



**Fall-Nr.:** B 2019/204  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 06.11.2020  
**Entscheiddatum:** 17.10.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 17.10.2020**

**Baurecht, Baubewilligung, Verfahren, Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 11 Abs. 2 VISOS, Art. 99 Abs. 1 PBG. Rekurslegitimation der Beschwerdeführer im Umkreis zum Baugrundstück von weniger als 100 m bejaht (E. 3). Die rechtlichen Verhältnisse seit Erlass der Zonenplanänderung auf dem Baugrundstück haben sich nicht derart geändert, dass der Plan überarbeitet werden muss (E. 6). Bestätigung des vorinstanzlichen Rekursentscheids, wonach das umstrittene Bauvorhaben nicht zu einer Beeinträchtigung der Umgebung von Kulturschutzobjekten führt (E. 7), (Verwaltungsgericht, B 2019/204). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 7. Januar 2022 abgewiesen (Verfahren 1C\_643/2020).**

#### **Entscheid vom 17. Oktober 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Engeler;  
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_,**

**Dr. phil. B1.\_\_ und B2.\_\_,**

**C1.\_\_ und C2.\_\_,**

**D1.\_\_ und D2.\_\_,**



St.Galler Gerichte

E.\_\_,

**Beschwerdeführer 1 bis 8,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Martin Pestalozzi, Seefeldstrasse 9A,  
8630 Rüti,

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen,** Lämmli brunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Q.\_\_ AG,**

**Beschwerdegegnerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. HSG Benedikt Fässler, factum advokatur,  
Teufener Strasse 3, Postfach 635, 9001 St. Gallen,

sowie

**Politische Gemeinde X.\_\_,** Stadtrat,

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Baubewilligung**



### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

#### A.

Die Erbgemeinschaft F.\_\_ ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000\_\_, Grundbuch X.\_\_, im Gebiet Y.\_\_. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.\_\_ (vom Stadtrat erlassen am 2. März 2009/17. August 2009/2. Dezember 2009, öffentlich aufgelegt vom 31. März 2009 bis 29. April 2009, vom 15. September 2009 bis 14. Oktober 2009 resp. vom 15. Dezember 2009 bis 13. Januar 2010, dem fakultativen Referendum unterstellt vom 21. Januar 2010 bis 6. März 2010, vom Baudepartement [nachfolgend: BD] genehmigt am 9. März 2011) ist der südliche Teil dieses Grundstücks im Halte von 2'722 m<sup>2</sup> der Wohnzone W3 und der Nordteil hauptsächlich der Wohnzone W2c (2'118 m<sup>2</sup>) und im übrigen der Grünzone Erholung (858 m<sup>2</sup>) zugewiesen. Gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), 2. Fassung vom September 2006 (in Kraft seit 1. Mai 2010), in welchem wie auch im kantonalen Richtplan (Koordinationsblatt S31, Integration des ISOS in den kantonalen Richtplan von der Regierung am 9. Oktober 2012 erlassen, vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] am 5. März 2013 genehmigt) X.\_\_ als Kleinstadt/ Flecken verzeichnet resp. festgesetzt ist, zählt es zur Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_. Im Nordosten grenzt es an die Parzelle Nr. 0001\_\_ und im Osten an die Parzelle Nr. 0003\_\_. Nach Anhang I und II der Natur- und Denkmalschutzverordnung der Politischen Gemeinde X.\_\_ (vom BD genehmigt am 16. Juli 2010, SchutzV) liegen diese Parzellen, auf welchen sich die Kulturschutzobjekte Schloss und Haus Y.\_\_ mitsamt ökonomiegebäuden (Assek.-Nrn. 0004\_\_ f., 0005\_\_, und 0006\_\_-0008\_\_) befinden, im Ortsbildschutzgebiet Y.\_\_. Überdies ist das Haus Y.\_\_ (Assek.-Nrn. 0008\_\_ und 0009\_\_) im ISOS als Einzelelement Nr. 0026\_\_ aufgeführt. Im Grundbuch wurde am 7. Juli 2009 zulasten der Parzelle Nr. 0000\_\_ eine Bauhöhenbeschränkung (maximal 443.85 m.ü.M.) zugunsten der Politischen Gemeinde X.\_\_ eingetragen (act. 7/19, 8/7/1, 8/6/3, 29.3, ABI 2011, S. 725, ABI 2009, S. 973 f., S. 2652 f., S. 3444, <https://map.geo.admin.ch>, [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch), [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)).

#### B.

Am 12. Juli 2013 verfasste die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ein Gutachten zu Zonenfragen im Gebiet Y.\_\_ (act. 8/7/7/1, nachfolgend: ENHK-Gutachten). Am 16. März 2015 erliess der Stadtrat X.\_\_ auf Parzelle Nr. 0000\_\_ den überbauungsplan G.\_\_ (ABI 2015 S. 732). Gegen einen diesbezüglichen Einspracheentscheid vom 30. Mai 2016 (nicht aktenkundig) rekurrten A.\_\_ und neun weitere Personen am 17. Juni 2016 an das BD (act. 7/1, Verfahrensnummer 00-0010\_\_). Am 28. September 2016 (Beilage zu act. 7/13) und



## St.Galler Gerichte

1. Dezember 2016 (act. 7/16) nahm die kantonale Denkmalpflege (nachfolgend: DP) unter Bezugnahme auf den Amtsbericht vom 8. Januar 2015 (act. 31) dazu Stellung. Am 24. Januar 2017 führte das BD einen Augenschein durch (act. 7/19, Fotos Nrn. 1 bis 14 nicht aktenkundig, siehe aber act. 8/17/3 und 8/19). Nachdem der Stadtrat X.\_\_ den überbauungsplan G.\_\_ mit Beschluss vom 18. Dezember 2017 widerrufen hatte (act. 7/32), schrieb das BD den Rekurs zufolge Gegenstandslosigkeit ab (act. 7/38).

### C.

Am 1. März 2018 reichte die Q.\_\_ AG ein Gesuch für den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern (zwei bzw. drei Vollgeschosse, 30 m resp. 40 m lang) auf Parzelle Nr. 0000\_\_ ein. Mit Beschluss vom 23. April 2018 bewilligte die Bau- und Umweltkommission X.\_\_ das Vorhaben. Während der erst darauffolgenden öffentlichen Auflage vom 24. April 2018 bis 7. Mai 2018 ging eine Einsprache von A.\_\_ (Eigentümerin der Stockwerkeinheit Nr. 0012\_\_, Miteigentümerin des Baurechts Nr. 0013\_\_ auf Grundstück Nr. 0014\_\_), B1.\_\_ und B2.\_\_ (Eigentümer der Stockwerkeinheit Nr. 0015\_\_, Miteigentümer des Baurechts Nr. 0016\_\_ auf Grundstück Nr. 0017\_\_), C1.\_\_ und C2.\_\_ (Eigentümer der Stockwerkeinheit Nr. 0018\_\_, Miteigentümer des Baurechts Nr. 0013\_\_ auf Parzelle Nr. 0014\_\_), D1.\_\_ und D2.\_\_ sowie E.\_\_ ein. Mit Entscheid vom 8. Oktober 2018 wies die Bau- und Umweltkommission X.\_\_ die Einsprache ab (Dispositiv-Ziff. 2), bewilligte das Bauvorhaben unter Nebenbestimmungen (Dispositiv-Ziff. 1) und auferlegte den Einsprechern die amtlichen Kosten des Einspracheverfahrens (Dispositiv-Ziff. 3, act. 7/19, act. 8/7/1-3, 5, 11, act. 8/7/7/2-7).

### D.

Dagegen rekurrerten A.\_\_, B1.\_\_ und B2.\_\_, C1.\_\_ und C2.\_\_, D1.\_\_ und D2.\_\_ sowie E.\_\_ durch ihren Rechtsvertreter am 2. November 2018 an das BD (act. 8/1, Verfahrensnummer 00-0011\_\_). Am 28. März 2019 nahm die DP dazu Stellung (act. 8/13). Mit Entscheid vom 10. September 2019 (act. 2/1) hiess das BD den Rekurs im Sinne der Erwägungen (Entscheidgebühr im erstinstanzlichen Einspracheverfahren) teilweise gut (Dispositiv-Ziff. 1a und 1b), soweit es auf den Rekurs von A.\_\_, B1.\_\_ und B2.\_\_ sowie C1.\_\_ und C2.\_\_ eintrat (Dispositiv-Ziff. 1a), und hob Ziffer 3 des Beschlusses der Bau- und Umweltkommission X.\_\_ vom 8. Oktober 2018 auf (Dispositiv-Ziff. 1c).

### E.

Gegen den Entscheid des BDs (Vorinstanz) vom 10. September 2019 erhoben A.\_\_, B1.\_\_ und B2.\_\_, C1.\_\_ und C2.\_\_, D1.\_\_ und D2.\_\_ sowie E.\_\_ (Beschwerdeführer 1 bis 8) durch ihren Rechtsvertreter am 1. Oktober 2019 Beschwerde beim



## St.Galler Gerichte

Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es seien Dispositiv-Ziffern 1 und 2 des Beschlusses der Bau- und Umweltkommission X.\_\_ vom 8. Oktober 2018 sowie der angefochtene Entscheid, soweit auf den Rekurs der Beschwerdeführer 1 bis 5 nicht eingetreten und der Rekurs der Beschwerdeführer 6 bis 8 abgewiesen worden sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben (act. 1). Mit Vernehmlassung vom 8. Oktober 2019 schloss die Vorinstanz (act. 6) und mit Eingabe vom 14. November 2019 (act. 11) die Politische Gemeinde X.\_\_ (Beschwerdebeteiligte) auf Abweisung der Beschwerde. Mit Stellungnahme vom 21. November 2019 trug die Q.\_\_ AG (Beschwerdegegnerin) durch ihren Rechtsvertreter auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde an, zuzüglich Mehrwertsteuer (act. 12). Mit Replik vom 4. Dezember 2019 bestätigten die Beschwerdeführer ihre Anträge und Ausführungen und ergänzten ihr Kostenbegehren insoweit, als ein Mehrwertsteuerzuschlag hinzuzurechnen sei (act. 14, insbesondere Rz. 5). Am 8. Juni 2020 reichte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) Unterlagen zur Genehmigung des Zonenplans auf Parzelle Nr. 0000\_\_ nach (act. 29-29.5). Am 17. Juni 2020 führte das Verwaltungsgericht im Beisein der Parteien antragsgemäss (act. 1, S. 21, 39, 62 Rz. 130) einen Augenschein durch. Dabei reichten die Beschwerdeführer die Stellungnahme der DP vom 8. Januar 2015 nach (act. 30-33). In der Folge liessen sich die DP am 1. Juli 2020 und 31. August 2020 (act. 35, 43), die Beschwerdeführer am 7. Juli 2020, 26. August 2020 (unter Beilage des Schreibens des Stadtrates der Beschwerdebeteiligten an die DP vom 16. September 2008) und 17. September 2020 (act. 36, 42.1-42.2, 46), die Vorinstanz am 9. Juli 2020 (act. 37), die Beschwerdegegnerin am 13. Juli 2020 (unter Beilage des Planungsberichts zur Revision der Stadtplanung der Beschwerdebeteiligten vom 2. März 2009, act. 38 f.) und die Beschwerdebeteiligte am 31. August 2020 (act. 44) abschliessend vernehmen.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Feststellungen anlässlich des Augenscheins und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde vom 1. Oktober 2019 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die



Beschwerdeführer 1 bis 5 sind ungeachtet der Legitimation in der Sache und die Beschwerdeführer 6 bis 8 ohne Weiteres zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 1 und 2 des Entscheids der Beschwerdebeteiligten vom 8. Oktober 2018 (act. 8/1/1) beantragt wird (Devolutiveffekt, vgl. dazu BGer 1C\_560/2017 vom 17. Dezember 2018 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführer den Erlass einer Planungszone bis zum Abschluss der offenbar zwischenzeitlich angelaufenen Gesamtrevision der Ortsplanung der Beschwerdebeteiligten anbegehren (act. 1, S. 54 Rz. 111). Es besteht kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (vgl. VerwGE B 2019/110 vom 17. Dezember 2019 E. 6.1 f. mit Hinweisen).

## 2.

Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdebeteiligten erging am 8. Oktober 2018 (act. 8/1/1) und damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf das strittige Bauvorhaben sind somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 PBG sowie BGE 141 II 393 E. 2.4 mit Hinweisen, in: Pra 2016 Nr. 52, und G. Müller, Zulässigkeit der begünstigenden Rückwirkung, in: ZBI 118/2017, S. 268 ff., S. 273 ff.). Die Anwendung "neuen Rechts" (vgl. Art. 173 Abs. 2 PBG) setzt allerdings gemäss der Praxis im Kanton St. Gallen voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne in Kraft sind (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2399 ff., S. 2531, sowie Kreisschreiben des BDs, Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz, vom 8. März 2017, S. 1-3 Ziff. 1). Das Baureglement der Beschwerdebeteiligten (BauR) mit dazugehörigem Zonenplan wurde noch nicht an das neue Recht angepasst. Von den neuen Regelungen kann daher vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie direkt anwendbar sind (vgl. dazu Anhang des zitierten Kreisschreibens). Ist dies nicht der Fall, ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen.

Der erstinstanzliche Entscheid sowie der angefochtene Entscheid vom 10. September 2019 (act. 2/1) ergingen vor Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG, Fassung vom 27. September 2019, neu eingefügter Art. 7 Abs. 3 NHG in Kraft seit 1. April 2020, AS 2020 1217) sowie der totalrevidierten Verordnung über das Bundesinventar der



schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12, VISOS, Fassung vom 13. November 2019, in Kraft seit 1. Januar 2020, vgl. Art. 15 VISOS und AS 2019 3707). Wie es sich damit intertemporalrechtlich verhält, kann offengelassen werden, da die Beschwerde in der Hauptsache so oder anders abzuweisen ist (vgl. E. 4-7 hiernach). Da das Ortsbild X.\_\_ im ISOS (vgl. Anhang VISOS) nach ursprünglicher Inventarisierungsmethode erstellt und seit der Inkraftsetzung am 1. Mai 2010 (AS 2010 1477) nicht angepasst wurde (vgl. [https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS\\_\(...\\_\\_...\).pdf](https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS_(...__...).pdf)), bleiben die Erhaltungsziele nach ursprünglicher Methode (vgl. dazu Erläuterungen zum ISOS des Bundesamtes für Kultur vom 31. Oktober 2011 [nachfolgend: Erläuterungen], [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)) anwendbar (vgl. zur Inventarisierungsmethode ab 1. Dezember 2017 Art. 9 Abs. 4 VISOS und Art. 23 Abs. 1 der Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern [EDI] über das ISOS vom 8. Januar 2020, WISOS, [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch), sowie zur Gegenüberstellung von ursprünglicher und neuer Methode Anhang WISOS).

### 3.

Die Beschwerdeführer 1 bis 5 (bzw. 1 bis 3 gemäss der Nummerierung der Beschwerdeführer) rügen (act. 1, S. 21-40 Rz. 18-64), die Vorinstanz habe ihre Rekurslegitimation in Missachtung bundes- und völkerrechtlicher Anforderungen verneint.

#### 3.1.

Vorweg verkennen die Beschwerdeführer 1 bis 5, dass Art. 9 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07, Aarhus-Konvention), d.h. der sogenannte dritte Pfeiler (Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) der Aarhus-Konvention, im konkreten Fall nicht unmittelbar anwendbar ist und lediglich bei der Auslegung und Anwendung der prozessualen Bestimmungen als Argument für eine möglichst grosszügige Gewährung von Rechtsschutz dient, jedoch ohne dabei – abgesehen von der offenen Umschreibung der Anfechtungsobjekte – konkrete Vorgaben zu statuieren (vgl. D. Thurnherr, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, in: URP 2017, S. 510 ff., S. 524). Auch legen sie nicht näher dar, inwiefern die in Art. 45 Abs. 1 VRP umschriebene Rekurslegitimation mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention zum Rechtsschutz nicht in Einklang stehen sollte. Daraus können sie folglich nichts zu ihren Gunsten ableiten. Weiter schreiben Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) und Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht



(Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) in Umsetzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) als gewichtigen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie (Art. 47 BV) vor, dass die Beschwerde- resp. Rekursbefugnis im kantonalen Verfahren (nach Art. 45 Abs. 1 VRP) nicht enger umschrieben werden darf, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 89 Abs. 1 BGG) vorgesehen ist (vgl. BGE 144 I 43 E. 2.1, in: Pra 2018 Nr. 92, und BGE 141 II 50 E. 2.2 je mit Hinweis). Vorausgesetzt ist demnach nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. b und c BGG insbesondere, dass der Rekurrent über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Bauprojekts zieht (lit. c). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Er kann daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Eine rügespezifische Beurteilung der Legitimation ist unzulässig (vgl. BGE 142 II 451 E. 3.4.1 und VerwGE B 2018/80; B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 4.2 je mit Hinweisen). Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit in Bausachen dient in der Praxis die räumliche Distanz zum umstrittenen Bauvorhaben. Die Rechtsprechung bejaht die Legitimation von Nachbarn regelmässig, deren Liegenschaft an das Baugrundstück angrenzt (bzw. davon nur durch einen Verkehrsträger getrennt wird) oder sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befindet. Bei grösseren Entfernungen bedarf der Nachweis der Betroffenheit regelmässig einer näheren Begründung, welche die Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft erscheinen lässt (vgl. BGer 1C\_476/2018 vom 3. Juli 2019 E. 1.2 und BGer 1C\_139/2017 vom 6. Februar 2018, in: ZBI 119/2018, S. 595 ff. nicht publizierte E. 1.3 je mit Hinweisen, B. Waldmann: in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N 21 zu Art. 89 BGG, und Wiederkehr/Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, Bern 2018, N 27 ff.). Daneben wird eine besondere Betroffenheit vor allem in den Fällen bejaht, in denen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf Nachbargrundstücke ausgehen (vgl. BGer 1C\_540/2015 vom 30. März 2016 E. 2.3 mit Hinweisen sowie das von den Beschwerdeführern 1 bis 5 angerufene Urteil BGer 1C\_26/2009 vom 27. Februar 2009 E. 2.4 mit Hinweis, wonach eine besondere Beziehungsnähe zum projektierten Kiesabbau bei einer Distanz von weniger als 200 m bejaht wurde, da die durch die



Kiesausbeutung entstehenden Lärmimmissionen auf dem Grundstück der Nachbarn hörbar waren). Dabei sind die Legitimationsvoraussetzungen in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse zu prüfen. Es ist nicht schematisch auf einzelne Kriterien abzustellen, wie beispielsweise die Distanz zum Vorhaben, die Sichtverbindung usw. (vgl. BGer 1C\_668/2017 vom 31. Oktober 2018 in BGE 145 I 156 nicht publizierte E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 140 II 214 E. 2.3). In Grenzfällen besteht ein Beurteilungsspielraum, bei dessen Ausübung einerseits eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts zu vermeiden ist und andererseits die Schranken auch nicht zu eng gezogen werden dürfen, um nicht die vom Gesetzgeber gewollte Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung in Fällen, in denen der Beschwerdeführer ein aktuelles und schützenswertes Interesse besitzt, auszuschliessen (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2 mit Hinweis). Neben dem Eigentümer benachbarter Liegenschaften können auch Stockwerkeigentümer, Baurechtsinhaber, Mieter und Pächter die Legitimationsvoraussetzungen nach Art. 89 Abs. 1 BGG erfüllen (vgl. Aemisegger/Haag, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 70 zu Art. 33 RPG).

### 3.2.

Nicht umstritten ist, dass sich das Stammgrundstück Nr. 0014\_\_ von Grundstück Nr. 0013\_\_ der Beschwerdeführer 4 und 5 in einem Umkreis von weniger als 100 m (95 m gemäss Vorinstanz [E. 1.3.4 des angefochtenen Entscheids, act. 2/1, S. 10-12], 93.65 m gemäss Beschwerdeführer 4 und 5) zum Baugrundstück Nr. 0000\_\_ und damit zum Bauprojekt befindet, zumal die Parzelle Nr. 0000\_\_, wie die Beschwerdeführer 1 bis 5 zutreffend ausführen, nicht nur in einer von ihnen sehr weit entfernten Ecke überbaut werden soll. Dasselbe muss deshalb auch für die Beschwerdeführerin 1 gelten, welche ebenfalls Miteigentümerin des Grundstücks Nr. 0013\_\_ ist (act. 8/7/7/2). Nach der oben erwähnten Rechtsprechung begründet eine solche unmittelbare räumliche Nähe auch bei den Beschwerdeführern 1, 4 und 5 eine besondere Betroffenheit. Dies umso mehr als das Baugrundstück, wie sich am Augenschein vom 17. Juni 2020 gezeigt hat (vgl. act. 32, S. 13 Bild 8), von den Wohnräumen der Liegenschaft der Beschwerdeführer 1, 4 und 5 gut sichtbar ist (vgl. dazu auch BGE 140 II 214 E. 2.5), was die Vorinstanz in E. 1.3.4 des angefochtenen Entscheids (act. 1/2, S. 10-12) selbst eingestanden hat. Anhaltspunkte, welche eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigten, sind nicht ersichtlich. Der konkrete praktische Nutzen für die Beschwerdeführer 1, 4 und 5 würde darin bestehen, dass das strittige Bauvorhaben nicht wie geplant verwirklicht werden könnte, wenn sie mit ihren im Rekurs vom 2. November 2018 (act. 8/1) vorgebrachten inhaltlichen Rügen durchdringen würden



(vgl. dazu BGer 1C\_236/2010 vom 16. Juli 2010 E. 1.5 mit Hinweisen, besprochen in: BR 2011, S. 154 ff.). Mit ihrem Nichteintretensentscheid betreffend die Beschwerdeführer 1, 4 und 5 hat die Vorinstanz somit höhere Anforderungen an die Beschwerdelegitimation als das Bundesgericht gestellt, was im Lichte von Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und Art. 111 BGG unzulässig ist. Die Beschwerde der Beschwerdeführer 1, 4 und 5 ist daher aus diesem Grund insoweit gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 1a des angefochtenen Entscheids aufzuheben, soweit auf deren Rekurs nicht eingetreten wurde. Im Einverständnis mit den Beschwerdeführern 1, 4 und 5 (act. 1, S. 40 Rz. 64) ist von einer Rückweisung an die Vorinstanz zur inhaltlichen Prüfung ihres Rekurses aus prozessökonomischen Gründen abzusehen. Bei diesem Ergebnis braucht nicht abschliessend erörtert zu werden, ob die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt hat (vgl. act. 1, S. 25 f., 39 Rz. 30, 62), indem sie im Rekursverfahren Nr. 00-0011\_\_ von der Durchführung eines Augenscheins auf dem Stammgrundstück Nr. 0014\_\_ zur Klärung der Legitimation der Beschwerdeführer 1, 4 und 5 absah (vgl. dazu BGer 1C\_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.2 mit Hinweisen, siehe auch Rekursaugenschein vom 24. Januar 2017 im Verfahren Nr. 00-0010\_\_, act. 7/19).

### 3.3.

Im Weiteren lässt sich dem Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) entnehmen, dass das Stammgrundstück Nr. 0017\_\_ von Grundstück Nr. 0016\_\_ der Beschwerdeführer 2 und 3 rund 115 m vom Baugrundstück Nr. 0000\_\_ entfernt liegt (vgl. auch act. 36, S. 4 Rz. 11). Nach dem Gesagten bedarf deren besondere Betroffenheit deshalb näherer Erörterung. Wie die Vorinstanz zunächst mit Recht ausgeführt hat (vgl. E. 1.3.4 des angefochtenen Entscheids), reicht allein die blosser Sichtverbindung oder die minimale Beeinträchtigung der Aussicht bei einer Distanz von über 100 m zum Bauprojekt zur Begründung der Legitimation ebenso wenig aus wie der Umstand, dass es sich um ein landschaftlich wertvolles Gebiet und insbesondere auch um ein wichtiges Naherholungsgebiet handelt (vgl. BGer 1C\_107/2018 vom 30. August 2018 E. 4.1 und BGer 1C\_263/2017; 1C\_677/2017 vom 20. April 2018 E. 6 je mit Hinweisen sowie BGer 1C\_124/2016 vom 7. Juli 2016 E. 3.3.1). Ferner sind die durch eine Baustelle verursachten Immissionen üblicherweise temporärer Natur und können nur bei geringen Distanzen eine besondere Betroffenheit zur Folge haben (vgl. R. Wiederkehr, Die materielle Beschwer von Nachbarinnen und Nachbarn sowie von Immissionsbetroffenen, in: ZBI 116/2015, S. 347 ff., S. 356 f., URP 1998, S. 73 ff., und RB 1997 Nr. 104). Von einer solch "geringen Distanz" kann bei einem Abstand von 115 m zum Baugrundstück nicht mehr die Rede sein (vgl. dazu BGer 1C\_177/2014 vom 12. August 2014 E. 4.4 und das von den Beschwerdeführern 2 und 3 angerufene



## St.Galler Gerichte

Urteil BGer 1C\_500/2009 vom 1. Februar 2010 E. 2.5, welchem ein Abstand von 30 m bzw. 40 m zugrunde lag). Die Beschwerdeführer 2 und 3 behaupten nicht, dass die Arbeiten für den Neubau der geplanten zwei Mehrfamilienhäuser (elf resp. sechs Wohnungen je mit Tiefgarage) auf Parzelle Nr. 0000\_\_, welche nur von Montag bis Samstag zwischen 07.00 bis 12.00 Uhr und 13.00 bis 19.00 Uhr ausgeführt werden dürfen (vgl. dazu lit. C/18 der Baubewilligung vom 8. Oktober 2018, act. 8/1/1, S. 9), in die Kategorie der lärmintensiven Bauarbeiten im Sinne der gestützt auf Art. 38 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG) und Art. 6 der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41, LSV) erlassenen Baulärm-Richtlinie des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Stand 2011 (S. 23, nachstehend: Richtlinie), fallen. Zudem hat die Vorinstanz nachvollziehbar dargetan, dass die Beschwerdeführer 2 und 3 nicht direkt von der Baustellenerschliessung und damit von den Bautransporten betroffen sind, was die Beschwerdeführer 2 und 3 nicht in Abrede stellen. An der fehlenden "geringen Distanz" ändert im Übrigen nichts, falls die lärmige Bauphase beim strittigen Neubau länger als eine Woche dauern sollte und deshalb im Umkreis von 300 m zur Baustelle nicht nur die üblichen Vorsorgemassnahmen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sowie Ziff. 1.4 der Richtlinie, sondern auch Massnahmen gemäss Katalog (vgl. Ziff. 1.5, 2.2 und 3 der Richtlinie) zur Anwendung gelangen (vgl. Ziff. 2.2 Tab. 2 der Richtlinie). Des Weiteren ist nicht umstritten, dass auf dem Abschnitt der L.\_\_-strasse (Parzelle Nr. 0019\_\_, Gemeindestrasse dritter Klasse, Rad- und Wanderweg von kantonaler Bedeutung, [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) zwischen der K.\_\_-strasse (Parzelle Nr. 0020\_\_) und der M.\_\_-strasse (Parzelle Nr. 0021\_\_), an welchen die Parzelle Nr. 0017\_\_ angrenzt, ein Verbot für Motorwagen und -räder mit "Zubringerdienst gestattet" signalisiert ist (vgl. dazu Bild 7 des Protokolls zum Augenschein vom 17. Juni 2020, act. 32, S. 12). Aus den von den Beschwerdeführern 2 und 3 eingereichten Verkehrszählungen vom Mittwoch bis Sonntag, 25. bis 29. Mai 2016, jeweils 07.00 bis 20.00 Uhr lässt sich entnehmen (act. 2/4), dass die Strasse in diesem Bereich während 65 Stunden von insgesamt 319 Motorwagen befahren wurde, davon ca. zwei Drittel (221) berechnigte (Anwohner/öffentliche Dienste) und rund ein Drittel (98) unberechnigte Fahrzeuge. Im Durchschnitt verkehrten damit auf dem fraglichen Abschnitt der L.\_\_-strasse 19 bis 27 unberechnigte Motorwagen innerhalb von 13 Stunden pro Tag, am Sonntag deren sieben. Am Mittwoch und Donnerstag befuhr etwa die Hälfte der unberechnigten Fahrzeuge (16 resp. 13) zwischen 17.30 und 20.00 Uhr diesen Strassenabschnitt. Abgesehen von dieser Spitze zwischen 17.30 und 20.00 Uhr wurde damit – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer 2 und 3 – kaum Schleichverkehr (durchschnittlich tagsüber höchstens rund zwei Fahrzeuge pro Stunde) auf dem fraglichen Abschnitt der L.\_\_-strasse festgestellt. Eigener Darstellung der Beschwerdeführer 2 und 3 gemäss stammt



ein erheblicher Teil dieses Schleichverkehrs von der Liegenschaft L.\_\_-strasse 0\_\_ (Parzelle Nr. 0022\_\_), weshalb der Schleichverkehr westlich des Grundstücks Nr. 0022\_\_ entlang der Parzelle Nr. 0017\_\_ von/zu den Liegenschaften entlang der L.\_\_-, K.\_\_-, N.\_\_-, G.\_\_- und O.\_\_-strasse, welche insgesamt mehr als 31 Parkplätze aufweisen, "erheblich geringer" sei. Unabhängig davon, dass dem Fahrverbot auf dem fraglichen Strassenabschnitt mittels Verkehrskontrollen, insbesondere in den Abendstunden, Nachachtung verschafft werden könnte, steht bei dieser Sachlage nicht zu erwarten, dass der Neubau auf Parzelle Nr. 0000\_\_ (31 Parkplätze), welcher über die G.\_\_- und K.\_\_-strasse erschlossen wird (act. 7/19), zu einer – ohnehin unzulässigen – relevanten Verkehrsverlagerung auf dem zur Diskussion stehenden Abschnitt der L.\_\_-strasse und deswegen zu einer deutlich wahrnehmbaren Zunahme von Lärmimmissionen und zusätzlichen Gefahren auf Grundstück Nr. 0017\_\_ der Beschwerdeführer 2 und 3 führen wird (vgl. dazu BGE 140 II 214 E. 2.3 und BGer 1C\_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4 je mit Hinweisen). Gemäss dem ENHK-Gutachten (S. 3) begrenzt die L.\_\_-strasse sodann die im ISOS verzeichnete Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_ im Süden. Demnach liegt das Grundstück Nr. 0017\_\_ der Beschwerdeführer 2 und 3 einzig durch die L.\_\_-strasse getrennt von der Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_ entfernt. Im Gegensatz zum Baugrundstück Nr. 0000\_\_ (vgl. ENHK-Gutachten, S. 7 und 9 f.) ist die Parzelle Nr. 0017\_\_ für den Ortsbild- und Landschaftsschutz im Bereich Y.\_\_ und damit für die Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_ allerdings nicht von Bedeutung. Dementsprechend führen die Schutzziele des ISOS in Bezug auf die Parzelle Nr. 0017\_\_ nicht zu einem erweiterten Bereich, aufgrund dessen die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangte besondere Beziehungsnähe zum Bauprojekt zu beurteilen wäre. Trotz direktem Sichtkontakt sind die Beschwerdeführer 2 und 3 damit auch in diesem Zusammenhang in tatsächlicher Hinsicht nicht stärker als die Allgemeinheit vom Bauvorhaben betroffen (vgl. dazu BGer 1C\_822/2013 vom 10. Januar 2014 E. 2.3). Aus dem Umstand, dass das Grundstück Nr. 0017\_\_ wie der Südteil des Baugrundstücks Nr. 0000\_\_ der Wohnzone W3 zugewiesen ist, ergibt sich nichts Abweichendes. Unbehelflich unter dem Gesichtspunkt der Beziehungsnähe bleibt schliesslich die Berufung der Beschwerdeführer 2 und 3 auf ein Recht auf Naturgenuss und Erholung, welches sie aus Art. 10 Abs. 2 BV (vgl. zum Schutzbereich A. Tschentscher, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, N 32 ff. zu Art. 10 BV) resp. Art. 699 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB, vgl. dazu BGE 122 I 70 E. 5a mit Hinweisen) ableiten wollen. Gesamthaft betrachtet durfte die Vorinstanz somit die besondere Beziehungsnähe der Beschwerdeführer 2 und 3 verneinen und auf deren Rekurs in der Hauptsache nicht eintreten, ohne Recht zu verletzen. Eine allfällige Gehörsverletzung wegen des



Verzichts auf einen Rekursaugenschein auf Parzelle Nr. 0017\_\_ durch die Vorinstanz wurde eigener Darstellung der Beschwerdeführer 2 und 3 gemäss (act. 1, S. 39 Rz. 62) mit der Durchführung des Augenscheins durch das Verwaltungsgericht am 17. Juni 2020 "geheilt". Unbegründet ist ferner die Kritik der Beschwerdeführer, soweit sie der Vorinstanz eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, und Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV) vorwerfen (act. 1, S. 31 Rz. 39), da sie im angefochtenen Entscheid bei der Prüfung der Legitimation in Bezug auf den Mehrverkehr auf der L.\_\_-strasse die Betriebsphase nicht berücksichtigt habe. Die Begründung der Vorinstanz reichte aus, damit die Beschwerdeführer den Entscheid sachgerecht anfechten konnten (vgl. dazu BGE 143 III 65 E. 5.2 mit Hinweisen).

#### 4.

Weiter werfen die Beschwerdeführer der DP vor (act. 1, S. 60-63, Rz. 130 f.), durch deren Weigerung, das ENHK-Gutachten in deren Würdigung einzubeziehen und auf ihre Kritik am Bauprojekt unter der Vorgabe von Art. 99 Abs. 1 PBG einzugehen, habe sie ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Diese Rüge stösst ins Leere: Dem Amtsbericht der DP vom 28. März 2019 (act. 8/13) nach Art. 12 Abs. 1 VRP lag kein separates Rechtsanwendungsverfahren zugrunde, welches in einer Verfügung der DP mündete und damit einen Anspruch auf rechtliches Gehör begründete. Die Beschwerdeführer behaupten zu Recht nicht (vgl. zum Rügeprinzip H. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, überblick N 23), dass die DP im vorliegenden Fall verpflichtet gewesen wäre, eine Zustimmung nach Art. 122 Abs. 3 Satz 2 PBG zu erteilen (vgl. dazu auch BGER 1C\_75/2018 vom 31. Oktober 2018 E. 7.3 mit Hinweisen und J. Bereuter, in: Derselbe/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 33 zu Art. 122 PBG). Auch aus dem Amtsbericht der DP vom 28. März 2019, gemäss welchem keine (mehr als unerhebliche) Beeinträchtigung der Umgebung der Schutzobjekte Haus und Schloss Y.\_\_ von kantonaler Bedeutung vorliegt (vgl. dazu E. 7.1 und 7.3 hiernach), geht nichts Abweichendes hervor. Dessen ungeachtet konnten sich die Beschwerdeführer in ihrer Rekursreplik vom 7. Mai 2019 (act. 17 Rz. 4-6) wie auch in der Beschwerde (act. 1, S. 60-63 Rz. 130) zum Amtsbericht sachgerecht äussern. Ob die Argumentation der DP inhaltlich zutrifft, bleibt im Folgenden zu prüfen.

#### 5.

Die Beschwerdeführer erheben verschiedene Sachverhaltsrügen (act. 1, S. 6-21, 46 f. 49 Rz. 10-17, 84 f., 94 f.).



## St.Galler Gerichte

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen, wobei vorbehältlich der Wahrung des öffentlichen Interesses nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen sind (vgl. Art. 12 VRP). Die Unvollständigkeit des festzustellenden Sachverhalts knüpft beim Umfang der Beweiserhebung an: Unvollständig ist die Sachverhaltsfestlegung, wenn entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden (vgl. VerwGE B 2018/240 vom 1. Juli 2019 E. 3.1 mit Hinweisen; B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 7 zu Art. 12-13 VRP). Zunächst liess die Vorinstanz in Erwägung 6.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2/1, S. 16) nicht ausser Acht, dass das ISOS erst im Rahmen der Richtplan-Anpassung 12 (am 5. März 2013 vom UVEK genehmigt) in den kantonalen Richtplan integriert worden ist. Auch sind ihre Sachverhaltsfeststellungen sowohl hinsichtlich der im ENHK-Gutachten konkretisierten Schutzziele des ISOS (vgl. act. 2/1 Sachverhalt lit. A/d, B/a, E. 6.1, 6.6, S. 3 f., 15, 17 f.) als auch bezüglich des strittigen Bauvorhabens (vgl. act. 2/1, E. 7.2, S. 21) nicht unvollständig. Zudem haben die Beschwerdeführer selbst eingeräumt, dass die Vorgaben des Regionalplans S. \_\_\_ mit dem Ergebnis des ENHK-Gutachtens übereinstimmen (act. 1, S. 12 Rz. 14). Die Vorinstanz war deshalb nicht gehalten, diese Vorgaben im Sachverhalt wiederzugeben. Ferner trifft es zu, dass die Vorinstanz in Erwägung 6.1 und 6.7.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2/1, S. 15 und 19 f.) festgehalten hat, dass die geltende Nutzungsplanung der Beschwerdebeteiligten nicht aus einer Zeit vor dem Inkrafttreten des ISOS am 1. Mai 2010 stamme, da der Zonenplan erst am 9. März 2011 genehmigt worden sei. Der Auffassung der Vorinstanz nach war dafür der Zeitpunkt der Genehmigung und nicht derjenige der Erlasse (2. März 2009/17. August 2009/2. Dezember 2009) bzw. der öffentlichen Auflagen (vom 31. März 2009 bis 29. April 2009, vom 15. September 2009 bis 14. Oktober 2009 resp. vom 15. Dezember 2009 bis 13. Januar 2010) massgebend. Folglich war sie nicht verpflichtet, die aus ihrer Sicht nicht entscheidrelevanten Erlasse und öffentliche Auflagen des Zonenplans der Beschwerdebeteiligten im angefochtenen Entscheid als Sachverhaltselemente anzuführen (vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP und VerwGE B 2016/119 vom 16. August 2018 E. 7 mit Hinweisen). Die rechtliche Beurteilung des Falls stellt sodann keine Tatfrage dar; darauf ist nachfolgend unter rechtlichen Gesichtspunkten einzugehen (vgl. BGer 1C\_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 3.2).

### 6.

Wird ein Baugesuch für ein Vorhaben in einer Bauzone eingereicht, hat der Gesuchsteller grundsätzlich Anspruch darauf, dass sein Projekt bewilligt wird, wenn es dem Nutzungsplan und den übrigen rechtlichen Vorgaben entspricht (vgl. Art. 22 RPG und Art. 146 PBG sowie zur Rechtsnatur der Baubewilligung A. Ruch, in: Aemisegger/



Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 10 zu Art. 22 RPG). Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass das strittige Bauvorhaben die Regelbauvorschriften einhält (vgl. dazu act. 1, S. 63 Rz. 132, und E. 7 des angefochtenen Entscheids, act. 2/1, S. 20). Sie verlangen aber vorab, dass der gültige Zonenplan der Beschwerdebeteiligten auf dem Baugrundstück Nr. 0000\_\_ akzessorisch überprüft wird, da die Schutzanliegen des ISOS in dieser Planung nicht umgesetzt worden seien (act. 1, S. 41-57 Rz. 65-120, act. 14, S. 6 Rz. 14, act. 36, S. 7-11 Rz. 20-36, act. 42.1, S. 6-9, 11-14 Rz. 12-16, 23).

### 6.1.

X.\_\_ ist als Kleinstadt/Flecken als Objekt Nr. 0023\_\_ im ISOS aufgeführt (vgl. Anhang VISOS). Ortsbilder sind Siedlungen in ihrer Gesamtheit. Sie umfassen sowohl bebaute Bereiche mitsamt Strassen, Plätzen und zur Bebauung gehörenden Zwischenräumen als auch nicht bebaute, mit der Bebauung in einem räumlichen Zusammenhang stehende Bereiche wie Gärten, landschaftsarchitektonisch gestaltete Freiräume oder Kulturland (vgl. Art. 3 Abs. 2 WISOS). Das Baugrundstück Nr. 0000\_\_ zählt nach dem ISOS zur Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_ mit dem (ursprünglichen, vgl. dazu E. 2 hiervor) Erhaltungsziel a. Für eine Umgebungsrichtung mit Erhaltungsziel a gilt: Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, d.h. die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten sind zu bewahren, störende Veränderungen zu beseitigen (vgl. Erläuterungen). Durch die Aufnahme in ein Inventar des Bundes im Sinne von Art. 5 NHG wird dargetan, dass das Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (vgl. Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 f. NHG) in unmittelbarer Weise (vgl. dazu BGE 145 II 176 E. 3.1 mit Hinweisen). Soweit, wie vorliegend, keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen 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 Nutzungsplanung (vgl. dazu auch Art. 11 Abs. 2 VISOS und Koordinationsblatt S31 des kantonalen Richtplans), zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind, sowie bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts (vgl. BGer 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.3 und BGer 1C\_470/2009 vom 3. Mai 2010 E. 3.3 je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 135 II 209 E. 2.1, sowie VerwGE B 2019/165 vom



25. Juni 2020 E. 2.3 je mit Hinweisen, kritisch: P. Heer, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, in: BR 2019, S. 189 ff., und P. Karlen, Das ISOS – ein übergrosses Gewand für den Ortsbildschutz des Bundes, in: ZBI 2020, S. 461 f.).

Die die Schutzanliegen des ISOS umsetzenden Nutzungspläne sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine spätere akzessorische (vorfrageweise) Überprüfung von Nutzungsplänen im Baubewilligungsverfahren nur ausnahmsweise möglich, namentlich wenn sich die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert haben (vgl. BGer 1C\_161/2019 vom 23. Januar 2020 E. 3.4; BGE 145 II 83 E. 5.1; BGE 144 II 41 E. 5.1, in: Pra 2018 Nr. 129; BGer 1C\_308/2017 vom 4. Juli 2018 E. 3.1; BGE 135 II 209 E. 5.1; VerwGE B 2019/74 vom 23. Januar 2020 E. 4.2 und VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 4.2.2, in: GVP 2014 Nr. 10, je mit Hinweisen). Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse, die gesetzlichen Voraussetzungen oder rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung beziehungsweise Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt. Die vorfrageweise Planüberprüfung kann auch von beschwerdebefugten Nachbarn geltend gemacht werden (vgl. VerwGE B 2017/243 vom 22. August 2019 E. 6.3 mit Hinweis auf BGE 145 II 83 E. 5.1 mit Hinweisen und VerwGE B 2018/41 vom 5. Februar 2020 E. 4.1). Ob gewichtige Gründe der Planbeständigkeit und des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) einer akzessorischen Überprüfung entgegenstehen, beurteilt sich, wie bei der Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse nach Art. 21 Abs. 2 RPG (vgl. dazu VerwGE B 2011/2 vom 20. September 2011 E. 2.2 ff.), im Rahmen einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (vgl. BGer 1C\_821/2013; 1C\_825/2013 vom 30. März 2015 E. 7 mit Hinweis auf BGE 140 II 25 E. 3.1, in: URP 2015, S. 301 ff.). Bei einem rechtskräftig erlassenen Nutzungsplan, in welchen das ISOS eingeflossen ist, kann eine allfällig mangelhafte Umsetzung nicht mehr geltend gemacht werden. Eine Ausnahme liegt jedoch diesbezüglich vor, wenn die kommunale Nutzungsplanung in der Umsetzung des ISOS dessen Schutzziele geradezu missachtet hatte (vgl. W. Engeler, in: Ehrenzeller/derselbe [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St. Gallen 2020, N 156 zu § 7, und J. Leimbacher, in: Keller/Zufferey/



Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N 25 zu Art. 6 NHG, je mit Hinweis auf BGer 1C\_488/2015 vom E. 4.5.4 ff., sowie BGer 1C\_130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2 mit Hinweis, anders: D. Boulaz, La protection du paysage, Bern 2017, S. 467).

### 6.2.

Der gültige Zonenplan der Beschwerdebeteiligten wurde am 2. März 2009 erlassen, vom 31. März 2009 bis 29. April 2009 öffentlich aufgelegt, und nach Ablauf der Referendumsfrist resp. der stillschweigenden Zustimmung der Bürgerschaft der Beschwerdebeteiligten am 6. März 2010 vom BD am 9. März 2011 genehmigt. Die Änderungen, welche am 17. August 2009 und 2. Dezember 2009 erlassen sowie vom 15. September 2009 bis 14. Oktober 2009 und 15. Dezember 2009 bis 13. Januar 2010 öffentlich aufgelegt wurden, betrafen nicht die Zonierung auf Parzelle Nr. 0000\_\_, sondern diejenige auf anderen Grundstücken, namentlich auf den Nachbarparzellen Nrn. 0002\_\_ f. (vgl. ABI 2009, S. 3444). Seit Erlass des revidierten Zonenplans am 2. März 2009 hat sich die Rechtslage in Bezug auf das ISOS verändert: Erstens erwog das Bundesgericht im Urteil BGE 135 II 209 vom 1. April 2009 (vgl. E. 2.1 mit Hinweisen), dass die Gemeinden gestützt auf das RPG (Art. 2, Art. 6, Art. 9, Art. 13, Art. 14 ff., in der Fassung vom 1. August 2008) verpflichtet seien, die Bundesinventare im Rahmen ihrer Nutzungsplanung zu beachten. Zweitens trat das ISOS auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdebeteiligten am 1. Mai 2010 in Kraft (AS 2010 1477). Drittens wurde am 1. Juli 2010 die Bestimmung von Art. 4a der damals gültigen aVISOS (AS 2010 1593, heute: Art. 11 Abs. 1 VISOS) in Kraft gesetzt, wonach die Kantone das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen haben. Viertens fügte die Regierung mit Beschluss vom 9. Oktober 2012 (vom UVEK am 5. März 2013 genehmigt) in das Koordinationsblatt S31 des kantonalen Richtplans die Festsetzung ein, wonach die Gemeinden bei ihrer Nutzungsplanung verpflichtet sind, in ihren Interessenabwägungen die vom ISOS festgelegten Erhaltungsziele – unter Einbezug der DP – zu berücksichtigen und raumwirksame Vorhaben auf mögliche Zielkonflikte mit diesen zu überprüfen. Fünftens formulierte die ENHK am 12. Juli 2013 in ihrem Gutachten (S. 6) drei Schutzziele für den Y.\_\_: 1) ungeschmälerter Erhaltung und Aufwertung der landschaftlich-topografisch sowie kultur- und siedlungsgeschichtlich bedeutenden Wechselwirkung zwischen besiedeltem Raum und der unbebauten, ihn umgebenden Landschaft zwischen der nördlichen Peripherie des Städtchens X.\_\_ und dem das heutige Gemeindegebiet gliedernden Bahndamm; 2) ungeschmälerter Erhaltung der Kulturgüter und des für ihre Wirkung bedeutenden Umraums sowie 3) klar definierter Siedlungsrand im Norden des Städtchens X.\_\_. Mit Blick auf diese Schutzziele erachtete sie die Wohnzone W3 auf Parzelle Nr. 0000\_\_ am östlichen Ende der G.\_\_-strasse im Hangbereich für den Ortsbild- und



Landschaftsschutz im Gebiet Y.\_\_\_ als sehr problematisch. Eine derart hohe Bebauung in Hanglage stelle einen grossen Eingriff in den heute noch weitgehend unbebauten Hangfuss dar, beeinträchtige den Blick auf das Ensemble des Y.\_\_\_s in schwerwiegender Weise und verunkläre die topografische Situation. Damit der Hangfuss konsequent freigehalten werden könne, müsse die Parzelle Nr. 0000\_\_\_ ausgezont werden (S. 9). Falls die Empfehlung einer Auszoning der Parzelle Nr. 0000\_\_\_ nicht befolgt werden könne, so müsse als Massnahme zur Milderung des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich mindestens die Bebauung in diesem Bereich auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe beschränkt werden (S. 10). Sechstens trat die totalrevidierte VISOS am 1. Januar 2020 in Kraft (AS 2019 3707).

Wie sich dem Planungsbericht vom 2. März 2009 (act. 39, S. 5) entnehmen lässt, lag der Beschwerdebeteiligten im Zeitpunkt des Erlasses des revidierten Zonenplans der Entwurf des ISOS für ihr Gemeindegebiet bereits vor (vgl. dazu auch act. 32, S. 6 Votum Z.\_\_\_, act. 37 Ziff. 2b, act. 38, S. 5 Ziff. 2, act. 44 Ziff. 1). Zudem hat die DP als kantonale Fachstelle im Sinne von Art. 25 Abs. 2 NHG in ihren Stellungnahmen vom 1. Juli 2020 und 31. August 2020 (act. 35 und 43) dargetan, dass sie im Rahmen der Vorprüfung im Jahr 2008 (vgl. dazu Stellungnahme der DP vom 17. Juni 2008, act. 29.5) neben der SchutzV auch den revidierten Zonenplan zur Stellungnahme erhalten und diesen auf Grundlage des provisorischen ISOS zuhanden der Beschwerdebeteiligten vorgeprüft habe, auch wenn sie dies – wie damals noch üblich – nicht explizit erwähnt habe. Anhaltspunkte dafür, dass sich das damals vorliegende provisorische ISOS in Bezug auf das Grundstück Nr. 0000\_\_\_ von der am 1. Mai 2010 in Kraft getretenen Fassung des ISOS inhaltlich unterscheiden würde, bestehen nicht (siehe dazu auch act. 42.2). Bei dieser Sachlage kann davon ausgegangen werden, dass die Erhaltungsziele des ISOS der Beschwerdebeteiligten bei der Einzonung der Parzelle Nr. 0000\_\_\_ vom übrigen Gemeindegebiet (vgl. Art. 10 lit. I und Art. 21 BauG) in die Wohnzone W3 (südlicher Teil im Halte von 2'722 m<sup>2</sup>) resp. in die Wohnzone W2c (Nordteil, 2'118 m<sup>2</sup>) bzw. der Zuweisung dieses Grundstücks zur Grünzone Erholung (858 m<sup>2</sup>) bekannt und diese von ihr berücksichtigt worden sind, wenngleich sich dem Planungsbericht vom 2. März 2009 (act. 39, S. 8) und den übrigen Planungsunterlagen (act. 29.1-29.4) dazu – entsprechend der damaligen, bis zum Bundesgerichtsurteil BGE 135 II 209 vom 1. April 2009 bestehenden Praxis – keine diesbezüglichen Begründungen der Beschwerdebeteiligten im Sinne von Art. 3 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) entnehmen lassen und weder die DP noch das BD als Genehmigungsbehörde befugt gewesen wären, eine allenfalls fehlende Ermessensausübung durch die Beschwerdebeteiligte als zuständiger Planungsbehörde nach Inkrafttreten des ISOS am 1. Mai 2010 im Genehmigungsverfahren nachzuholen



(vgl. dazu Art. 1 und Art. 7 PBG sowie VerwGE B 2010/266; B 2012/227 vom 22. März 2018 E. 4.2 und 5.3.4 mit Hinweisen). Es kann demnach nicht gesagt werden, das ISOS sei in den rechtskräftig erlassenen Zonenplan auf Parzelle Nr. 0000\_\_ überhaupt nicht eingeflossen. Überdies schreibt das ENHK-Gutachten eine Auszonung der Parzelle Nr. 0000\_\_ nicht zwingend vor, sondern überlässt es dem Planungsermessen der Beschwerdebeteiligten – "befolgt werden kann" –, ob anstelle einer Auszonung eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe vorgeschrieben werden soll (anders: act. 36, S. 11 Rz. 36). Daraus folgt, dass der fragliche Zonenplan, in welchem das Grundstück Nr. 0000\_\_ überwiegend der Wohnzone W2c sowie der Grünzone Erholung zugeteilt und lediglich der südliche Teil dieses Grundstücks der Wohnzone W3 zugewiesen ist, die Schutzziele des ISOS nicht geradezu missachtet (vgl. dazu auch Amtsbericht der DP vom 28. März 2019, act. 8/13). Zu keinem anderen Schluss führt, dass auf Parzelle Nr. 0000\_\_ in den Unterlagen zur Vernehmlassung der (kommunalen) Richtplananpassung 2009 (nicht aktenkundig) offenbar ursprünglich nur eine Wohnzone W2 vorgesehen war (vgl. dazu ENHK-Gutachten, S. 7 f., 10) und die am 7. Juli 2009 im Grundbuch eingetragene Bauhöhenbeschränkung (443.85 m.ü.M.) zulasten des Grundstücks Nr. 0000\_\_ (act. 8/6/3) zumindest im Südteil dieses Grundstücks die Erstellung von drei Vollgeschossen auch privatrechtlich erlaubt (vgl. dazu Plan "Schnitte" vom 17. Oktober 2017, act. 8/7/1). Weitere Umstände, welche für die akzessorische Überprüfung der Zonierung der Parzelle Nr. 0000\_\_ sprechen würden, sind nicht ersichtlich und werden von den Beschwerdeführern auch nicht dargetan. Damit liegen nicht so erheblich veränderte rechtliche Verhältnisse seit Erlass des Zonenplans vor, dass der Zonenplan auf Parzelle Nr. 0000\_\_ rechtswidrig geworden sein könnte und deshalb akzessorisch zu überprüfen wäre (vgl. demgegenüber BGer 1C\_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3.1 ff. sowie zur Planungspflicht der Gemeinde Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 2 Abs. 1 RPG und Art. 1 Abs. 1 PBG). Falls dessen ungeachtet von wesentlich veränderten rechtlichen Verhältnissen ausgegangen würde, wäre das öffentliche und private Interesse an der Beständigkeit der geltenden Zonenordnung als hoch einzustufen, da die Regeldauer für die Überarbeitung des fraglichen Zonenplans von 15 Jahren (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG sowie BGE 145 II 83 E. 5.4 und BGer 1C\_245/2017 vom 1. November 2017 E. 4.4 je mit Hinweisen) noch nicht verstrichen ist. Zu keinem anderen Ergebnis führte auch der Umstand, dass die Parzelle Nr. 0000\_\_, abgesehen von der Zufahrt zur Parzelle Nr. 0024\_\_ und der diesem Grundstück dienenden Gartenanlage, unüberbaut ist. Das gewichtige Interesse an der Planbeständigkeit vermöchte deshalb das Interesse an der Anpassung des am 9. März 2011 genehmigten Zonenplans auf Parzelle Nr. 0000\_\_ zu überwiegen. Wie die Vorinstanz in Erwägung 6.7.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2/1, S. 19 f.) demnach zutreffend ausgeführt hat, durfte die Beschwerdebeteiligte



das strittige Baugesuch aufgrund der geltenden Zonierung und der zugehörigen Bauvorschriften beurteilen.

### 7.

Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, das Bauvorhaben sei mit den Vorschriften zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes nicht vereinbar (act. 1, S. 41-63 Rz. 65-133, act. 14 Rz. 6-24, act. 36 Rz. 14 f., 20-36, act. 42.1, S. 7-9 Rz. 13-25, act. 46).

#### 7.1.

Bauten haben nicht nur die geltende Bau- und Zonenordnung einzuhalten, sondern auch den Anforderungen ästhetischer Schutzbestimmungen (etwa Verunstaltungsverböten) sowie Beeinträchtigungsverböten von Baudenkmalern zu genügen. Solche Vorschriften haben eine eigenständige Bedeutung, da sich ihr Schutzbereich nicht zwingend mit demjenigen der Bauvorschriften deckt (vgl. BGer 1C\_42/2018 vom 8. August 2018 E. 3.4 mit Hinweisen sowie das von den Beschwerdeführern angerufene Urteil BGer 1P.709/2004 vom 15. April 2005 E. 2.4). Wie die Beschwerdeführer zu Recht ausgeführt haben, sieht der unmittelbar anwendbare Art. 99 Abs. 1 PBG im Unterschied zu Art. 93 Abs. 1 BauG neu und zusätzlich einen ausdrücklichen Schutz von Baudenkmalern und damit Schutzgegenständen (vgl. Art. 115 lit. g PBG) vor Beeinträchtigungen vor, womit die Bestimmung gegenüber Art. 93 Abs. 1 BauG inhaltlich erweitert wurde. Ob eine Beeinträchtigung eines Baudenkmals vorliegt, richtet sich nach anderen Kriterien und unterliegt einem anderen Massstab als die Beurteilung einer Verunstaltung. Unter anderem ist eine Beeinträchtigung nicht erst dann gegeben, wenn nach allgemeiner Auffassung etwas qualifiziert Unschönes geplant ist. Vielmehr ist ein strenger Massstab anzulegen und eine Beeinträchtigung, ausgehend von Schutzzweck und -umfang des betroffenen Baudenkmals, bereits bei einer klar erkennbaren Störung zu bejahen. Ob diese dann allerdings zu einem Bauverbot führt, ist im Rahmen einer sorgfältigen Interessenabwägung zu entscheiden (vgl. Kaiser/Manser, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], a.a.O., N 26 zu § 6, und W. Ritter, in: Bereuter/Frei/derselbe [Hrsg.], a.a.O, N 3 zu Art. 99 PBG, siehe demgegenüber zum Verunstaltungsverbot nach Art. 93 Abs. 1 BauG VerwGE B 2019/22 vom 16. August 2019 E. 4.7, VerwGE B 2016/93 vom 14. Dezember 2017 E. 5.2, VerwGE B 2005/137 vom 24. Januar 2006 E. 1b/dd und GVP 2002 Nr. 12 je mit Hinweis[en] sowie zu unzulässigen positiven Gestaltungsvorschriften VerwGE B 2008/143; B 2008/149 vom 14. Mai 2009 E. 3.1.5 mit Hinweisen, vom Bundesgericht bestätigt mit Urteil BGer 1C\_519/2012 vom 14. August 2013 E. 2.5). Aus Art. 99 Abs. 1 PBG kann geschlossen werden, dass der



Schutz von Baudenkmälern vor Beeinträchtigungen auch einen eigentlichen Umgebungsschutz miteinschliesst, da der Begriff des Baudenkmals nach Art. 115 lit. g PBG auch die Umgebung von Bauten und Anlagen miterfasst. Der konkrete Umfang der zu beachtenden Umgebung ist dabei im Einzelfall zu bestimmen (vgl. Kaiser/Manser, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], a.a.O., N 28 zu § 6). Gleichermassen schreibt Art. 5 SchutzV vor, dass in der unmittelbaren Umgebung der von dieser Verordnung erfassten Schutzgegenstände alle Massnahmen untersagt sind, welche diese Schutzgegenstände beeinträchtigen. Eine Beeinträchtigung im Sinne von Art. 99 Abs. 1 PBG und Art. 5 SchutzV liegt vor, wenn ein Schutzobjekt durch Veränderungen in seiner Umgebung in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt wird. Dagegen liegt keine solche Beeinträchtigung vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch Veränderungen innerhalb seines Wirkungskreises nur unerheblich eingeschränkt wird (vgl. W. Engeler, in: Ehrenzeller/derselbe [Hrsg.], a.a.O., N 176 zu § 7). Bei der Überprüfung des unbestimmten Rechtsbegriffs der "Beeinträchtigung", welcher lokale Umstände betrifft, hat sich das Verwaltungsgericht eine richterliche Zurückhaltung aufzuerlegen (vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6 und VerwGE B 2019/219 vom 29. August 2020 E. 8.2 je mit Hinweisen).

Nicht anwendbar ist im vorliegenden Fall die positive ästhetikklausel von Art. 7 SchutzV, da das Baugrundstück Nr. 0000\_\_ ausserhalb des Ortsbildes Y.\_\_ nach Anhang II Nr. 9 SchutzV liegt (vgl. [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)).

### 7.2.

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Gericht in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abweichen (vgl. BGE 145 II 70 E. 5.5 mit Hinweisen, anders: BVR 2017, S. 556 ff., E. 5.2 mit Hinweisen), auch wenn der entscheidenden Behörde eine im Übrigen freie Beweiswürdigung zusteht (vgl. BGer 1C\_583/2017 vom 11. Februar 2019 in BGE 145 II 176 nicht publizierte E. 5.6 mit Hinweisen, in: URP 2019, S. 249 ff.). Besonderes Gewicht kommt im Bereich des Natur- und Heimatschutzes den Gutachten der ENHK zu. Dies gilt nicht nur für die obligatorische Begutachtung nach Art. 7 NHG (vgl. zum neuen, am 1. April 2020 in Kraft gesetzten Art. 7 Abs. 3 NHG: D. Kawa, Was ändert sich, wenn alles gleichbleibt? – Eine Bestandesaufnahme der abgeschlossenen NHG-Revision, in: URP 2020, S. 131 ff.), sondern auch für die fakultative Begutachtung nach Art. 8 NHG (vgl. BGer 1C\_528/2018; 1C\_530/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.5 mit Hinweisen, in: BR 2020, S. 81 und 96 ff.). In gleicher Weise kommen den besonderen Gutachten der



ENHK gemäss Art. 17a NHG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 lit. e NHV grosses Gewicht und Verbindlichkeit zu (vgl. LGVE 2010 II Nr. 10 E. 5c/bb und J. Leimbacher, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], a.a.O., N 12 zu Art. 17a NHG mit Hinweis auf BGer 1C\_893/2013; 1C\_895/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.3.3 mit Hinweisen).

Nicht umstritten ist, dass es sich beim vorliegenden ENHK-Gutachten um ein besonderes Gutachten im Sinne von Art. 17a NHG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1, NHV) handelt (vgl. dazu BGer 1C\_398/2015 vom 9. August 2016 E. 3.2 mit Hinweisen). Ein solches durfte die Kommission nur mit Zustimmung des Kantons erstellen. Die Neuregelung von Art. 7 Abs. 3 NHG findet darauf keine Anwendung (vgl. Kawa, a.a.O., S. 138). Anhaltspunkte dafür, dass das Gutachten in Bezug auf das Baugrundstück Nr. 0000\_\_ nicht mit Zustimmung der Beschwerdebeteiligten und der DP erstellt worden wäre, bestehen nicht. Daran ändert nichts, dass die Begutachtung in erster Linie mit Blick auf allfällige Anpassungen der Nutzungsplanung zur Realisierung eines Pflegezentrums resp. einer Wohnüberbauung auf den Grundstücken Nrn. 0002\_\_ und 0025\_\_ bzw. 0003\_\_ erfolgte. Die DP unterbreitete der ENHK insbesondere folgende Fragen (lit. a): *"Welche Bedeutung kommt dem gesamten Landschafts- und Kulturraum Y.\_\_ aus der Sicht von Ortsbildschutz, Landschaftsschutz und Denkmalpflege zu? Inwiefern ist die Beschaffenheit des Hangfusses für den gesamten Landschafts- und Kulturraum Y.\_\_ von Bedeutung?"* Wie die Beschwerdeführer zutreffend festgehalten haben (act. 14, S. 7 f. Rz. 17), erfüllt das ENHK-Gutachten demgemäss nichts anderes als den explizit erteilten Auftrag. Überdies ist nicht ersichtlich, inwiefern die ENHK das ihr bei der Ausfertigung des Gutachtens zustehende Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt haben sollte (vgl. dazu BGE 136 II 214 E. 5 mit Hinweis). Daran vermögen auch die teilweise diametral in Widerspruch zum Gutachten stehenden Ausführungen der DP (insbesondere hinsichtlich des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich, der Hangfusslinie, der Sichtverhältnisse auf den Hangfuss sowie des Bezugs der Umgebungsrichtung K.\_\_ XI auf den Y.\_\_) im Amtsbericht vom 28. März 2019 (act. 8/13), welcher nicht zu einer konkreten Fragestellung eingeholt wurde (vgl. dazu Zwischenverfügung der Vorinstanz vom 17. Januar 2019, act. 8/8, und VerwGE B 2005/116 vom 24. Januar 2006 E. 2d/cc mit Hinweisen), sowie in der Stellungnahme vom 1. Juli 2020 (act. 35) nichts zu ändern (vgl. dazu auch act. 42.1, S. 3 f. Rz. 6 f.). Trotz gegenteiliger Meinung der Beschwerdegegnerin (act. 12, S. 8 f. Ziff. II/B/18) liegt demzufolge, namentlich hinsichtlich der Parzelle Nr. 0000\_\_, zulässigerweise ein besonderes Gutachten der ENHK vor. Anders als die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 21. November 2019 (act. 12, S. 8 Ziff. II/B/17) ging die Vorinstanz (vgl. E. 6.6 des angefochtenen Entscheids, act. 2/1, S. 17 f.) sodann richtigerweise



davon aus, dass die ISOS-Schutzziele für das Gebiet Y.\_\_ aufgrund des ENHK-Gutachtens tatsächlich konkretisiert worden sind. Allerdings erscheint die Tatsache rechtsstaatlich nicht unbedenklich, dass die Grundeigentümerschaft am Verfahren, in welchem das Gutachten eingeholt wurde, nicht beteiligt war und sich somit nicht äussern konnte (vgl. dazu Karlen, a.a.O., zur analogen Thematik betreffend Erlass des ISOS). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz (vgl. E. 6.7.4 des angefochtenen Entscheids, act. 2/1, S. 19 f.) kann indes nicht gesagt werden, es hätte der Konkretisierung im ENHK-Gutachten gar nicht bedurft. Für die Abgrenzung der Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_ waren diese Konkretisierungen, wie die Beschwerdeführer zutreffend ausführen (act. 1, S. 56 f. Rz. 117 f.), unabdingbar (vgl. dazu BGer 1A.73-77/2002 vom 6. Oktober 2003 E. 5.5.1 mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [BLN]). Allein gestützt auf den Richtungspfeil auf der im Internet publizierten (<https://data.geo.admin.ch>) ISOS-Karte zum Objekt X.\_\_ als Kleinstadt/Flecken, Massstab 1:5'000, lässt sich eine solche Abgrenzung nicht parzellenscharf vornehmen. Triftige Gründe, welche ein Abweichen von den im Gutachten vorgenommenen fachwissenschaftlichen Feststellungen (vgl. E. 6.2 hiavor) rechtfertigen würden, liegen nicht vor. Die Schlussfolgerungen der ENHK basieren auf dem Augenschein vom 26. April 2013. Ihre Einschätzungen sind sachlich fundiert, detailliert und sorgfältig begründet sowie objektiv nachvollziehbar.

### 7.3.

Nach dem ENHK-Gutachten ist gemäss den Schutzzielen der Umgebungsrichtung U-Ri XI K.\_\_ in tatsächlicher Hinsicht von einer besonders empfindlichen baulichen und landschaftlichen Umgebung der in Anhang I SchutzV aufgeführten Kulturschutzobjekte Schloss und Haus Y.\_\_ mitsamt ökonomiegebäuden (Assek.-Nrn. 0004\_\_ f., 0005\_\_, und 0006\_\_-0008\_\_) auszugehen. Die ENHK führte aus (S. 9), die Wohnzone W3 auf Parzelle Nr. 0000\_\_ beeinträchtige den Blick auf das Ensemble des Y.\_\_s in schwerwiegender Weise und verunkläre die topographische Situation. Als Massnahme zur Milderung des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich durch die Wohnzone W3 müsse mindestens die Bebauung in diesem Bereich auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe beschränkt werden (S. 10).

Der Passus "eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe" lässt Raum für die Auslegung im Einzelfall. Unter Wahrung des der Vorinstanz dabei zustehenden Handlungsspielraums erscheint vorab deren Auslegung in Erwägung 7.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2/1, S. 21, siehe dazu auch act. 32, S. 6 f. Votum Z.\_\_, sowie E. 5.3 des Einspracheentscheids der Beschwerdebeteiligten vom



8. Oktober 2018, act. 8/7/11, S. 6 f.) vertretbar, wonach Gebäude gemäss dem Gutachten maximal zwei Vollgeschosse – im Sinne von Art. 6 Abs. 1 BauR – aufweisen dürften (vgl. demgegenüber Replik vom 4. Dezember 2019, act. 14, S. 3 Rz. 8, sowie act. 32, S. 5 f. Votum RA M. Pestalozzi, wonach dafür die gesamte Erscheinungsweise massgebend sei bzw. Gebäude höchstens zweigeschossig in Erscheinung treten dürften, siehe dazu auch act. 1, S. 18), zumal die Beschwerdeführer die Notwendigkeit eines Beizugs der ENHK im vorliegenden Fall, d.h. auch für die Auslegung des in Frage stehenden Passus, verneint haben (vgl. act. 32, S. 7 f., Votum RA Pestalozzi).

Aus den Bauplänen (act. 8/7/1) ergibt sich unzweifelhaft, dass das vertikal gestaffelte Haus "R.\_\_" mit Flachdach drei Vollgeschosse aufweist. Allerdings beträgt die Gebäudehöhe in Metern lediglich 10.45 m (unterer Gebäudeteil) bzw. 8.85 m (oberer Gebäudeteil) über dem jeweiligen Niveaupunkt. Demgegenüber ist nach der Regelbauweise bei höchstens zweigeschossigen Bauten laut der Tabelle unter Art. 8 BauR eine Gebäudehöhe (Art. 60 BauG, vgl. zum Intertemporalrecht E. 2 hiervor) in Metern von maximal (Wohnzone W2c) 8.00 m und eine Firsthöhe von maximal 12.00 m zulässig. Oberhalb der zwei Vollgeschosse wäre zusätzlich ein Dach- bzw. Attikageschoss erlaubt. Durch den Verzicht auf ein Attikageschoss unterschreitet das Haus "R.\_\_" demnach die für maximal zweigeschossige Gebäude zulässige Firsthöhe um 1.55 m bzw. um 3.15 m. In der Höhe tritt es somit weniger hoch in Erscheinung als ein Vergleichsprojekt nach der Regelbauweise für maximal zweigeschossige Gebäude, selbst wenn es drei Vollgeschosse und keinen Attikarücksprung (vgl. Art. 6 Abs. 3 und 5 BauR) aufweist. Weiter unterschreitet das Haus "T.\_\_" mit einer Gebäudehöhe von 5.85 m die in der W2c zulässige Gebäudehöhe um 2.15 m. Ferner kann angesichts der geplanten polygonalen Grundrisse nicht von einem von den Beschwerdeführern befürchteten (act. 1, S. 12-20, 60 Rz. 16, 128) "massiv in Erscheinung tretenden, sehr lang gezogenen Riegel" gesprochen werden, selbst wenn die Gebäude "Tal" und "Berg" gesamthaft betrachtet werden (vgl. dazu die nachvollziehbaren Ausführungen der Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 21. November 2019 act. 12, S. 6 f., 10 Rz. 13, 25, Votum W.\_\_ am Augenschein vom 17. Juni 2020 mitsamt Bild 3, act. 32, S. 5, sowie Pläne "Fassaden", Südfassaden, vom 17. Oktober 2017, act. 8/7/1). Nach Einschätzung der fachkundigen DP am Augenschein vom 17. Juni 2020 (act. 32, S. 7) lässt sich unter diesen Umständen nicht mehr sagen, das umstrittene Bauvorhaben bewirke im Widerspruch zum Gutachten einen unzulässigen schwerwiegenden Eingriff in den Hangbereich des Y.\_\_s. Demzufolge erscheint das Projekt trotz der drei Vollgeschosses des Hauses "Tal" dank dem Verzicht auf die Erstellung von Attikageschossen als mit den im Gutachten umschriebenen ISOS-Schutzziele vereinbar. Angesichts der konkreten Gegebenheiten lässt sich folglich die



Ansicht der Vorinstanz in Erwägung 7.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2/1, S. 21) vertreten, wonach nicht von einer (mehr als unerheblichen) Beeinträchtigung der Umgebung der Kulturschutzobjekte Schloss und Haus Y.\_\_ im Sinne von Art. 99 Abs. 1 PBG und Art. 5 SchutzV auszugehen ist. Unter Beachtung der im Gutachten umschriebenen ISOS-Schutzziele ist der unbestimmte Rechtsbegriff "beeinträchtigen" nach Art. 99 Abs. 1 PBG und Art. 5 SchutzV einer solchen Auslegung zugänglich (vgl. dazu P. Heer, Von den Schwierigkeiten beim Bauen in Inventargebieten [ISOS, BLN und IVS], in: BR 2019, S. 195 ff., S. 206). Daran ändert nichts, falls der zum Haus Y.\_\_ (Einzelelement Nr. 0026\_) gehörende Pavillon gemäss den Beschwerdeführern durch das Haus "T.\_\_" vollständig verdeckt würde. Das öffentliche Interesse an der ungeschmäleren Erhaltung eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung vermag somit einen Bauabschlag im konkreten Fall nicht zu rechtfertigen. Im übrigen haben die Beschwerdeführer die Auflagen Nrn. 10 und 16 in der Baubewilligung vom 8. Oktober 2018 (act. 8/7/11, S. 8) nicht beanstandet, wonach spätestens im Zeitpunkt der Rohbauvollendung ein detaillierter Umgebungsplan zur Genehmigung einzureichen sei sowie die definitive Farb- und Materialgebung der Zustimmung der Bau- und Umweltkommission bedürfe und entsprechende Farb- und Materialmuster rechtzeitig zur Genehmigung einzureichen seien (vgl. dazu VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 E. 2.3 mit Hinweisen). Die Beschwerde ist daher in der Hauptsache abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

### 8.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer haften solidarisch (Art. 96<sup>bis</sup> VRP). Für das Beschwerdeverfahren erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 5'000 angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von ihnen geleistete Kostenvorschuss im Betrag von CHF 4'000 ist anzurechnen.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend haben die Beschwerdeführer die mehrheitlich obsiegende Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren unter solidarischer Haftbarkeit ausseramtlich ermessensweise pauschal mit insgesamt CHF 6'000 zuzüglich CHF 240 Barauslagen (vier Prozent von CHF 6'000) und Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Art. 98<sup>ter</sup> VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG; Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> sowie Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO).



### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Ziffer 1a des Dispositivs des angefochtenen Entscheids wird aufgehoben, soweit auf den Rekurs der Beschwerdeführer 1, 4 und 5 nicht eingetreten wurde. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

#### **2.**

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 5'000. Der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet.

#### **3.**

Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 6'240 (inklusive Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer unter solidarischer Haftbarkeit.