirtshäusern leicht schräg und sucht ihren Ausgang in der Ecke zwischen Freihof und Ochsen. Sowohl aus Distanz als auch aus dem Nahbereich behält der Raum aber seine Geschlossenheit durch die Fassade des Freihofs, der im Gegensatz zu den anderen traditionellen Bauten drei Vollgeschosse aufweist. Die der Kirche nördlich entlang verlaufende Schulstrasse war auf der gegenüberliegenden Seite um 1900 von Gebäuden eng begrenzt, so dass nur die beiden Freiräume vor der Kirche und zwischen den drei Gasthäusern als eigentliche Plätze zu erfahren waren. Nach dem Bau des Gemeindezentrums (Gemeindehaus/Raiffeisenbank), welches von der Schulstrasse zurückversetzt ist, weitet sich der Strassenraum jetzt auch nördlich der Kirche. Was den Abbruch der Liegenschaft Freihof und die Neugestaltung mit einem Freihof-Platz anbetrifft, wird im Gutachten Sendner ausgeführt, der Abbruch des Freihofs stelle eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Schutzgegenstands "Dorf Mörschwil" dar, weil er den Raumfluss des Ortsmittelpunktes gegen Norden wirksam abschliesse. Mit dem Abbruch des Gebäudes würde der Raum in diesem Bereich den Halt verlieren und der Flusscharakter des Strassenraums der St. Gallerstrasse würde überhand nehmen. Die von ihrer Funktion her zentrumsbildenden Objekte Kirche, Gemeindezentrum (Gemeindehaus/Raiffeisenbank), Ochsen und Adler würden an einer unangenehm aufgeweiteten Strasse stehen; Kirche und Gemeindezentrum in Längsrichtung, Ochsen und Adler quer dazu. Das Resultat wäre ein Raumgebilde ohne nachvollziehbare Qualität, das in Widerspruch zur Empfehlung im ISOS stehen würde, wonach die St. Gallerstrasse vor allem im Kernbereich zu reduzieren sei. Darüber hinaus würden durch den Abbruch des Freihofs weitere Einheiten der Überbauung "Alti Moschi", ein Fremdkörper ohne gestalterischen Zusammenhang mit dem historischen Ortsbild, dominierend auf den öffentlichen Raum einwirken, und zwar nicht nur wie heute auf die St. Gallerstrasse in ihrem westlichen Abschnitt, sondern auch auf den Zentrumsbereich. Bezüglich der Neugestaltung der Fläche mit einem Freihof-Platz kommt die Gutachterin zum Ergebnis, mit den Elementen (teilweise mit Kies bedeckte Fläche, die Fläche nach Westen begrenzende zwei Meter hohe Mauer, Baumreihe und nächtliche Beleuchtung) würde der zentrale Platzraum sowohl von Osten aus Distanz (von der Höhe Schulhaus) als auch aus der Nähe (Höhe Kirche), aber auch von Norden



gesehen, jeglichen Halt verlieren und zu einem anonymen Strassenabschnitt zwischen einigen verlorenen Bauten werden. Die angestrebte Grosszügigkeit des Platzes sei kein Gewinn, sondern vielmehr eine Qualitätsverminderung. Durch die Aufweitung des Strassenraums zwischen Kirche und Gemeindehaus/Raiffeisenbank und durch die topographische Öffnung nach Norden mit der Horchentalstrasse sei der zentrale Freiraum schon gefährlich schwach begrenzt; wenn er auch noch gegen Westen aufgebrochen werde, werde daraus ein von Autos befahrenes Niemandsland. Im Zusammenhang mit dem Projekt zur Neugestaltung des Freihof-Platzes wird zudem ausgeführt, nach Meinung der Beschwerdeführerin sollten Mauer und Baumreihe in der zweidimensionalen Darstellung in erster Linie dazu dienen, den Verlust des raumbegrenzenden Elements, des Freihofs, zu kaschieren. Im dreidimensionalen Raum seien diese Elemente nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen, weil sie nicht wie der Freihof als gleichwertige Teile des Ensembles wahrgenommen würden. Die beiden ambitionierteren Bauten Ochsen und Adler seien auf den zurückhaltenderen Freihof als dritten Partner angewiesen, um richtig zur Geltung zu kommen. Erst dann werde die subtile Hierarchie erkennbar. Ausserdem gelte auch in der Architektur: "tres faciunt collegium".

3.7.2. Anlässlich seines Augenscheins hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass es sich beim Freihof um einen dreigeschossigen Bau mit regelmässig angeordneten Fensterachsen handelt. Die proportionale Ausgewogenheit zwischen horizontaler (Geschosse) und vertikaler (Fensterachsen) Ordnung ergibt ein biedermeierlich schlichtes Erscheinungsbild. Es hat sich gezeigt, dass der Abbruch des zurückhaltenden Baus das geschützte Ortsbild des Dorfes Mörschwil erheblich beeinträchtigt, zumindest dann, wenn im Anschluss daran kein Ersatzbau erstellt wird, der die markante Funktion des Bauwerks aus dem 18. Jahrhundert übernimmt. Der Dorfkern von Mörschwil wird durch die barocke Kirche mit dem neu gestalteten Vorplatz, das neu erstellte Gemeindehaus mit Raiffeisenbank und die drei Bauten Adler, Ochsen und Freihof gebildet. Weil die Schulstrasse von Osten nach Westen in einer Linkskurve leicht ansteigt, sehen Verkehrsteilnehmer vorerst nur die Kirche, die auf der südlichen Strassenseite liegt, und die gestaffelt zueinander versetzten Bauten Adler, Freihof und Gemeindehaus. Die Dachoberkante des Gemeindehauses liegt in der gleichen Flucht wie jene des Freihofs. Der Freihof befindet sich im Zentrum des Blickfelds, scheint auf der Strassenparzelle zu liegen und verdeckt die Sicht auf die



neue Überbauung "Alte Moschti" weitgehend. Es ist offensichtlich, dass die durch die charakteristische Staffelung der Baukörper bewirkte räumliche Abgrenzung des Dorfzentrums nach Westen durch den Abbruch des Freihofs ohne Ersatzbaute verloren ginge. Die Folge wäre eine Baulücke, die das charakteristische Erscheinungsbild der baulichen Gesamtheit empfindlich stören würde. Bereits auf der Höhe der Kirche käme die kürzlich erstellte Überbauung "Alte Moschti" ins Blickfeld, die das geschützte Ortsbild für den Betrachter nicht abzuschliessen und mitzuprägen vermag. Die Beschwerdeführerin vertritt zwar den Standpunkt, durch die geplante Gestaltung eines Freihof-Platzes entstehe eine dezent gesetzte visuelle Abgrenzung zwischen alt und neu bzw. sie sei eine adäquate Alternative zum Freihof bzw. zu einem Ersatzbau. Die rund zwei Meter hohe und rund 20 Meter breite Betonmauer, die den offenen Kiesplatz gemäss Projektbeschrieb westwärts, entlang der Adlerstrasse, abschliessen soll, erscheint indessen nicht geeignet, die ins Auge springende Baulücke zu beseitigen. Zutreffend ist zwar, dass die Mauer zu einem "Hauptakzent der Platzgestaltung" würde, wie im Projektbeschrieb festgehalten wird bzw. dass sich das Dorfbild von Mörschwil an diesem zentralen Ort in einem neuen Bild präsentieren würde. Es ist indessen zu bezweifeln, dass das beleuchtete Mauerelement einen "identitätsstiftenden Akzent" zu setzen vermöchte. Das Projekt erscheint jedenfalls nicht geeignet, den Freihof oder einen Ersatzbau im Rahmen des geschützten Ortsbildes optisch zu ersetzen.

Das Verwaltungsgericht konnte sich weiter davon überzeugen, dass die Vorinstanz mit Recht davon ausgeht, die Einheit der drei Bauten Ochsen, Freihof und Adler und deren historische Bedeutung als Gasthäuser am Rande des der Kirche vorgelagerten Platzes sei augenfällig, insbesondere dann, wenn man sich vor dem Portal der Kirche oder vor dem Eingang des Freihofs befinde. Es ist nicht zu übersehen, dass die drei historischen Gebäude hinsichtlich Volumen, Traufen, Firsthöhen, Farben und Proportionen als Einheit wirken. Die Anordnung macht deutlich, dass sich hier das dörfliche Leben abgespielt hat, bevor der Platz vor dem Freihof im Jahr 1872 mit dem Bau der St. Gallerstrasse schräg durchschnitten wurde (vgl. Gutachten Flammer, Ziff. 3.1.1. und Amtsbericht vom 3. Juni 2008, Ziff. 2 a). Sodann ist davon auszugehen, dass das Gebäude-Ensemble in Verbindung mit dem Gemeindehaus, dem Kindergarten Häftlibach, dem Augartenschulhaus und den ausserhalb des geschützten Ortsbildes



gelegenen Schulanlagen auch heute noch das lebendige Zentrum des Dorfes Mörschwil bildet.

3.7.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Schutz des Ortsbildes von Mörschwil wesentlich davon abhängt, wie das Grundstück Nr. 729 gestaltet bzw. bebaut ist. Der vorgesehene Freihof-Platz wird dem öffentlichen Interesse an einer integralen Erhaltung des Erscheinungsbildes des Dorfzentrums nicht gerecht. Wie im Gutachten Flammer ausgeführt wird, ist der Freihof bezüglich Substanz, Lage, Erscheinung und Nutzung ein traditioneller Bestandteil des Dorfes bzw. die Lage des Baukörpers und seine Erscheinungsform sind im Verhältnis zum davor liegenden Raum zwischen Ochsen und Adler von erheblicher Bedeutung. Dem Gutachter ist beizupflichten, dass der Weiterbestand des Freihofs wünschenswert und deshalb anzustreben ist, auch wenn er als Einzelobjekt nicht geschützt ist. Sodann geht das Verwaltungsgericht mit der Vorinstanz und mit dem Gutachter einig, dass sich ein Ersatzbau, nicht aber eine Gestaltung der Fläche als Platz, als bessere Lösung erweisen kann. In diesem Fall ist darauf zu achten, dass der Neubau die Formsprache des historischen Gebäudes bezüglich Massen, Form und Fläche übernimmt.

3.8. Zu prüfen ist weiter, ob im Gegensatz zur Auffassung der Vorinstanz öffentliche Interessen nachgewiesen sind, die den Abbruch des Freihofs und die anschliessende Gestaltung der Fläche als Platz rechtfertigen.

3.8.1. Die Beschwerdeführerin stellt sich u.a. mit Hinweis auf Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern auf den Standpunkt, insbesondere vor dem Hintergrund des Entscheids der Bürgerschaft vom 26. März 2007 habe der Gemeinderat das öffentliche Interesse am Abbruch des Freihofs und an einer konzeptionell durchdachten Platzgestaltung als so gross beurteilen dürfen, dass der Verzicht auf einen Ersatzbau gerechtfertigt sei. Die Vorinstanz habe dem Entscheid der Bürgerschaft nicht jenen Stellenwert beigemessen, der ihm nach Lehre und Rechtsprechung zukommen könne. Andernfalls hätte sie nicht ohne zusätzliche Abklärung des Sachverhalts entscheiden dürfen, zumal die Bürgerschaft in Kenntnis aller Argumente, insbesondere auch denjenigen des Vereins zum Schutz des Ortsbildes, entschieden habe. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Mörschwil seien umfassend und im Detail im Bild gewesen, was Gegenstand des Antrags des



Gemeinderats gewesen sei. Die öffentliche Meinung widerspiegle das öffentliche Interesse am Abbruch des Freihofs und an der Gestaltung der Fläche als Freihof-Platz mit den damit verbundenen Vorteilen für die Verkehrssicherheit und bezüglich des neugewonnenen öffentlichen Raums. Es gehe nicht an, dass die Vorinstanz Fragen der Verkehrssicherheit und des Bedarfs an öffentlichen Plätzen in Mörschwil anders beurteile als die Bürgerschaft.

3.8.1.1. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat am 27. November 2006 im Zusammenhang mit dem Projekt "Neuer Bahnhofplatz Bern" (Baldachin) erwogen, obwohl die Stimmberechtigten der Gemeinde Bern am 5. Juni 2005 nur über die Finanzierung des Projekts abgestimmt hätten, könne dieser demokratische Mitbestimmungsakt auch als eine Willensäusserung zu sachlichen Fragen, insbesondere zur Frage, ob der Baldachin mit den Ästhetikbestimmungen und den Denkmalschutzvorschriften vereinbar sei oder nicht, angesehen werden. Voraussetzung sei allerdings, dass die Stimmberechtigten ihren Entscheid auf der Grundlage einer umfassenden Information hätten treffen können. Solche Informationen hätten vor allem die Behörden in den offiziellen Abstimmungsunterlagen zu liefern. Allein gestützt auf das Ergebnis der Abstimmung könne jedoch nicht gesagt werden, der Baldachin beeinträchtige die benachbarten Denkmäler nicht und sei mit Blick auf die städtebaulichen Ästhetikvorschriften unbedenklich. Das Abstimmungsergebnis sei nur ein weiteres massgebendes Element, das mehr für den Baldachin als gegen ihn spreche (BVR 2008 S. 131 f. Ziff. 4 b und c; BR 3/2008 S. 139).

Am 6. Mai 1988 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern im Zusammenhang mit dem Abbruch einer spätklassizistischen Industriebaute ausgeführt, wenn die Schutzwürdigkeit aufgrund der Beweismassnahmen bejaht werde, vermöge daran auch eine Volksabstimmung in der Gemeinde, selbst wenn eine eindeutige Mehrheit für den Totalabbruch zustande komme, nichts zu ändern, weil sich eine Gemeindeversammlung nicht über kantonales Recht hinwegsetzen könne (BVR 1988 S. 329).

Die Abhandlung "Denkmalpflege und Raumplanung" (BR 1/89 S. 4 ff.) befasst sich mit dem öffentlichen Interesse an Denkmalschutzmassnahmen. Danach wird die Meinung



der Stimmbürger messbar, wenn sich das Schutzobjekt im Eigentum der Gemeinde befindet und der für die Restauration erforderliche Kredit der Volksabstimmung unterliegt und es stellt sich die Frage, wie das Abstimmungsergebnis bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen ist. Dabei kommt es wesentlich auf die Umstände des Einzelfalls an. Von Bedeutung sind die Abstimmungsfrage und das Abstimmungsergebnis. Geht es beispielsweise um den Abbruch einer angeblich schutzwürdigen Baute mit gleichzeitiger Kreditbewilligung für einen Neubau, bedeutet ein Nein der Stimmbürger nicht ohne weiteres, dass sie die Altbaute für schutzwürdig halten. Vielmehr kann das Abstimmungsergebnis auch dem Neubauvorhaben gelten, der vorgesehenen Nutzung oder den hohen Kosten. Insofern ist es oftmals schwierig oder gar unmöglich, die Motive des Stimmbürgers zu erkennen.

3.8.1.2. Am 26. März 2007 hat die Bürgerschaft der Beschwerdeführerin auf Antrag des Gemeinderats einen Kredit von total Fr. 865'000.-- genehmigt: Fr. 400'000.-- für den Abbruch der Liegenschaft Freihof und für die anschliessende Platzgestaltung und Fr. 465'000.-- für die Überführung der Liegenschaft Freihof vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen. Der Gemeinderat wurde ermächtigt, alle rechtlichen und administrativen Vorkehrungen im Zusammenhang mit dem Abbruch der Liegenschaft Freihof und der Platzgestaltung zu treffen. Ein Rückweisungsantrag wurde mit 298 Nein-Stimmen gegen 138 Ja-Stimmen abgelehnt.

Unbestritten ist, dass das zur Diskussion stehende Vorhaben sowohl eine Abbruch- aus auch eine Baubewilligung bedingt. Nach Art. 87 Abs. 1 BauG ist die Baubewilligung zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegenstehen. Zum öffentlichen Recht gehört auch kommunales öffentliches Recht, somit auch die SchutzVO. Wie dargelegt, schreibt das kommunale Recht im konkreten Fall vor, dass ein Abbruch nicht vorbehaltlos bewilligt werden darf, sondern nur, wenn gleichzeitig eine Baubewilligung für einen Ersatzbau erteilt werden kann, dessen Verwirklichung sichergestellt ist. Von diesem Grundsatz darf nur abgewichen werden, wenn die Nichtüberbauung der Fläche in einem öffentlichen Interesse steht, das gegenüber dem öffentlichen Interesse am Ortsbildschutz überwiegt. Der Gemeinderat als Baupolizeibehörde hat das kommunale Recht anzuwenden und nach diesen Vorgaben im Einzelfall nach objektiven Kriterien darüber zu entscheiden, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um einem Gesuch um Abbruch der Baute und



anschliessender Platzgestaltung zu entsprechen. Abgesehen davon, dass sich auch ein von einer Bürgerversammlung gefällter Entscheid nicht über kommunales Recht hinwegsetzen darf, kann der Gemeinderat seine Aufgabe als Baupolizeibehörde nicht an diese delegieren und geltend machen, die öffentliche Meinung, die damit zum Ausdruck gebracht wird, belege das öffentliche Interesse an einer Nichtüberbauung im Sinn von Art. 6 Abs. 5 SchutzVO. Somit kann aus der Tatsache, dass die Bürgerschaft dem Kreditbegehren des Gemeinderats am 26. März 2007 entsprochen hat, nicht gefolgert werden, das Vorhaben sei mit den massgebenden rechtlichen Vorgaben vereinbar. Die Mehrheit der an der Bürgerversammlung anwesenden Stimmberechtigten hat damit lediglich zum Ausdruck gebracht, dass ihr am Weiterbestand des Freihofs nicht gelegen ist und dass sie es, aus welchen Motiven immer, vorzieht, dass das Gebäude ersatzlos abgebrochen wird. Bei dieser Sachlage kann offen bleiben, ob in der Bevölkerung von Mörschwil in der Zwischenzeit ein Meinungsumschwung stattgefunden hat und ob die an der Bürgerversammlung vom 26. März 2007 anwesenden Stimmbürger in Kenntnis aller massgebenden Umstände entschieden haben. Zu erwähnen ist immerhin, dass der Gemeinderat im Gutachten an die Bürgerversammlung die Vor- und Nachteile der drei Varianten darlegt, dass er aber nicht zum Ausdruck bringt, dass die von ihm bevorzugte Variante nach den kommunalen Rechtsgrundlagen nur verwirklicht werden kann, wenn besondere Voraussetzungen erfüllt sind. Der Gemeinderat führt aus, der Freihof liege im Bereich des Ortsbildschutzes, sei gemäss SchutzVO aber weder geschützt noch erhaltenswert. Unter Berufung auf das Gutachten Flammer hält er sodann fest, das Gebäude sei "sehr baufällig" bzw. "jedoch baufällig". Dort wird indessen festgehalten, dass "die bestehende Tragstruktur in statischer Hinsicht gut" sei, dass das "Gebäude nur wenige und statisch unbedenkliche Risse" aufweise, dass "Mauern und Decken ausreichend dimensioniert" seien, dass die "Holzbalkendecken mit einer Ausnahme gesund" seien und auch "das Gebälk im Dachstuhl in gutem Zustand" sei.

3.8.1.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Vorwurf, die Vorinstanz habe dem an der Bürgerversammlung vom 26. März 2007 gefällten Kreditbeschluss im Hinblick auf das Vorliegen öffentlicher Interessen zum ersatzlosen Abbruch des Freihofs nicht den ihm zukommenden Stellenwert beigemessen, unbegründet ist. Fest steht sodann, dass die Behauptung der Beschwerdeführerin nicht zutrifft, die Vorinstanz habe ohne weitere



Abklärungen des Sachverhalts entschieden. Sie hat einen Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege eingeholt und einen Augenschein durchgeführt.

3.8.2. Die Beschwerdeführerin ist sinngemäss der Auffassung, das öffentliche Interesse an einer Verbesserung der Verkehrssicherheit überwiege gegenüber dem Erhalt des Freihofs bzw. gegenüber der Erstellung eines Ersatzbaus. Sie begründet dies damit, der Durchgang zwischen Freihof und Ochsen sei unübersichtlich und gefährlich. Die Verbesserung der Verkehrssicherheit für Fussgänger und Velofahrer setze voraus, dass der ordentliche Strassenabstand eingehalten werde, was bedinge, dass die Liegenschaft ersatzlos abgebrochen werde oder aber, dass ein Ersatzbau deutlich kleiner ausfalle, was die Ensemble-Wirkung, welche für die Vorinstanz ausschlaggebend sei, weitgehend zerstören würde.

Nach Art. 104 lit. a StrG gelten ohne besondere Vorschriften als Strassenabstände für Bauten und Anlagen: 4,00 m an Kantonsstrassen und 3,00 m an Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse. Die zuständige Behörde kann Ausnahmen von Strassenabstandsvorschriften u.a. bewilligen, wenn Schutzgegenstände nach Art. 98 BauG zu erhalten sind (Art. 108 Abs. 2 lit. b StrG).

3.8.2.1. Das öffentliche Interesse an der Verbesserung der Verkehrssicherheit kann gegenüber dem öffentlichen Interesse am Ortsbildschutz überwiegen und den ersatzlosen Abbruch eines Gebäudes im Bereich des Ortsbildschutzes rechtfertigen. Voraussetzung ist aber, dass dieses Anliegen berechtigt ist und dass ihm auf andere Weise nicht Rechnung getragen werden kann.

Anlässlich seines Augenscheins stellte das Verwaltungsgericht fest, dass sich der Freihof auf der nördlichen und der Ochsen schräg gegenüber auf der südlichen Strassenseite befinden. Beide Gebäude stehen schräg zur St. Gallerstrasse, einer Kantonsstrasse, und grenzen mit jeweils einer Gebäudeecke an die Strassenparzelle. Die St. Gallerstrasse ist auf Höhe von Freihof und Ochsen gut 5 m breit und dank geradem Verlauf übersichtlich. Eine rund 15 m lange Aufpflasterung auf Höhe der beiden Engpässe trägt zur Verringerung der gefahrenen Geschwindigkeit bei. Vor und nach den Engpässen stehen den Fussgängern beidseits der Strasse Trottoirs zur Verfügung. Sodann ermöglichen Zebrastreifen auf Höhe der Überbauung "Alti



Moschti", zwischen Kirchplatz und Gemeindehaus, sowie zwischen Gemeindehaus und Adler/Freihof die Überquerung der Fahrbahn. Diese Dorfkerngestaltung wurde vor rund acht Jahren verwirklicht. Im Amtsbericht 2000 hat der Gemeinderat in diesem Zusammenhang festgehalten, der Dorfkernbereich sei eng gefasst. Die Kantonspolizei habe empfohlen, diesen nicht zu erweitern. Sinn und Zweck einer Verkehrsberuhigung würden dadurch in Frage gestellt. Erfahrungen zeigten, dass eine Verkehrsberuhigung nur dann auch tatsächlich erreicht werde, wenn der Bereich klein gehalten werde beziehungsweise die Strecken kurz seien. Zur Sicherheit der Fussgänger seien Zebrastreifen zwischen Kirchplatz und Vorplatz Gemeindehaus/Raiffeisenbank sowie zur Überquerung der Horchentalstrasse angebracht. Dies erhöhe die Schulwegsicherheit wesentlich und biete einen Schutz dort, wo erfahrungsgemäss auch gelaufen werde.

3.8.2.2. Zutreffend ist, dass es der ersatzlose Abbruch des Freihofs und die Gestaltung eines Freihof-Platzes ermöglichen würden, zum Schutz der Fussgänger auf der nördlichen Strassenseite allenfalls ein Trottoir zu erstellen. Dem Schutz der Fussgänger kann indessen durch weniger einschneidende Massnahmen Rechnung getragen werden. Denkbar ist, den Fussgängerbereich markierungstechnisch zu verbreitern. Sodann besteht die Option, dass die Beschwerdeführerin eine Änderung des Kantonsstrassenplans beantragt, womit der Kantonspolizei die Anordnung einer Tempolimite (Tempo 30), einer Fahrbahnverengung oder der Auframpung der Strasse vorgeschlagen werden kann.

3.8.2.3. Die Beschwerde erweist sich somit auch als unbegründet, soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, das öffentliche Interesse an einer Verbesserung der Verkehrssicherheit rechtfertige den Abbruch des Freihof, ohne dass ein Ersatzbau erstellt werde.

3.8.3. Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich vor, der Verzicht auf eine Überbauung des Grundstücks Nr. 729 liege im überwiegenden öffentlichen Interesse, weil dadurch ein neuer Platz geschaffen würde, der vielfältig genutzt werden könne. Die Vorinstanz habe ihre auf langjähriger Erfahrung beruhenden Kenntnisse bezüglich Bedarf und Möglichkeiten der Nutzung von Freiflächen im Bereich Kirche, Gemeindehaus und



Dorfzentrum, die sie in ihrer Stellungnahme vom 5. März 2009 zum Ausdruck gebracht habe, nicht entsprechend gewürdigt.

In der erwähnten Stellungnahme führt die Beschwerdeführerin aus, Mörschwil brauche einen Platz für vielfältige Nutzungen. Die Freifläche vor der Kirche und vor dem Ochsen sei dafür nur bedingt geeignet, insbesondere weil sich dort Parkplätze befinden würden. Sodann sei der Platz vor dem Adler nicht gross genug und diene ebenfalls als Parkfläche. Der Platz vor dem Gemeindehaus werde praktisch nicht genutzt. Dies wäre bei einem Freihof-Platz anders, weil er sich direkt an den Adler und an das Gemeindezentrum anlehnen würde.

Anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts hat sich gezeigt, dass sich die Freifläche vor der Kirche und der Platz vor dem Adler für die Abhaltung von Dorffesten und anderen Veranstaltungen eignen. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass dies zur Folge hat, dass einige Parkplätze vorübergehend nicht genutzt werden können, zumal in der näheren Umgebung zahlreiche Parkplätze zur Verfügung stehen.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Beschwerdeführerin vermag keine öffentlichen Interessen nachzuweisen, die es rechtfertigen würden, den Abbruch des Freihofs zu bewilligen, ohne dass gleichzeitig eine Baubewilligung für einen Ersatzbau, dessen Erstellung sichergestellt ist, erteilt werden kann.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 5'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Sodann hat die Beschwerdeführerin die Barauslagen für die Erstellung des Gutachtens von Dr. phil. E. Sendner, Denkmalpflegerin des Kantons Thurgau, von Fr. 2'897.40 zu bezahlen.

Die Beschwerdegegner haben Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und



## St.Galler Gerichte

Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Das Gericht erachtet eine Entschädigung von Fr. 4'000.-- (inkl. Barauslagen, zuzüglich MWSt) für angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 5'000.-- und die Barauslagen von Fr. 2'897.40, insgesamt Fr. 7'897.40, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3./ Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 4'000.-- (zuzüglich MWSt) ausseramtlich zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. A. B., 9001 St. Gallen)



## St.Galler Gerichte

- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt Dr. C. D., 9004 St. Gallen)

am:

### Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.