

---


Rüti, 20. November 2020/ MPE

LSI  
Schweizerisches Bundesgericht  
1000 Lausanne 14


M3181

## BESCHWERDE IN ÖFFENTLICH- RECHTLICHEN ANGELEGENHEITEN

in Sachen



Beschwerdeführende,  
gegen



und  
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung I,  
Webergasse 8, 9001 St. Gallen,  
Vorinstanz,

sowie  
Baudepartment des Kantons St. Gallen,  
Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,  
beschwerdebeteiligte Rekursinstanz,

und  
Politische Gemeinde Rapperswil-Jona, Stadtrat,  
Bausekretariat, 8645 Jona,  
beschwerdebeteiligte Erstinstanz,

**betreffend Baubewilligung für Neubau von zwei Mehrfamilien-  
häusern mit jeweils einer Tiefgarage auf Grundstück  
Nr. 2536J, Meienhaldenstrasse 20, 22 und 24, Jona.**

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Rechtsbegehren</b>	<b>3</b>
<b>Begründung</b>	<b>4</b>
<b>1. Formelles</b>	<b>4</b>
<b>2. Materielles</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Worum geht es?</b>	<b>8</b>
<b>2.2. ISOS und ENHK-Gutachten als zentrale Beurteilungsgrundlage</b>	<b>9</b>
<b>2.3. Keine Berücksichtigung des ISOS bei der Nutzungsplanung</b>	<b>14</b>
2.3.1. Ausgangslage	14
2.3.2. Fehlende Konkretisierung durch die ENHK im Zeitpunkt der Nutzungsplanung	15
2.3.3. Aktenkundige Nichtberücksichtigung durch die Stadt Rapperswil-Jona	16
2.3.3.1. Entwicklung der umstrittenen Nutzungsplanung	16
2.3.3.2. Weder rechtliche noch reale Vorwirkung des ISOS-Entwurfs	19
2.3.4. Keine Berücksichtigung durch die kantonale Denkmalpflege	22
2.3.5. Keine Berücksichtigung im kantonalen Genehmigungsverfahren	29
2.3.5.1. Keine Hinweise in den Genehmigungsakten	29
2.3.5.2. Verletzung von Art. 3 RPV	29
2.3.5.3. Verletzung der Pflichten der Genehmigungsbehörde	30
2.3.6. Fazit und Konsequenzen	33
<b>2.4. Willkürliche Würdigung der Empfehlungen der ENHK</b>	<b>34</b>
<b>2.5. Akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung</b>	<b>40</b>
<b>2.6. Willkürliche Missachtung von Art. 99 Abs. 1 PBG</b>	<b>47</b>
2.6.1. Ausgangslage	47
2.6.2. Erneut willkürliche Würdigung des ENHK-Gutachtens	48
2.6.3. Eventualiter: Unvereinbarkeit des Bauvorhabens mit einer zweigeschossigen Gebäudehöhe	50
<b>2.7. Schlussfolgerungen</b>	<b>65</b>
<b>Beilagenverzeichnis</b>	<b>66</b>

---

## RECHTSBEGEHREN

1. *Es sei in Gutheissung der Beschwerde der angefochtene Entscheid Nr. B 2019/204 vom 17. Oktober 2020 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, Abteilung I, insoweit aufzuheben, als damit die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 und 4-8 abgewiesen wurde.*
2. *Es sei die von der Bau- und Umweltkommission der Stadt Rapperswil-Jona mit Beschluss vom 8. Oktober 2018 (Registatur-Nr. 73.02.21.02, Beschluss-Nr. 2018-203, Geschäftslaufnummer BVU 2018-3587 Signatur: GemDat.2017-0214) erteilte Baubewilligung zum Baugesuch Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit jeweils einer Tiefgarage an der Meienhaldenstrasse 20, 22 und 24 auf dem Grundstück Nr. 2536J zu verweigern.*
3. *Eventualiter sei die Sache im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen.*
4. *Es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.*
5. *Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin.*

---

# BEGRÜNDUNG

## 1. Formelles

1 In der vorliegenden Rechtsschrift werden folgende Abkürzungen verwendet:

- ◆ „VGE“ für den hier angefochtenen Verwaltungsgerichtsentscheid Nr. B 2019/204 vom 17. Oktober 2020 der Vorinstanz.<sup>1</sup>
- ◆ „Beschwerde“ für die Beschwerdeschrift der Beschwerdeführenden vom 1. Oktober 2019 im vorinstanzlichen Verfahren.<sup>2</sup>
- ◆ „ISOS“ für Ortsbild von nationaler Bedeutung „Rapperswil (Rapperswil-Jona) Kleinstadt/Flecken“, Publikationsfassung.<sup>3</sup>
- ◆ „ENHK-Gutachten“ für das Gutachten der ENHK „Zonenfragen Unterer Meienberg, Gemeinde Rapperswil-Jona SG“ vom 12. Juli 2013.<sup>4</sup>

2 Der angefochtene Entscheid liegt bei.

**Beweisofferte:**

Beilage 1 Entscheid Nr. B 2019/204 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, Abteilung I, vom 17. Oktober 2020

3 Es sind von der Vorinstanz die vollständigen Akten beizuziehen.

**Beweisofferte:**

Aktenbeizug von Amtes wegen

4 Der angefochtene Entscheid wurde am 22. Oktober 2020 versandt<sup>5</sup> und ist am 24. Oktober 2020 beim Unterzeichner eingegangen. Die Beschwerdeerhebung erfolgt fristgerecht innert der Rechtsmittelfrist von 30 Tagen.

**Beweisofferte:**

Beilage 2 Briefumschlag Sendung Nr. 98.41.903304.00188234

Beilage 3 Sendungsverfolgung der Post für Sendung Nr. 98.41.903304.00188234

5 Der Unterzeichner ist von den Beschwerdeführenden gehörig bevollmächtigt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Beilage 1.

<sup>2</sup> VI-act. 1.

<sup>3</sup> [https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS\\_2929.pdf](https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS_2929.pdf).

<sup>4</sup> VI-act. 8/1, Beilage 4, bzw. VI-act. 8/7/7, Beilage 1.

<sup>5</sup> Vgl. Beilage 1, S. 24.

<sup>6</sup> Vgl. auch VI-act. 8/7/5, Beilagen 2 und 4-6.

**Beweisofferte:**

Beilage 4	Vollmacht Beschwerdeführerin 1
Beilage 5	Vollmacht Beschwerdeführende 4 und 5
Beilage 6	Vollmacht Beschwerdeführende 6 und 7
Beilage 7	Vollmacht Beschwerdeführerin 8

- 6 Anfechtungsobjekt ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit. Ausschlussgründe liegen nicht vor und eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ist nicht zulässig. Mit der Beschwerde wird hauptsächlich die Verletzung von Bundesrecht sowie eine offensichtlich unrichtige bzw. auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhende Sachverhaltsfeststellung im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG gerügt. Die formellen Beschwerde Voraussetzungen sind somit erfüllt.<sup>7</sup>
- 7 Die Beschwerdeführenden erfüllen die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 Bst. a BGG. Sie haben an allen vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Überdies ist ihre besondere Berührtheit durch den angefochtenen Entscheid gemäss Art. 89 Abs. 1 Bst. b BGG und ihr schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 Bst. c BGG angesichts ihrer nachbarlichen Betroffenheit ebenfalls gegeben. Die Legitimation der Beschwerdeführenden 6-8 wurde bereits im Rekursverfahren und jene der Beschwerdeführenden 1 sowie 4 und 5 nun auch von der Vorinstanz ausdrücklich anerkannt.<sup>8</sup> Ergänzend wird auf das im vorinstanzlichen Verfahren zur Legitimation der hier noch Beschwerdeführenden Ausgeführte verwiesen.<sup>9</sup> Im Interesse der Konzentration auf das Wesentliche verzichten die vor der Vorinstanz noch Beschwerdeführenden 2 und 3 auf eine Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, mit welchem ihre Legitimation verneint wurde und sind an der aktuellen Beschwerde vor Bundesgericht nicht mehr beteiligt.
- 8 Wegen des von der Vorinstanz erwähnten Devolutiveffekts und der von ihr angeführten bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten zwar der Rekursentscheid der beschwerdebeteiligten Rekursinstanz und der Beschluss über die Bau-

---

<sup>7</sup> Art. 82 Bst. a, Art. 83 und Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG i.V.m. Art. 33 VGG sowie Art. 90 und Art. 95 Bst. a BGG.

<sup>8</sup> VI-act. 2/1, E. 1.3.3, S. 9 f., und VGE, E. 3.2, S. 8 f.

<sup>9</sup> Vgl. Abschnitt 3, S. 21 ff., der Beschwerde.

---

bewilligung der beschwerdebeteiligten Erstinstanz als mitangefochten.<sup>10</sup> Gemäss Art. 107 Abs. 2 BGG kann aber das Bundesgericht im Fall der Gutheissung der Beschwerde in der Sache selbst entscheiden. Deshalb muss nach der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesgerichts die Beschwerde neben dem Antrag auf Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids auch einen Antrag in der Sache enthalten.<sup>11</sup> Folgt das Bundesgericht der nachfolgenden Argumentation des Beschwerdeführers, so ist deshalb nicht nur der angefochtene vorinstanzliche Entscheid (und mit ihm alle unterinstanzlichen Entscheide) aufzuheben, sondern es ist als Entscheid in der Sache selbst auch die von der beschwerdebeteiligten Erstinstanz erteilte Baubewilligung aufzuheben und damit zu verweigern.<sup>12</sup> Eventualiter wäre für den Fall, dass das Bundesgericht nicht selber in der Sache entscheiden sollte, die Angelegenheit zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

- 9 Als generelle Beweisofferte berufen sich die Beschwerdeführenden auf die Durchführung eines bundesgerichtlichen Augenscheins.

**Beweisofferte:**

Augenschein

- 10 **Aufschiebende Wirkung:** Die Beschwerdeführenden beantragen die Erteilung der aufschiebenden Wirkung für die vorliegende Beschwerde im Sinne von Art. 103 Abs. 3 BGG aus den nachfolgenden Gründen:

- a) Weil die Beschwerde aufgrund von Art. 103 Abs. 1 BGG in der Regel keine aufschiebende Wirkung hat, könnte die Beschwerdegegnerin aufgrund der ihr erteilten Baubewilligung noch vor dem Entscheid des Bundesgerichts über die vorliegende Beschwerde mit dem Bau beginnen und so vollendete Tatsachen

---

<sup>10</sup> VGE, E. 1, S. 5.

<sup>11</sup> Rechtsbegehren Nr. 2; vgl. dazu BGer 1C\_397/2015 vom 9. August 2016, E. 1.2.

<sup>12</sup> So auch analog für den dort angefochtenen Gestaltungsplan BGE 135 II 209, E. 5.9, S. 223, bzw. die zu diesem Entscheid nicht publizierte Erwägung 7 i.V.m. Dispositivziffer 1 von BGer 1C\_188/2007 vom 1. April 2009, und auch BGer 1C\_604/2018 vom 16. April 2020, E. 6 i.V.m. Dispositivziffer 1. Die Beschwerdeführenden haben eine solche Verweigerung der Baubewilligung auch schon vor der Vorinstanz gefordert. Insofern erweist sich der pauschale Nichteintretensentscheid auf das Rechtsbegehren Nr. 2 der Beschwerde durch die Vorinstanz als zumindest undifferenziert.

---

schaffen, bevor abschliessend über die Rechtmässigkeit der Baubewilligung entschieden ist.

- b) Eine solche faktische Vorwegnahme des Entscheids des Bundesgerichts wäre im vorliegenden Fall vor allem deshalb fragwürdig, weil die Beschwerdeführenden sich auf ein Gutachten der ENHK stützen, welches in Konkretisierung der Schutzziele des hier massgebenden ISOS die Auszonung des umstrittenen Grundstücks Nr. 2536J empfiehlt und somit der erteilten Baubewilligung entgegensteht.<sup>13</sup>
- c) Die nachfolgende Begründung zeigt, dass bei der Beurteilung der aufschiebenden Wirkung im aktuellen Zeitpunkt über die vorliegende Beschwerde keine summarische Prüfung mit einer eindeutig negativen Entscheidprognose möglich ist.
- d) Würde der Beschwerdegegnerin ermöglicht, mit dem Bau vor dem Entscheid des Bundesgerichts zu beginnen, hätte dies eine negative Präjudizierung des Entscheids zur Folge. Selbst wenn die Beschwerdegegnerin einen vorzeitigen Baubeginn auf eigenes Risiko realisieren würde, wären bei Gutheissung der Beschwerde langwierige Auseinandersetzungen über die Verhältnismässigkeit eines Rückbaus zu erwarten. Die Bausumme beträgt immerhin CHF 12'500'000.<sup>14</sup>
- e) Die Vorinstanz hat im Zusammenhang mit der Legitimation die besondere Betroffenheit der Beschwerdeführenden in ihren nachbarlichen Interessen anerkannt, welche in der Nichtverwirklichung dieses Bauvorhabens bestehen.<sup>15</sup> Die Beschwerdeführenden würden also durch einen vorzeitigen Baubeginn einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erleiden, indem sie bei Gutheissung der Beschwerde den praktischen Nutzen der Nichtrealisierung des Bauvorhabens zumindest während der Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens endgültig verlieren und riskieren, in langwierige Auseinandersetzungen über den notwendigen Rückbau verwickelt zu werden.

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu insbesondere hinten Abschnitt 2.2.

<sup>14</sup> VI-act.8/7/1, S. 3.

<sup>15</sup> Vgl. diesbezüglich VGE, E. 3.2, S. 8 f. (stellvertretend für alle Beschwerdeführenden).

- f) Irreversibel wäre zugleich bei Gutheissung der Beschwerde der von der ENHK abgelehnte Eingriff in das ISOS-Schutzobjekt und damit der Nachteil für den auch im öffentlichen Interesse stehenden Ortsbildschutz zumindest für die Dauer dieses Eingriffs bis zum Rückbau.
- g) Damit haben die Beschwerdeführenden die Voraussetzungen für die Erteilung der aufschiebenden Wirkung dieser Beschwerde hinreichend glaubhaft gemacht.
- 11 Alle in den Fussnoten angegebenen Internet-Links wurden am 17. November 2020 letztmals besucht.

## **2. Materielles**

### **2.1. Worum geht es?**

- 12 Die erst kurz vor dem Inkrafttreten des ISOS eingezonte Parzelle Nr. 2536J der Beschwerdegegnerin liegt in der U-Ri XI des ISOS und das dazu vorliegende ENHK-Gutachten fordert in Konkretisierung der Schutzziele des ISOS die Freihaltung des Hangbereichs des Unteren Meienberg und deshalb auch die Auszonung dieses Grundstücks als Hauptempfehlung. Trotzdem wurde der Beschwerdegegnerin die Baubewilligung erteilt und von den Rechtsmittelinstanzen bestätigt.
- 13 Es stellen sich im Wesentlichen zwei Fragen:
- ◆ Muss die damalige kommunale Nutzungsplanung akzessorisch auf die Übereinstimmung mit den Schutzzielen des ISOS überprüft werden und die Parzelle Nr. 2536J entsprechend der Empfehlung der ENHK ausgezont werden, weshalb die Baubewilligung zu verweigern ist?
  - ◆ Ist die Baubewilligung mit der kantonalen Vorgabe von Art. 99 Abs. 1 PBG vereinbar, wonach die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen, untersagt ist?
- 14 Für die Beantwortung dieser beiden Fragen sind die Vorgaben des ISOS und das ENHK-Gutachten zentrale Beurteilungsgrundlagen, weshalb darauf zuerst eingegangen wird. Anschliessend wird aufgezeigt, dass die Annahme der Vorinstanz, das ISOS sei zumindest als Entwurf bei der kommunalen Nutzungsplanung bereits berücksichtigt worden, unhaltbar und entsprechend willkürlich ist. Weiter wird ge-



zeigt, dass die Vorinstanz die Empfehlungen der ENHK völlig willkürlich würdigt. Die Folge ist die Notwendigkeit der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung. Schliesslich wird aufgezeigt, dass die Vorinstanz die klare Bestimmung von Art. 99 Abs. 1 PBG in willkürlicher Weise missachtet. Dabei wird erneut auf die zentralen Beurteilungsgrundlagen ISOS und ENHK sowie auf die willkürliche Würdigung der Empfehlungen der ENHK durch die Vorinstanz Bezug genommen. Eventualiter wird am Schluss aufgezeigt, dass das Bauvorhaben weder mit der Eventualempfehlung der ENHK, mindestens die bestehende Bauzone W3 auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe zu beschränken, noch mit der kantonalen Vorschrift von Art. 99 Abs. 1 PBG vereinbar ist.

- 15 Die Vorinstanz hält dazu grundsätzlich richtig fest, dass die Pflicht zur Beachtung der Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben von Bedeutung ist. Sie findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden Nutzungsplanung und zum anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind sowie bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts.<sup>16</sup>

## 2.2. ISOS und ENHK-Gutachten als zentrale Beurteilungsgrundlage

- 16 Die Vorinstanz hält richtig fest, dass die Parzelle Nr. 2536J der Beschwerdegegnerin zur ISOS-U-Ri XI Bildau zählt.<sup>17</sup>
- a) Das ISOS hebt die besonders relevante Bedeutung des Meienbergs für die Ablesbarkeit der historischen Wachstumsphasen hervor, indem es diesen unter den Zwischentitel „*Die wichtigsten Umgebungen*“ einteilt und wie folgt beschreibt:<sup>18</sup>

*„Die ursprüngliche Wechselbeziehung zwischen der Kleinstadt und der sie umgebenden Landschaft ist kaum mehr wahrnehmbar, und die Zersiedlung schreitet nach wie vor weiter voran, bis über Kempraten und Jona hinaus. Einzig der von Bäumen und einem Waldstück überzogene Meienberg und sein Hangfuss (XI) blieben von Neuüberbauungen verschont.“*

<sup>16</sup> VGE, E. 6.1, 1. Absatz, S. 14.

<sup>17</sup> VGE, E. A, S. 2.

<sup>18</sup> ISOS, S. 26.

- b) In zwei seiner „*Empfehlungen*“ fordert das ISOS explizit die Zersiedelung zu Gunsten der historischen Ablesbarkeit einzudämmen:<sup>19</sup>

*„Den Verknüpfungen wie auch den bestehenden Trennungen von Ortsteilen besondere Aufmerksamkeit schenken, um gute Ablesbarkeit zu garantieren.“*

*„Die Bautätigkeit im Ort verstärkt kontrollieren; der Verhäuselung Einhalt gebieten.“*

- c) Auch die Vorinstanz hält in ihrer Erwägung 6.1<sup>20</sup> einleitend zutreffend fest, für eine Umgebungsrichtung mit Erhaltungsziel a gelte: *„Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, d.h. die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten sind zu bewahren, störende Veränderungen zu beseitigen (...).“*
- 17 Ebenso hält die Vorinstanz fest, dass die ENHK am 12. Juli 2013 ein Gutachten zu *„Zonenfragen Unterer Meienberg, Gemeinde Rapperswil-Jona SG“* verfasste. Den Anlass zu dieser Begutachtung beschrieb die ENHK in ihrem Gutachten wie folgt:<sup>21</sup>

*„Aufgrund der nach wie vor kontroversen Beurteilungen des unteren Meienbergs in Bezug auf den Ortsbild- und Landschaftsschutz sowie die Denkmalpflege unterbreitete mit Schreiben vom 18.01.2013 die Denkmalpflege des Kantons St. Gallen im Auftrag der Stadt Rapperswil-Jona und des Runden Tisches Meienberg der ENHK folgende Fragen zum Ortsteil Unterer Meienberg in der Gemeinde Rapperswil-Jona SG, die im Zusammenhang mit geplanten Ein- und Umzonungen und dem im Kanton St. Gallen 2010 neu in Kraft gesetzten ISOS-Inventar stehen.*

*a) Welche Bedeutung kommt dem gesamten Landschafts- und Kulturraum Meienberg aus der Sicht von Ortsbildschutz, Landschaftsschutz und Denkmalpflege zu? Inwiefern ist die Beschaffenheit des Hangfusses für den gesamten Landschafts- und Kulturraum Meienberg von Bedeutung?*

*...“*

- 18 Die ENHK stellte unmissverständlich fest, dass das Gegenstand des hier umstrittenen Bauprojekts bildende Grundstück Nr. 2536J als Teil des Gebiets Meienberg vom Objekt *„Rapperswil (Rapperswil-Jona) als Kleinstadt/Flecken“* gemäss An-

<sup>19</sup> ISOS, S. 27.

<sup>20</sup> VGE, E. 6.1, S. 13.

<sup>21</sup> ENHK-Gutachten, S. 1 (Unterstreichungen nicht im Original).

hang VISOS als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung erfasst ist, wobei gemäss dem ENHK-Gutachten dieses Gebiet „*Umgebungsrichtung U-Ri XI*“ wegen des „*mehrheitlich un bebauten Charakters als ‚unerlässlicher‘ und ‚empfindlicher‘ Bereich bewertet*“ wird. Dafür postuliere das ISOS „*das höchste Erhaltungsziel ‚a‘, was bedeutet, dass die Beschaffenheit als Kulturland und Freifläche und die für das Ortsbild wesentliche Vegetation erhalten bleiben und störende Veränderungen beseitigt werden sollen*“.<sup>22</sup>

- 19 Die ENHK unterstrich insbesondere die von der südlich verlaufenden Hauptachse des Langsamverkehrs noch vorhandene unmittelbare Erlebbarkeit der weitläufigen kulturhistorischen Landschaft.<sup>23</sup>

*„Der Meienberg dringt als grossmehrheitlich un bebauter Landschaftsraum zungenförmig in das dichte Siedlungsgebiet hinein. Seine qualitätsvolle Wirkung entfaltet er zum einen unmittelbar vom Siedlungsrand beziehungsweise von den den Siedlungsrand begrenzenden Quartierstrassen aus (Hanfländerstrasse oder Meienbergstrasse). ...“*

- 20 Das ENHK-Gutachten kam zu folgender „Gesamtwürdigung“.<sup>24</sup>

*„Der Meienberg erweist sich als eine wertvolle und weiträumige Kulturlandschaft mit verschiedenen Denkmalobjekten von hoher Bedeutung. Obwohl der Damm der 1859 eröffneten Bahnlinie sich auf die funktionalen und topografischen Zusammenhänge auswirkte und eine erhebliche Zäsur in der Landschaft und im Siedlungsraum Rapperswil-Jona zur Folge hatte, sind die vielfältigen, in baulichen Zeugnissen überlieferten siedlungs- und ortsgeschichtlich relevanten Beziehungen nach wie vor nachvollzieh- und erlebbar.*

*Nach Ansicht der ENHK verfügt der Meienberg, inklusive des heute grösstenteils noch un bebauten Bereichs, der nördlich an die Hanfländerstrasse angrenzt, zudem über hohe, das Ortsbild strukturierende landschaftliche Qualitäten und hat eine wichtige Funktion als Naherholungsgebiet.“*

- 21 Die ENHK formulierte folgende konkretisierten Schutzziele.<sup>25</sup>

*„– Ungeschmälerte Erhaltung und Aufwertung der landschaftlich-topografisch sowie kultur- und siedlungsgeschichtlich bedeutenden Wechselwirkung zwischen besiedeltem Raum und der un bebauten, ihn umgebenden Landschaft zwischen der nördlichen Peripherie des Städtchens Rapperswil und dem das heutige Gemeindegebiet gliedernden Bahndamm*

<sup>22</sup> ENHK-Gutachten, S. 3.

<sup>23</sup> ENHK-Gutachten, S. 4.

<sup>24</sup> ENHK-Gutachten, S. 6.

<sup>25</sup> ENHK-Gutachten, S. 6.

- Ungeschmälerte Erhaltung der Kulturgüter und des für ihre Wirkung bedeutenden Umraums
- Klar definierter Siedlungsrand im Norden des Städtchens Rapperswil“

- 22 Die ENHK wies darauf hin, dass im Zusammenhang mit dem Ortsbild- und Landschaftsschutz im Bereich Meienberg ebenfalls die hier umstrittene Parzelle Nr. 2536J von Bedeutung ist und führte dazu aus:<sup>26</sup>

*„Parzelle Nr. 2536, Bereich Wohnzone W3 am östlichen Ende der Meienhaldenstrasse: Dieses Gebiet war bis 2010 als Übriges Gemeindegebiet bezeichnet. Gemäss den Unterlagen zur Vernehmlassung der Richtplananpassung 2009 war in diesem Bereich die Festlegung einer Wohnzone W2 vorgesehen; in dem im März 2011 in Kraft getretenen Zonenplan Rapperswil-Jona ist das Gebiet jedoch als Wohnzone W3 eingetragen.“*

- 23 Die ENHK hielt dazu wörtlich fest:<sup>27</sup>

*„Als sehr problematisch wird die rechtskräftige Wohnzone W3 auf der Parzelle Nr. 2536 am östlichen Ende der Meienhaldenstrasse im Hangbereich beurteilt. Eine derart hohe Bebauung in Hanglage stellt einen grossen Eingriff in den heute noch weitgehend unbebauten Hangfuss dar, beeinträchtigt den Blick auf das Ensemble des Meienbergs in schwerwiegender Weise und verunklärt die topografische Situation.*

*Die ENHK ist der Ansicht, dass langfristig ein klarer Siedlungsrand zum Meienberg definiert werden muss, d.h. eine klare und im Gelände nachvollziehbare Form als Begrenzung gegenüber dem Grünbereich. Die zukünftige Bebauung darf die Hangfusslinie nicht überschreiten. ... Damit der Hangfuss konsequent freigehalten werden kann, müsste[n] im Gegenzug ... die Parzelle Nr. 2536 (aktuell W2 und W3) ausgezont werden.“*

- 24 Das Gutachten kommt zu folgender, für den vorliegenden Fall relevanter Schlussfolgerung und Empfehlung:<sup>28</sup>

*„Langfristig ist ein klarer Siedlungsrand, der die Hangfusslinie im gesamten Gebiet Meienberg nicht überschreitet, gemäss den obigen Ausführungen zu definieren. Wenn die Empfehlung einer Auszonung der Parzellen Nr. 648 und 2536 im Hangbereich nördlich des bestehenden Altersheims nicht befolgt werden kann, so müsste als Massnahme zur Milderung des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich mindestens die Bebauung in diesem Bereich auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe beschränkt werden, wie dies in der Vernehmlassung zur Richtplananpassung 2009 vorgesehen war.“*

<sup>26</sup> ENHK-Gutachten, S. 7 f.

<sup>27</sup> ENHK-Gutachten, S. 9 (Unterstreichungen nicht im Original).

<sup>28</sup> ENHK-Gutachten, S. 10 (Unterstreichungen nicht im Original).

- 25 Zum Stellenwert des ENHK-Gutachtens im vorliegenden Verfahren hält die Vorinstanz in Erwägung 7.2<sup>29</sup> selber ausdrücklich Folgendes fest:

*„Anders als die Beschwerdegegnerin ... ging die Vorinstanz (...) sodann richtigerweise davon aus, dass die ISOS-Schutzziele für das Gebiet Unterer Meienberg aufgrund des ENHK-Gutachtens tatsächlich konkretisiert worden sind. ... Entgegen der Auffassung der Vorinstanz (...) kann indes nicht gesagt werden, es hätte der Konkretisierung im ENHK-Gutachten gar nicht bedurft. Für die Abgrenzung der Umgebungsrichtung U-Ri XI Bildau waren diese Konkretisierungen ... unabdingbar (...). Allein gestützt auf den Richtungspfeil auf der im Internet publizierten (...) ISOS-Karte zum Objekt Rapperswil 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 (...) 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.“*

- 26 Damit steht im Einklang mit der Vorinstanz als verbindliche Ausgangslage für die Beurteilung des vorliegenden Falles zweierlei fest: Erst das ENHK-Gutachten brachte die unabdingbar notwendige Konkretisierung der ISOS-Schutzziele für das Gebiet Unterer Meienberg und damit insbesondere auch für die Parzelle Nr. 2536J. Und die diesbezüglichen Schlussfolgerungen bzw. Einschätzungen der ENHK sind sachlich fundiert, detailliert und sorgfältig begründet sowie objektiv nachvollziehbar; zudem liegen keine triftigen Gründe vor, welche ein Abweichen von den fachwissenschaftlichen Feststellungen des Gutachtens rechtfertigen.
- 27 Der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang noch anzumerken, dass die Vorinstanz in Erwägung 7.2<sup>30</sup> ausdrücklich festhält, die neue Bestimmung von Art. 7 Abs. 3 NHG finde im vorliegenden Fall keine Anwendung. Die in Erwägung 2<sup>31</sup> noch offen gelassene intertemporalrechtliche Frage ist damit von der Vorinstanz selbst schon korrekt beantwortet.

---

<sup>29</sup> VGE, S. 20 f. (Unterstreichungen nicht im Original).

<sup>30</sup> VGE, S. 20, 2. Absatz.

<sup>31</sup> VGE, S. 6, 1. Absatz.

## 2.3. Keine Berücksichtigung des ISOS bei der Nutzungsplanung

### 2.3.1. Ausgangslage

- 28 Die Vorinstanz stellt den rechtlich relevanten Sachverhalt im ersten Absatz von Erwägung 6.2<sup>32</sup> richtig, aber in wichtigen Punkten unvollständig dar. Im zweiten Absatz von Erwägung 6.2<sup>33</sup> werden überdies zusätzlich weitere unvollständig festgestellte Sachverhaltselemente und (unhaltbare) rechtliche Würdigungen miteinander vermischt. Darauf ist näher einzugehen:
- 29 Fest steht aufgrund der zutreffenden vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung, dass das ISOS für die Stadt Rapperswil-Jona im Zeitraum der Erarbeitung der hier umstrittenen Nutzungsplanung für die Parzelle Nr. 2536J noch nicht in Kraft war, stammen doch alle relevanten kommunalen Planungsschritte aus der Zeit vor dem 1. Mai 2010, dem Datum des Inkrafttretens des ISOS.<sup>34</sup>
- 30 Für die Beurteilung der sich im vorliegenden Fall stellenden Rechtsfragen ist dieser Zeitraum rechtlich massgebend, weil auch nach Auffassung der Vorinstanz gemäss BGE 135 II 209 die *Gemeinden* zur Beachtung der Bundesinventare, also insbesondere auch des ISOS, im Rahmen ihrer Nutzungsplanung verpflichtet sind.<sup>35</sup> Allerdings hat sich allein aufgrund dieses BGE – entgegen der Auffassung der Vorinstanz<sup>36</sup> – die Rechtslage in Bezug auf das ISOS nicht verändert. Wie es Aufgabe der Judikative im Rahmen der Gewaltentrennung ist, schuf dieser BGE nicht etwa neues Recht, sondern er legte das geltende Recht aus und verdeutlichte seine korrekte Anwendung. Diese Rechtslage war also bereits in der Phase der Erarbeitung der hier umstrittenen Nutzungsplanung vor der Publikation von BGE 135 II 109 vom 1. April 2009 massgebend.
- 31 Die Vorinstanz geht davon aus, dass allein schon wegen des Vorliegens des ISOS-Entwurfs und der blossen Erwähnung dieses ISOS-Entwurfs im Planungsbericht sowie von Aussagen des Vertreters der Denkmalpflege das ISOS von der

---

<sup>32</sup> VGE, S. 15 f.

<sup>33</sup> VGE, S. 16 ff.

<sup>34</sup> VGE, E. 6.2, 1. Absatz, S. 15.

<sup>35</sup> VGE, a.a.O.

<sup>36</sup> VGE, a.a.O.

beschwerdebeteiligten Erstinstanz insbesondere hinsichtlich der damaligen Einzonung der Parzelle Nr. 2536J vom übrigen Gemeindegebiet in die Wohnzone W3 bzw. W2c sowie in einen Teil Grünzone nicht nur bekannt, sondern auch berücksichtigt worden sein soll.<sup>37</sup> Dass das nicht zutrifft, wird nachfolgend dargelegt.

### **2.3.2. Fehlende Konkretisierung durch die ENHK im Zeitpunkt der Nutzungsplanung**

32 Mit dieser blossen Annahme einer angeblich erfolgten Berücksichtigung begibt sich die Vorinstanz in diametralen Widerspruch zur eigenen Feststellung, wonach überhaupt erst das ENHK-Gutachten vom 12. Juli 2013 die unabdingbare Konkretisierung der ISOS-Schutzziele für das Gebiet Unterer Meienberg und damit insbesondere auch für die Parzelle Nr. 2536J brachte.<sup>38</sup>

- a) Das ISOS konnte im Bereich der U-Ri XI gar nicht – und erst recht nicht sachlich und rechtlich adäquat – berücksichtigt worden sein, weil damals deren (auch gemäss eigener Feststellung der Vorinstanz) unabdingbar notwendige Konkretisierung vor dem Vorliegen des ENHK-Gutachtens von 2013 fehlte.
- b) Für eine sachlich und rechtlich adäquate Berücksichtigung des ISOS hätte bereits in der Phase der Erarbeitung der Nutzungsplanung durch die Stadt Rapperswil-Jona, also vor deren Erlass am 2. März 2009<sup>39</sup>, ein solches ENHK-Gutachten zur unabdingbaren fachlichen Konkretisierung der Schutzziele des ISOS eingeholt werden müssen, was nicht geschah.
- c) Da die Vorinstanz sich in ihrer Erwägung 6.2 überhaupt nicht dazu äussert, dass diese Konkretisierung bereits im Zeitpunkt der Erarbeitung der umstrittenen Nutzungsplanung unabdingbar gewesen wäre und damals noch fehlte, leidet ihre Sachverhaltsfeststellung hinsichtlich der angeblichen Berücksichtigung des ISOS schon in der Phase der Erarbeitung der Nutzungsplanung an einem unaufgelösten Grundwiderspruch. Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung ist entsprechend sachfremd und willkürlich. Die Sach- und Rechtslage, wonach zur Konkretisierung einer U-Ri des ISOS eine Konkretisierung durch ein

<sup>37</sup> VGE, E. 6.2, 2. Absatz, S. 16 f.

<sup>38</sup> Vgl. vorn Ziffer 25 f.

<sup>39</sup> VGE, E. 6.2, S. 15.

---

ENHK-Gutachten unabdingbar ist, war bereits im Zeitpunkt der Erarbeitung der umstrittenen Nutzungsplanung gleichermassen gegeben und hat sich diesbezüglich seither nicht verändert.<sup>40</sup>

- d) Wenn ein ENHK-Gutachten zur Konkretisierung der ISOS-Schutzziele insbesondere auch hinsichtlich der Parzelle Nr. 2536J auch gemäss Vorinstanz unabdingbar ist, war die Sachverhaltsabklärung und Interessenabwägung durch die beschwerdebeteiligte Erstinstanz im Rahmen der Nutzungsplanung ohne ein solches sachlich fundiertes, detailliertes und sorgfältig begründetes sowie objektiv nachvollziehbares Fachgutachten logischerweise zwingend rechtsfehlerhaft.<sup>41</sup> Die gemäss BGE 135 II 209 zwingende Berücksichtigung des ISOS bei der Nutzungsplanung wurde in bundesrechtswidriger Weise verletzt, hat doch eine solche Berücksichtigung selbstredend in rechtskonformer Weise zu erfolgen.
- e) Dementsprechend leidet die vom Stadtrat Rapperswil-Jona 2009 erlassene Nutzungsplanung an einem unheilbaren Rechtsfehler, nämlich der unabdingbaren, jedoch fehlenden Konkretisierung der ISOS-Schutzziele im Bereich der Parzelle Nr. 2536J. Die vorinstanzliche Feststellung, dass ISOS sei – insbesondere auch im hier fraglichen und massgebenden Bereich der Parzelle Nr. 2536J – schon bei der Erarbeitung der Nutzungsplanung berücksichtigt worden, ist demzufolge eine offensichtlich unrichtige, auf einer Bundesrechtsverletzung beruhende Sachverhaltsfeststellung im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG.

### **2.3.3. Aktenkundige Nichtberücksichtigung durch die Stadt Rapperswil-Jona**

#### **2.3.3.1. Entwicklung der umstrittenen Nutzungsplanung**

- 33 Die Beschwerdeführenden haben im vorinstanzlichen Verfahren aufgezeigt, dass das ISOS bei der Erarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung, welche von der Stadt Rapperswil-Jona im März 2009 abgeschlossen wurde, aktenkundig nicht berücksichtigt wurde.

---

<sup>40</sup> Vgl. vorn Ziffer 30.

<sup>41</sup> Vgl. insbesondere Art. 25 Abs. 1 Bst. e NHV.



34 Wie die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren in Übereinstimmung mit der ENHK darlegten<sup>42</sup>, belegt schon die Entwicklung der kommunalen Nutzungsplanung die damalige Nichtberücksichtigung des ISOS durch die Stadt Rapperswil-Jona im Bereich der U-Ri XI:

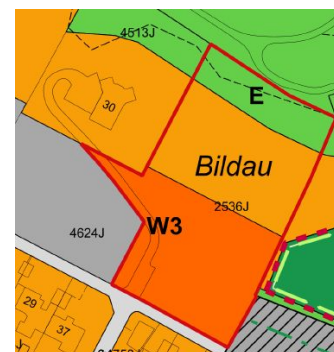
a) Die nachfolgenden drei Plan-Ausschnitte für Parzelle Nr. 2536J dokumentieren und illustrieren dies deutlich:



Zonenplan vor 2009



Vorlage Vernehmlassung 2008



Zonenplan seit 2009

- b) Wie schon die ENHK aufgezeigt hat, befand sich die Parzelle Nr. 2536J vor dem Erlass der Nutzungsplanung vom 2. März 2009 im übrigen Gemeindegebiet, also einer Nichtbauzone.<sup>43</sup>
- c) In der Vernehmlassungsvorlage von 2008 wurde diese Hangparzelle Nr. 2536J am Siedlungsrand entgegen dem höchsten Erhaltungsziel (Freihaltung) des ISOS und dessen Empfehlung, „*der Verhäuslung Einhalt gebieten*“<sup>44</sup> überwiegend eingezont. Dabei wurden der untere und mittlere Teil des Grundstücks noch ausschliesslich der Zone W2b (gelbe Fläche) zugeteilt, nur der oberste Teil der Grünzone.<sup>45</sup>
- d) Aus öffentlich nicht dokumentierten und deshalb nicht nachvollziehbaren Gründen kam es im vom Stadtrat erlassenen Zonenplan zur zusätzlichen Aufzoning des exponierten Grundstücks Nr. 2536J am Hang von der Zone W2b in die Zone W3 im unteren Teil und in die Zone W2c im mittleren Teil. Selbst die

<sup>42</sup> Vgl. dazu Ziffer 12 der Beschwerde.

<sup>43</sup> ENHK-Gutachten, S. 7 f.

<sup>44</sup> Vgl. vorn Ziffer 16.

<sup>45</sup> Vgl. Ziffer 12c), S. 8, der Beschwerde und ENHK-Gutachten, a.a.O., bzw. vorn Ziffer 22.

---

Grünzone des obersten Teils wurde gegenüber der Vernehmlassungsvorlage im Bereich dieses Grundstücks stark beschnitten.

- e) Gegenüber W2b erlaubt W2c 10% mehr Ausnützung, 1.0 m mehr Gebäudehöhe und um 1.0 m mehr Firsthöhe; bei W3 ist die Ausnützung sogar 30% höher, es ist ein zusätzliches Vollgeschoss zulässig, Gebäudehöhe bzw. Firsthöhe steigen um je 3.5 m und die Gebäudelänge um 10 m.<sup>46</sup> Die Zonenzuteilung dieser Parzelle zwischen 2008 und 2009 akzentuierte die diametral entgegengesetzte Richtung der kommunalen Nutzungsplanung zu den Schutzzielen des ISOS, welche im späteren ENHK-Gutachten konkretisiert wurden.
- f) Die Erwägung der Vorinstanz, die Erhaltungsziele des ISOS seien von der Stadt Rapperswil-Jona bei der Erarbeitung der umstrittenen Nutzungsplanung berücksichtigt worden, erweist sich also insbesondere im hier umstrittenen Bereich der Parzelle Nr. 2536J auf dem Hintergrund der – auch gemäss Vorinstanz massgebenden<sup>47</sup> – Feststellungen der ENHK über die notwendige Auszonung und über die klar unzulässige Einzonung eines Teils sogar in die W3 als offensichtlich unhaltbar und entsprechend willkürlich.
- 35 Die Vorinstanz erwägt dazu einzig, diese (hier soeben nochmals ausgeführte) Sachdarstellung führe zu keinem anderen Schluss (als der angeblichen Berücksichtigung des ISOS im kommunalen Nutzungsverfahren); ebenso die Bauhöhenbeschränkung, welche zumindest im Südteil dieses Grundstücks die Erstellung von drei Vollgeschossen auch privatrechtlich erlaube.<sup>48</sup> Diese nicht näher begründete Erwägung setzt sich in willkürlicher Weise darüber hinweg, dass eine Berücksichtigung der Erhaltungsziele des ISOS keinesfalls erlaubt hätte, die Parzelle Nr. 2536J überhaupt und dann auch noch nicht nur in eine W2b einzuzonen, sondern ohne jede nachvollziehbare aktenkundige Begründung sogar noch in die W3 und in die W2c aufzuzonen sowie zugleich den Anteil der Grünzone zu verkleinern. Das ergibt sich auch klar aus den von der Vorinstanz selber als massgebend bezeichneten Befunden der ENHK und dem aktenkundigen Fehlen jegli-

---

<sup>46</sup> Art. 8 des Baureglements Rapperswil-Jona;  
[https://www.rapperswil-jona.ch/\\_docn/705297/BauR.pdf](https://www.rapperswil-jona.ch/_docn/705297/BauR.pdf).

<sup>47</sup> Vgl. vorn Ziffer 25 f.

<sup>48</sup> VGE, E. 6.2, 2. Absatz, S. 17.

---

cher triftiger Gründe, von der damit verbundenen Konkretisierung der Schutzziele abzuweichen.

### **2.3.3.2. Weder rechtliche noch reale Vorwirkung des ISOS-Entwurfs**

- 36 Die Vorinstanz setzt sich auch nicht mit der Frage auseinander, inwiefern überhaupt bundesrechtliche Schutzanordnungen, welche erst im Entwurf vorliegen und weder in Kraft noch in den behördenverbindlichen kantonalen Richtplan implementiert waren, die von ihr angenommene Vorwirkung entfalten konnten. Rechtlich ist eine solche Vorwirkung ohne spezifische Anordnungen, wie gegebenenfalls eine Planungszone, nicht gegeben. Es bedürfte deshalb besonderer Nachweise, dass die Schutzziele des ISOS im vorliegenden Fall spezifisch für die hier umstrittenen Fragen des Schutzes der U-Ri XI *tatsächlich* sowie sachlich und rechtlich *adäquat* berücksichtigt wurden. Solche Nachweise sind nirgends aktenkundig.<sup>49</sup>
- 37 Die Beschwerdeführenden haben im Gegenteil belegt, dass sich der Stadtrat Rapperswil-Jona als für die Nutzungsplanung verantwortliche kommunale Behörde damals sogar aktiv gegen die Umsetzung der Schutzziele des ISOS zur Wehr setzte.<sup>50</sup>
- a) Zwar wird im von der Beschwerdegegnerin eingereichten Planungsbericht das ISOS als Grundlage erwähnt, jedoch explizit mit der Einschränkung, dass es „erst als prov. Inventar“ vorliege<sup>51</sup>.
- b) Die angebliche damalige Berücksichtigung des ISOS wird durch den Planungsbericht insbesondere in Bezug auf die Parzelle Nr. 2536J direkt widerlegt: Diese Parzelle ist ausschliesslich in der Kategorie „*Einzonungen in die Wohnzone*“ aufgeführt, obwohl der Planungsbericht durchaus auch die Kategorie „*Abstimmung auf die Ortsbildschutzgebiete und die geschützten Kulturob-*

---

<sup>49</sup> Vgl. soeben Ziffer 34 sowie nachfolgend Abschnitt 2.3.4 und hinten Abschnitt 2.3.5.1.

<sup>50</sup> Vgl. VI-act. 42.1, Ziffer 23.

<sup>51</sup> VI-act. 39, S. 5.

jekte“ kennt, wo Grundstück Nr. 2536J jedoch bezeichnenderweise nicht aufgeführt ist.<sup>52</sup>

- c) Dazu kommt, dass der Stadtrat von Rapperswil-Jona als für die beschwerdebeteiligte Erstinstanz handelnde Behörde am 16. September 2008 zum damals erst als provisorisches Inventar vorliegenden ISOS gegenüber der Kantonalen Denkmalpflege unter anderem wie folgt kritisch Stellung nahm.<sup>53</sup>

”“““

2. Die rechtliche Wirkung des ISOS-Inventars ist uns nicht völlig klar. Wir gehen davon aus, dass für die Behördenverbindlichkeit das notwendige Verfahren gemäss BauG erforderlich ist.

“““

5. Wir stellen fest, dass sich bezüglich verschiedener Verdichtungsgebieten in Rapperswil-Jona Widersprüche zwischen dem Richtplan und dem ISOS-Inventar ergeben. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass diesbezüglich noch eine objektive Interessenabwägung zu erfolgen hat. Es kann nicht sein und widerspricht auch den Grundsätzen der Raumplanung (z.B. sparsamer Umgang mit Boden und Ressourcen), wenn mit grossflächigen undifferenzierten Festlegungen in einem Schutzinventar Verdichtungen nach innen bzw. zweckmässige Stadtentwicklungen verunmöglicht werden.

“““

Wir beantragen diesbezüglich eine Überarbeitung des Inventars und erwarten auch eine Mitwirkungsmöglichkeit seitens der Stadt Rapperswil-Jona.“

- d) Aus dieser gerade hinsichtlich angeblich „grossflächigen undifferenzierten Festlegungen“ – womit die vom ISOS bezeichneten Gebiete, Umgebungszone und Umgebungsrichtungen gemeint sein dürften – klar negativen Stellungnahme des Stadtrats ergibt sich zweifelsfrei, dass dieser sich damals explizit *weigerte*, das ISOS diesbezüglich bereits zur Anwendung zu bringen, bevor die damals noch fehlende Behördenverbindlichkeit gegeben und die von ihm damals geforderte, aus seiner Sicht noch ausstehende „objektive Interessenabwägung“ erfolgt war.
- e) Die angebliche damalige Berücksichtigung des ISOS hat gemäss eigener Darstellung des Stadtrats gar nicht stattgefunden, weil es sich erst um einen Entwurf ohne Behördenverbindlichkeit handelte. Die von den Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren zu den Akten gegebene Stellungnahme vom

<sup>52</sup> VI-act. 39, S. 39.

<sup>53</sup> VI-act. 42.2.

---

16. September 2008 belegt mithin das schon damals fehlende Verständnis der Vorgaben des ISOS und seiner notwendigen Berücksichtigung seitens des Stadtrats.

- 38 Auf diese belegten Vorbringen der Beschwerdeführenden geht die Vorinstanz nirgends ein. Die eindeutigen Aussagen des Stadtrats zum formell noch gar nicht behördenverbindlichen und zum in seinen Augen materiell verfehlten ISOS konterkarieren die Annahme der Vorinstanz, der gleiche Stadtrat habe im Rahmen der Nutzungsplanung – insbesondere bei der umstrittenen Parzelle Nr. 2536J – die Vorgaben des ISOS damals berücksichtigt. Die diesbezügliche Erwägung erweist sich unter diesem Gesichtspunkt als geradezu, aktenwidrig und damit willkürlich.
- 39 Die Vorinstanz geht davon aus, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass sich das damals vorliegende provisorische ISOS in Bezug auf die Parzelle Nr. 2536J von der am 1. Mai 2010 in Kraft getretenen Fassung des ISOS inhaltlich unterscheiden würde.<sup>54</sup> Nur diesbezüglich verweist die Vorinstanz explizit auf die von den Beschwerdeführenden eingereichte kritische Stellungnahme des Stadtrats Rapperswil-Jona. Dass die Kritik des Stadtrats am ISOS-Entwurf bei der Inkraftsetzung des ISOS unberücksichtigt blieb und es deshalb in Bezug auf die U-Ri XI keine Änderung gab, ist jedoch entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht relevant. Entscheidend ist vielmehr, dass mit dieser kritischen Stellungnahme des Stadtrats und dessen Verweis auf die noch fehlende Behördenverbindlichkeit die Weigerung des Stadtrats, den Entwurf des ISOS insbesondere hinsichtlich der sich im vorliegenden Fall stellenden Fragen materiell überhaupt zu berücksichtigen, aktenkundig dokumentiert ist. Die unmittelbar anschliessende Folgerung der Vorinstanz bei dieser Sachlage könne davon ausgegangen werden, dass die Erhaltungsziele des ISOS der beschwerdebeteiligten Erstinstanz bei der Einzonung der Parzelle Nr. 2536J bekannt und diese von ihr berücksichtigt worden seien, erweist sich also gerade auch unter diesem Aspekt als völlig sachfremd, aktenwidrig und willkürlich.

---

<sup>54</sup> VGE, E. 6.2, 2. Absatz, S. 16.

### 2.3.4. Keine Berücksichtigung durch die kantonale Denkmalpflege

- 40 Die Vorinstanz verweist auf zwei Stellungnahmen der kantonalen Denkmalpflege, vom 1. Juli 2020 und 31. August 2020, in welchen diese dargetan habe, dass sie im Rahmen der Vorprüfung im Jahr 2008 neben der kommunalen Schutzverordnung auch den revidierten Zonenplan auf Grundlage des provisorischen ISOS zuhanden der beschwerdebeteiligten Erstinstanz vorgeprüft habe, „auch wenn sie dies – wie damals noch üblich – nicht explizit erwähnt habe“.<sup>55</sup> Dabei setzt sich die Vorinstanz über die detaillierte Kritik der Beschwerdeführenden an der entsprechenden Behauptung des Vertreters der kantonalen Denkmalpflege einfach hinweg.<sup>56</sup> Das Wesentliche sei deshalb hier nachfolgend nochmals wiederholt.
- 41 Soweit die Vorinstanz selber auch auf die Vorprüfung der kantonalen Denkmalpflege vom 17. Juni 2008<sup>57</sup> verweist, ist vorab Folgendes festzuhalten:
- a) Die Vorprüfung bezog sich ausschliesslich auf Einzelobjekte der Denkmalpflege und betraf die im aktuellen Verfahren strittige ISOS-Umgebungsrichtung und deren spätere Konkretisierung durch die ENHK überhaupt nicht. Nicht einmal die im für das aktuelle Verfahren relevanten Gebiet vorhandenen ISOS-Denkmalschutzobjekte wurden als solche auch nur schon erwähnt.
  - b) Der Detaillierungsgrad der Stellungnahme ist hinsichtlich der geprüften Objekte eindrücklich. Umso mehr fällt negativ die Absenz jeglicher Überlegungen zum Schutz von grösserräumigen Umgebungen solcher Denkmalpflegeobjekte im Allgemeinen und der im aktuellen Verfahren relevanten ISOS-Umgebungsrichtung U-Ri XI „Bildau“ auf.
  - c) Mindestens die Schutzobjekte als solche und deren zu schützende Umgebung hätten in dieser Stellungnahme auch ohne explizite Erwähnung des ISOS Thema sein müssen, wenn die von der Vorinstanz behauptete Berücksichtigung des ISOS wenigstens inhaltlich auch nur ansatzweise erfolgt wäre. Dass dies nicht der Fall ist, spricht angesichts des Detaillierungsgrades der Stel-

---

<sup>55</sup> VGE, E. 6.2, 2. Absatz, S. 16.

<sup>56</sup> Vgl. VI-act. 36, Ziffer 14 f. und 20-22; VI-act. 42.1, Abschnitt 2.1, S. 2 ff.; VI-act. 46.

<sup>57</sup> VI-act. 29.5.

lungnahme klar dafür, dass eine solche Berücksichtigung *nicht* stattgefunden hat.

- 42 In ihrer Stellungnahme vom 1. Juli 2020 schreibt die kantonale Denkmalpflege:<sup>58</sup>

*„Das ISOS lag der Denkmalpflege materiell vor und wurde konsultiert, auch wenn es bei der Prüfung der Unterlagen noch nicht in Kraft war. Die Denkmalpflege hat ihre Stellungnahme auf Schutzverordnung und Altstadt-schutzverordnung beschränkt, weil aus den übrigen Planungsinstrumenten keine Beeinträchtigung denkmalpflegerischer Anliegen ersichtlich war. Die Vorprüfung 2008 erfolgte vor dem Bundesgerichtsentscheid Rüti ZH 2009. Deshalb wurde von uns bei der Prüfung der Nutzungsplanungen nicht explizit auf des ISOS verwiesen, das war damals noch nicht üblich.“*

- 43 Damit bringt die kantonale Denkmalpflege klar zum Ausdruck, dass sie das ISOS nur „*konsultierte*“, nicht aber *berücksichtigte*, wie es materiellrechtlich auch schon vor der Publikation des BGE Rüti ihre Pflicht gewesen wäre<sup>59</sup>. Auch ein blosser Verweis auf das ISOS wäre noch lange keine adäquate Berücksichtigung. Wie falsch materiell die damalige Beurteilung der ISOS-Vorgaben für den Ortsbildschutz durch die kantonale Denkmalpflege war, bringt sie mit ihrer Aussage zum Ausdruck, aus den übrigen Planungsinstrumenten sei *keine Beeinträchtigung denkmalpflegerischer Anliegen* ersichtlich gewesen. Diese Auffassung bekräftigte die kantonale Denkmalpflege in ihrer zweiten Stellungnahme vom 31. August 2020 mit den Worten: *„Dass das Gebiet Meienberg nicht in der Stellungnahme erwähnt wird, liegt also daran, dass hier aus unserer Sicht die Vorlage der Stadt korrekt war.“*<sup>60</sup> Beide Aussagen stehen in diametralem Widerspruch zum ENHK-Gutachten und zeugen von völlig mangelhafter, inadäquater Auseinandersetzung mit der Materie.

- 44 Die kantonale Denkmalpflege als für diesen fachlichen Teil zuständige Behörde zeigt denn auch bis heute ein völlig falsches und damit fehlendes Verständnis für Inhalt und Tragweite der ISOS-U-Ri XI im vorliegenden Fall:

- a) Im vorangegangenen Verfahren betreffend den Überbauungsplan Meienhalde bestätigte zwar die kantonale Denkmalpflege in ihrer Stellungnahme vom

---

<sup>58</sup> VI-act. 35 (Unterstreichungen nicht im Original).

<sup>59</sup> Vgl. vorn Ziffer 30.

<sup>60</sup> VI-act. 43.

8. Januar 2015<sup>61</sup> immerhin noch, die Empfehlung der ENHK zur Freihaltung der Hangfusslinie sei aus ihrer Sicht „gut nachvollziehbar“. Im Widerspruch zur ENHK bezeichnete die kantonale Denkmalpflege jedoch die Freihaltung der Hangfusslinie als „mehr eine Frage des Landschaftsschutzes (...) als der Denkmalpflege“, weil der Hangfuss kaum zur engeren historischen Parkanlage des Schlosses Meienberg zähle. Vom Schutzobjekt „Haus Meienberg“ sprach die kantonale Denkmalpflege damals bezeichnenderweise nicht.<sup>62</sup> Schon damals ging die kantonale Denkmalpflege von der verfehlten Auffassung aus, die ISOS-Umgebungszone, welche Freihaltung verlange, scheine in diesem Kontext nicht so gewichtig, denn sie beziehe sich „– umgekehrt als des ENHK-Gutachten<sup>63</sup> – nicht auf den Meienberg als Landschaftsraum, sondern v.a. auf die angrenzende Siedlung Bildau (ISOS Gebiet 9)...“. Darauf wird gleich anschliessend noch im Detail eingegangen. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass sich die Denkmalpflege damit bewusst in einen expliziten Widerspruch zur ENHK begab, deren Gutachten die Vorinstanz jedoch ausdrücklich als schlüssig und massgebend anerkannt hat<sup>64</sup>. Umso bemerkenswerter die damalige „Schlussfolgerung“ der kantonalen Denkmalpflege:

„... Allein aufgrund von Zonenplan und ISOS kann das vorliegende Projekt aus Sicht der Denkmalpflege bewilligt werden. Eine hohe Gewichtung des ENHK-Gutachtens würde bedeuten, dass überhaupt nicht gebaut werden kann. ...“<sup>65</sup>

Selbst das anerkanntermassen massgebende ENHK-Gutachten brachte also die kantonale Denkmalpflege nicht von ihrer Fehlbeurteilung ab, das ISOS als solches stehe einer Bewilligung des vorliegenden Bauvorhabens nicht entgegen.

- b) Am vorinstanzlichen Augenschein führte der Vertreter der kantonalen Denkmalpflege, Herr Flury, nach dem Hinweis auf diverse Einzelschutzobjekte, na-

<sup>61</sup> VI-act. 31.

<sup>62</sup> Dazu hinten insbesondere Absatz h) dieser Ziffer 44.

<sup>63</sup> Grammatisch wörtlich so im Original.

<sup>64</sup> Vgl. vorn Ziffer 25 f.

<sup>65</sup> Unterstreichung nicht im Original. (Auf die gleich anschliessende unzulässige Relativierung der Empfehlungen des ENHK-Gutachtens wird im Zusammenhang mit der entsprechenden Relativierung durch die Vorinstanz hinten im Abschnitt 2.4 eingegangen.)



mentlich Schloss, Villa und Haus Meienberg mit Parkanlage im Ortsbildschutzgebiet Meienberg gemäss Protokoll aus: *„Die Umgebungsrichtung U-Ri XI Bildau sei für den Umgebungsschutz dieser Kulturobjekte zu wenig bedeutend und entsprechend nicht in einem Schutzperimeter gemäss der Schutzverordnung planlich abgebildet.“*<sup>66</sup> Diese Auffassung steht jedoch im diametralen Widerspruch zu den Befunden des ENHK-Gutachtens.<sup>67</sup>

- c) In ihrer Stellungnahme vom 1. Juli 2020 zum Protokoll des Augenscheins<sup>68</sup> machte dann die kantonale Denkmalpflege geltend, die Umgebungsrichtung XI Bildau sei für den Umgebungsschutz dieser Kulturobjekte ohne Bedeutung, der notwendige Umgebungsschutz werde durch die rechtskräftige kommunale Ortsbildschutzzone Unterer Meienberg gemäss Schutzverordnung gewährleistet. Deshalb versuchte sie, das ENHK-Gutachten erneut mit der Behauptung infrage zu stellen, die Umgebungsrichtung XI beziehe sich nach der Logik des ISOS nicht auf den Meienberg sondern auf die Arbeitersiedlung Bildau und im weiteren Sinn allenfalls auf die Stadt Rapperswil als Ganzes.
- d) Die ENHK beschreibt in ihrem Gutachten den Verlauf der Begrenzungslinie für die U-Ri XI detailliert und, dem ISOS-Plan<sup>69</sup> entsprechend, absolut korrekt. An diese Beschreibung und Einordnung der Bedeutung der U-Ri XI anschliessend, hält die ENHK wörtlich fest:<sup>70</sup>

*„In Zusammenhang mit der U-Ri XI sind das ‚Haus Meienberg‘ (E 0.0.24) und das ‚Elektrizitätswerk Jona-Rapperswil‘ (E 0.0.25) als für das Ortsbild bedeutende Elemente aufgeführt, für die das ISOS das höchste Schutzziel ‚A‘, ‚Integrales Erhalten der Substanz‘, fordert.“*

- e) Dieser von der ENHK direkt aus dem ISOS abgeleitete Zusammenhang zwischen der U-Ri XI und dem Haus Meienberg ist aufgrund der Systematik des ISOS erstellt und korrekt: Die Auflistung der verschiedenen Teilobjekte ist im ISOS jeweils mit waagrechten Trennstrichen unterteilt. Zwischen den beiden waagrechten Trennstrichen für die U-Ri XI, welche sich über die ganze Seiten-

<sup>66</sup> VI-act. 32, S. 7, erstes Votum Flury.

<sup>67</sup> Vgl. vorn Ziffer 17-24.

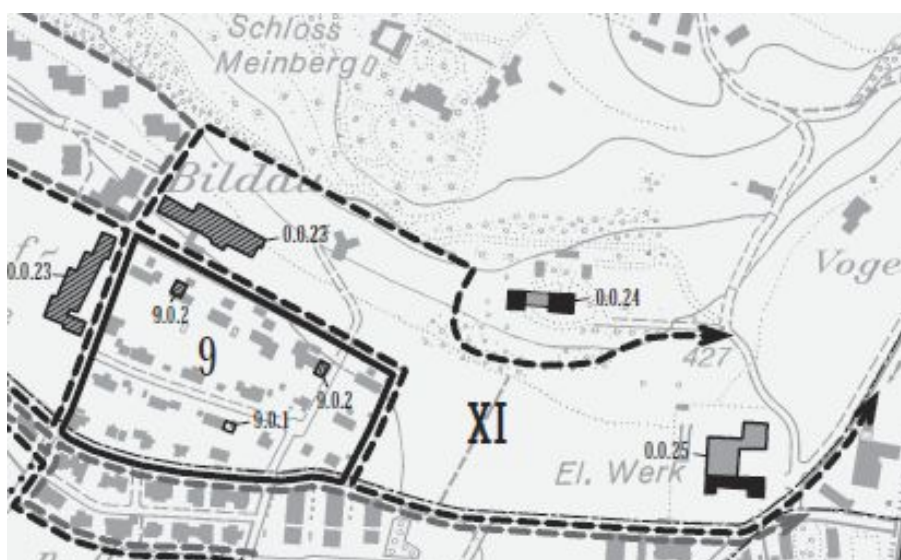
<sup>68</sup> VI-act. 35.

<sup>69</sup> ISOS, S. 15.

<sup>70</sup> ENHK-Gutachten, S. 3.

breite erstrecken sind drei Elemente dieses Teilobjekts aufgelistet, welche jeweils mit eingerückten waagrechten Trennstrichen unterteilt sind. Diese drei Elemente gehören also zu dieser U-Ri XI, darunter insbesondere auch Einzelobjekt Nr. 0.0.24 „Haus Meienberg in Park auf Anhöhe“.

- f) In der Literatur wird dazu festgehalten: „Die Umgebungsrichtungen, d.h. die einseitig offenen Umgebungszonen, sind lediglich mit einem Richtungspfeil eingezeichnet.“<sup>71</sup> Die Kantonale Denkmalpflege scheint dem Irrtum zu unterliegen, der gestrichelte U-Ri-Pfeil im hier relevanten ISOS-Plan<sup>72</sup> bilde eine absolute Grenze und schliesse das Haus Meienberg vom Einbezug in die Betrachtung aus. Das ist jedoch, wie dargestellt, gerade nicht der Fall. Der nachfolgende Ausschnitt aus dem ISOS-Plan zeigt dies augenfällig:



Die gestrichelte Linie und der Pfeil weisen hier im konkreten Sachzusammenhang mit der ausdrücklichen Nennung des Einzelobjekts Nr. 0.0.24 Haus Meienberg als Element des Teilobjekts U-Ri XI im ISOS vielmehr auf die Bedeutung der Umgebung beidseits der gestrichelten Pfeillinie hin.

- g) U-Ri XI „Bildau ebenes und sanft ansteigendes Wiesland“ ist denn auch nicht Teil des ISOS-„Gebiets“ G9 „Durchgrünte Stadtrandsiedlung Bildau, begonnen vor 1945, beendet 1960er-Jahre“. Die Bezeichnung „Bildau“ in der U-Ri XI be-

<sup>71</sup> Vgl. Ziffer 117 der Beschwerde mit ausführlichem Zitat aus dem Gutachten LEIMBACHER (hier auch zitiert hinten in FN 120).

<sup>72</sup> ISOS, S. 15.

zieht sich vielmehr auf den entsprechenden Flurnamen, welcher auf der ISOS-Karte oberhalb des Störobjekts 0.0.22 (bzw. gemäss Inventarliste 0.0.23) als graue Hinterlegung lesbar ist.<sup>73</sup> Gleiches ergibt sich aus den aktuellen Geoportalkarten, in denen der Flurname „Bildau“ sogar ausgerechnet auf dem Grundstück Nr. 2536J eingezeichnet ist.<sup>74</sup>

h) In Bezug auf das im ISOS inventarisierte Haus Meienberg stiftete die kantonale Denkmalpflege im vorinstanzlichen Verfahren grosse Verwirrung:

- ◆ Das ISOS-Objekt 0.0.24 „Haus Meienberg in Park auf Anhöhe, 2-teiliger Altbau, E. 19./A. 20. Jh., mit neuerem Zwischentrakt“ ist im ISOS trotz eines sogenannten Hinweises mit der höchstmöglichen Kategorisierung punkto Bedeutung (X = „besondere“ Bedeutung) und Erhaltungsziel (A = „Integrales Erhalten der Substanz, Schutzmassnahmen einleiten“) versehen.<sup>75</sup>
- ◆ Der Vertreter der Denkmalpflege, Herr Flury, führte am Augenschein aus, das geschützte Haus Meienberg aus dem Jahr 1820 sei um 1919 und 1960 um zwei Anbauten erweitert worden, welche selber nicht unter Schutz gestellt worden seien.<sup>76</sup>

Die Aussage, die Anbauten seien selber nicht unter Schutz gestellt worden, steht nicht nur zu diesem hier wiedergegebenen Eintrag im ISOS im Widerspruch, sondern auch dazu, dass bei diesem Schutzobjekt im ISOS-Plan<sup>77</sup> die zwei äusseren Teile des Hauses schwarz gefärbt sind, während der mittlere Teil hellgrau ist.<sup>78</sup> Gemäss Erläuterungen zum ISOS bedeutet diese Schwarzfärbung je ein schutzwürdiges Einzelelement. Somit ist insbesondere auch der von der Meienhaldenstrasse aus gut sichtbare westliche Teil des Hauses Meienberg im ISOS als schützenswert eingezeichnet.<sup>79</sup>

- ◆ In der Stellungnahme vom 1. Juli 2020 zum Protokoll des Augenscheins<sup>80</sup> stellte die kantonale Denkmalpflege diesen Fehler nur teilweise richtig: Zwar sind die einleitend aufgelisteten Versicherungsnummern korrekt und korrigieren den Fehler in der Datierung bezüglich des Anbaus (Vers.-Nr. 1154) in der Aussage von Herrn Flury anlässlich des Augenscheins.

<sup>73</sup> Vgl. ISOS, Übersichtsplan 1:10'000, und Aufnahmeplan 1:5'000.

<sup>74</sup> Vgl. den Ausschnitt „Zonenplan seit 2009“ vorn in Ziffer 34a).

<sup>75</sup> ISOS, S. 19.

<sup>76</sup> VI-act.32, S. 7, erstes Votum Flury.

<sup>77</sup> ISOS, S. 15.

<sup>78</sup> Vgl. den Planausschnitt vorn in Absatz f) dieser Ziffer 44.

<sup>79</sup> Dabei gilt es zu beachten, dass im Plan das Haus Meienberg als Einzelobjekt Nr. 0.0.23 aufgeführt ist, während es in der Liste zur U-Ri XI als Einzelobjekt Nr. 0.0.24 aufgeführt ist.

<sup>80</sup> VI-act. 35.

Falsch ist jedoch die mit der Klärung der Gebäudebezeichnungen verbundene Behauptung der Kantonalen Denkmalpflege, der Anbau von 1906, Vers.-Nr. 1154J, sei nicht als Einzelobjekt durch das ISOS geschützt.

- ◆ Statt diesen Fehler einzuräumen, unterstellte die kantonale Denkmalpflege dem Unterzeichner eine Verwechslung zwischen ISOS und kommunalen Schutzverordnung. Zwar seien im ISOS der westliche Anbau von 1906 sehr wohl schwarz eingefärbt und damit als schützenswert bezeichnet, rechtskräftigen grundeigentümergebunden geschützt sei aber nur der östliche Gebäudeteil. Das sei seine Aussage gewesen.<sup>81</sup>
- ◆ Es ist bezeichnend, dass die kantonale Denkmalpflege ohne entsprechende Klarstellung in irreführender Weise nur von den kommunalen Schutzobjekten sprach, statt auf die Auswirkungen des Bauvorhabens auf die Schutzobjekte des ISOS und die Schutzziele des ISOS, also den eigentlichen Verfahrensgegenstand, einzugehen.
- ◆ Die Vorinstanz hält demgegenüber in Übereinstimmung mit dem hier von den Beschwerdeführern Dargelegten zutreffend fest: *„Überdies ist das Haus Meienberg (Assek.-Nr. 443J und 1154J) im ISOS als Einzelelement Nr. 0.0.24 aufgeführt.“*<sup>82</sup>

- 45 Die hier durch die Kantonale Denkmalpflege vorgenommene Vermischung der Beurteilung des ISOS-„Gebiets“ G9 „Durchgrünzte Stadtrandsiedlung Bildau“ mit der Umgebungsrichtung U-Ri XI „Bildau“ zeugt in Verbindung mit der dargestellten Fehlinterpretation des Inhalts und der Tragweite dieser U-Ri und des Umfangs der Inventarisierung des Hauses Meienberg im ISOS von einem – zumindest hier – grundlegend falschen Verständnis der Begrifflichkeiten und Vorgaben des ISOS durch die Kantonale Denkmalpflege. Die Vorinstanz bestätigt die Berechtigung dieser Kritik der Beschwerdeführenden andernorts ausdrücklich, indem sie auf die diesbezügliche Stellungnahme der Beschwerdeführenden explizit verweist.<sup>83</sup>
- 46 Da die kantonale Denkmalpflege bis heute Inhalt und Zielvorgaben der ISOS-U-Ri XI offensichtlich falsch beurteilt, ist es lebensfremd, sachfremd und willkürlich, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, der blosse Entwurf des ISOS sei bei der Erarbeitung der hier umstrittenen Nutzungsplanung nicht nur bekannt gewesen, sondern auch berücksichtigt worden.

<sup>81</sup> VI-act. 43.

<sup>82</sup> VGE, E. A, S. 2.

<sup>83</sup> VGE, E. 7.2, 2. Absatz, S. 20; vgl. dazu auch hinten Ziffer 73.

## 2.3.5. Keine Berücksichtigung im kantonalen Genehmigungsverfahren

### 2.3.5.1. Keine Hinweise in den Genehmigungsakten

- 47 Die vorinstanzliche Erwägung, das ISOS sei im Nutzungsplanungsverfahren bereits berücksichtigt worden, steht auch im Widerspruch zu einer klaren Feststellung des Abteilungspräsidenten anlässlich des Augenscheins. Im Zusammenhang mit der Orientierung der Teilnehmenden über die vom Gericht beigezogenen Akten des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation zur Genehmigung der Gesamtrevision des Zonenplans vom 9. März 2011 hielt der Abteilungspräsident wörtlich fest: „*Darin würden sich im Übrigen keine Hinweise dafür finden, dass das ISOS bei der Einzonung der Parzelle Nr. 2536J berücksichtigt worden wäre.*“<sup>84</sup>
- 48 Im kantonalen Genehmigungsverfahren fand also diese angebliche Berücksichtigung des ISOS keinerlei aktenkundigen Niederschlag.

### 2.3.5.2. Verletzung von Art. 3 RPV

- 49 Es fehlen also nicht nur Nachweise der Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS, sondern aktenkundig ist das Gegenteil: Das ISOS wurde, wie dargestellt, weder im kommunalen Verfahren berücksichtigt, noch wurde es hinsichtlich der Bedeutung seiner U-Ri XI – insbesondere von der kantonalen Denkmalpflege – überhaupt korrekt verstanden und interpretiert. Umso mehr fällt die von den Beschwerdeführenden wiederholt gerügte<sup>85</sup> Verletzung von Art. 3 RPV ins Gewicht.
- 50 Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPV sind Tätigkeiten raumwirksam, welche unter anderem dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten. Die Erarbeitung von Nutzungsplänen und deren Genehmigung fällt ebenso zweifellos unter diese Bestimmung wie die Erarbeitung und Genehmigung von kommunalen Schutzverordnungen. Die Erarbeitung und Genehmigung von Nutzungsplänen ist gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a RPV sogar explizit eine raumwirksame Tätigkeit. Dementsprechend fordert Art. 2 RPV bei der Planung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten insbesondere die Prüfung der

---

<sup>84</sup> VI-act. 32, S. 2, Votum B. Eugster, a.E.

<sup>85</sup> Vgl. Ziffer 85 ff. der Beschwerde und VI-act. 36, Ziffer 33 f.

---

in dieser Norm aufgelisteten Elemente. Unter die in Art. 2 Abs. 1 lit. e erwähnten Pläne und Vorschriften des Bundes gehören auch die Bundesinventare, wie insbesondere das ISOS.<sup>86</sup>

- 51 Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so sind sie gemäss Art. 3 Abs. 1 RPV zur vollständigen Ermittlung der betroffenen Interessen und zu deren umfassenden Abwägung und Berücksichtigung verpflichtet. Insbesondere sind sie aber auch gemäss Art. 3 Abs. 2 RPV verpflichtet, die Interessenabwägung *in der Begründung ihrer Beschlüsse* darzulegen.
- 52 Diese Bestimmungen sind seit 1979 in Kraft. Dass ihnen im vorliegenden Fall bei der Erarbeitung der Nutzungsplanung durch die Gemeinde und dem damit gemäss Art. 47 RPV zwingend verbundenen Planungsbericht sowie bei deren Genehmigung durch das Departement als zuständige kantonale Behörde bezüglich der im vorliegenden Fall relevanten Sachverhalte und Interessen überhaupt nicht nachgelebt wurde, kann deshalb nicht mit einem blossen Verweis auf die bis zum 1. April 2009 bestehende Praxis gerechtfertigt werden. Wie bereits erwähnt, hat der BGE 135 II 209, den die Vorinstanz hier als Zäsur angibt, kein neues Recht geschaffen.<sup>87</sup>
- 53 Die fehlende Nachvollziehbarkeit einer umfassenden Ermittlung und Abwägung der für den vorliegenden Fall massgebenden Interessen ist deshalb an sich schon eine Bundesrechtsverletzung. Das gilt erst recht, wenn trotz deren Fehlens einfach ohne jeden aktenkundigen Beleg – bzw., wie dargelegt, im Gegensatz zu vorhandenen gegenteiligen Belegen – unterstellt wird, die notwendige umfassende Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen habe tatsächlich stattgefunden.

### **2.3.5.3. Verletzung der Pflichten der Genehmigungsbehörde**

- 54 Die beschwerdebeteiligte Rekursinstanz war noch davon ausgegangen, dass die Nutzungsplanung der beschwerdebeteiligten Erstinstanz nicht aus einer Zeit vor

---

<sup>86</sup> BGE 135 II 209, E. 2.1, S. 212 f.

<sup>87</sup> Vgl. vorn Ziffer 30.

---

dem Inkrafttreten des ISOS am 1. Mai 2010 stamme, da der Zonenplan erst am 9. März 2011 genehmigt worden sei.<sup>88</sup> Richtigerweise geht nun die Vorinstanz davon aus, dass für die Frage, ob das ISOS in der Nutzungsplanung bereits berücksichtigt sei, ausschliesslich die kommunale Phase der Erarbeitung der Nutzungsplanung massgebend ist.<sup>89</sup> Die vorinstanzliche Erwägung zur angeblichen Berücksichtigung des ISOS bezieht sich ausschliesslich auf die beschwerdebeteiligte Erstinstanz und die im kommunalen Nutzungsplanungsverfahren erfolgte Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege.<sup>90</sup>

- 55 Die Vorinstanz macht nicht geltend, dass eine Rechtmässigkeitsprüfung der kommunalen Zonenplanung hinsichtlich der Berücksichtigung des ISOS im kantonalen Genehmigungsverfahren stattgefunden habe. Dies im Unterschied zur beschwerdebeteiligten Rekursinstanz, welche ihren Rekursentscheid noch massgeblich auf dieser unhaltbaren Argumentation aufgebaut hatte.<sup>91</sup>
- 56 Die Vorinstanz erwägt für das kantonale Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit den im Sinne von Art. 3 Abs. 2 RPV anerkanntermassen fehlenden Begründungen hingegen, weder die Denkmalpflege noch das Baudepartment als Genehmigungsbehörde wären befugt gewesen, eine allenfalls fehlende Ermessensausübung durch die beschwerdebeteiligte Erstinstanz als zuständige Planungsbehörde nach Inkrafttreten des ISOS am 1. Mai 2010 im Genehmigungsverfahren nachzuholen.
- 57 Es geht allerdings im kantonalen Genehmigungsverfahren gar nicht darum, dass die kantonale Genehmigungsbehörde ihr eigenes Ermessen an die Stelle des Ermessens der kommunalen Planungsbehörde hätte setzen müssen. Gemäss Art. 47 Abs. 1 RPV umfasst die Berichterstattungspflicht der kommunalen Planungsbehörde an die kantonale Genehmigungsbehörde unter anderem die Darlegung, wie der Nutzungsplan die Sachpläne und Konzepte des Bundes von Art. 13 RPG berücksichtigt und wie er den Anforderungen des übrigen Bundesrechts Rechnung trägt. Dementsprechend umfasst die Pflicht der kantonalen Genehmi-

---

<sup>88</sup> VGE, E. 5, S. 12 f., insbesondere S. 13.

<sup>89</sup> Vgl. dazu auch vorn Ziffer 30.

<sup>90</sup> Zur sachlichen und rechtlichen Unhaltbarkeit dieser Annahme vgl. vorn Abschnitt 2.3.2-2.3.4.

<sup>91</sup> Vgl. dazu Abschnitt 4.2.2, S. 46 ff., der Beschwerde.

---

gungsbehörde zur Rechtmässigkeitsprüfung einer Nutzungsplanung insbesondere auch diese Bereiche.

- 58 Der BGE Rütli vom 1. April 2009 bestätigt, dass auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung sind und ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleichkommen.<sup>92</sup> Auch wenn im Zeitpunkt der kantonalen Genehmigung (9. März 2011) das ISOS noch nicht im kantonalen Richtplan vom 9. Oktober 2012 umgesetzt war<sup>93</sup>, hätte deshalb die kantonale Genehmigungsbehörde in Kenntnis und Berücksichtigung dieses Entscheids auf jeden Fall überprüfen müssen, ob das ISOS bei der kommunalen Nutzungsplanung überhaupt und rechtlich korrekt berücksichtigt wurde. Diese Pflicht ergibt sich auch aus der Überprüfung des Nachweises von Art. 47 Abs. 1 RPV, wie der Nutzungsplan den Anforderungen des übrigen Bundesrechts Rechnung trägt.
- 59 Voraussetzung dafür ist, dass die kommunale Behörde der kantonalen Behörde im Sinne von Art. 47 RPV einen Bericht erstattet, der eine solche Überprüfung überhaupt erst ermöglicht. Fehlt also jeder Hinweis im Bericht nach Art. 47 RPV auf die Berücksichtigung des ISOS, liegt ein Bundesrecht verletzender Mangel vor, welchen die kantonale Genehmigungsbehörde hätte bemerken und durch Einforderung eines entsprechenden Zusatzberichts hätte beheben müssen. Dies ist nicht geschehen, weshalb der kantonale Genehmigungsentscheid ebenfalls an einem entsprechenden, Bundesrecht verletzenden Fehler leidet.
- 60 Wie dargestellt, hält die Vorinstanz zum kantonalen Genehmigungsverfahren einzig fest, die kantonalen Behörden wäre nicht befugt gewesen, eine allenfalls fehlende Ermessensausübung durch die beschwerdebeteiligte Erstinstanz als zuständige Planungsbehörde nach Inkrafttreten des ISOS nachzuholen. Damit verkennt die Vorinstanz in Bundesrecht verletzender Weise die Unterscheidung zwischen (unzulässiger) Ermessensprüfung und zwingender Rechtmässigkeitsprüfung.

---

<sup>92</sup> BGE 135 II 209, E. 2.1, S. 213.

<sup>93</sup> Vgl. dazu VGE E. A, S. 2.



61 Zur Rechtmässigkeitsprüfung gehört überdies auch die Prüfung allfälliger eigentlicher Ermessensfehler, wie insbesondere Ermessensüberschreitung bzw. Ermessensunterschreitung. Geht man, wie die Vorinstanz, davon aus, dass der Stadtrat bereits den ISOS-Entwurf im kommunalen Nutzungsplanungsverfahren hätte berücksichtigen müssen, so hätte er auf jeden Fall mit der in der dargestellten Weise vorgenommenen Einzonung<sup>94</sup> sein Ermessen massiv überschritten. Ein solcher Ermessensfehler ist eine Rechtsverletzung, welche zu überprüfen und festzustellen die kantonale Genehmigungsbehörde nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet war.

### 2.3.6. Fazit und Konsequenzen

62 Der Annahme der Vorinstanz, es könne davon ausgegangen werden, dass die Erhaltungsziele des ISOS bei der Einzonung der Parzelle Nr. 2536J von der beschwerdebeteiligten Erstinstanz berücksichtigt worden seien, fehlt aufgrund des Dargelegten jede sachliche Grundlage. Sie ist in der dargestellten Weise widersprüchlich und geradezu aktenwidrig. Überdies ist sie auf dem aktenkundigen Hintergrund völlig lebensfremd. Im Ergebnis handelt es sich um eine offensichtlich unrichtige und auf einer Bundesrechtsverletzung beruhende Sachverhaltsfeststellung sowie um eine für den vorinstanzlichen Entscheid klar unhaltbare und damit offensichtlich willkürliche Annahme.

63 Gleiches gilt für die Folgerung der Vorinstanz, es könne demnach nicht gesagt werden, das ISOS sei in den rechtskräftig erlassenen Zonenplan auf Parzelle Nr. 2536J überhaupt nicht eingeflossen.<sup>95</sup> Die Vorinstanz bleibt jede Begründung dafür schuldig, *inwiefern* das ISOS im hier fraglichen Bereich tatsächlich in den rechtskräftig erlassenen Zonenplan „eingeflossen“ sein soll. Wie bereits dargelegt, haben einerseits die ENHK und andererseits die Beschwerdeführenden aufgezeigt, dass das Gegenteil der Fall war.<sup>96</sup>

64 Bei der später zu behandelnden Frage der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung und der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit Art. 99 Abs. 1 des

---

<sup>94</sup> Vgl. vorn Ziffer 34 f.

<sup>95</sup> VGE, E. 6.2, 2. Absatz, S. 17.

<sup>96</sup> Vgl. vorn Ziffer 22 f. und vorn Abschnitt 2.3.3, insbesondere Ziffer 37.

---

kantonalen PBG darf deshalb *nicht* davon ausgegangen werden, das ISOS bzw. insbesondere seine Erhaltungsziele seien bereits im Rahmen der Nutzungsplanung bei der Einzonung der Parzelle Nr. 2536J berücksichtigt worden.

## 2.4. Willkürliche Würdigung der Empfehlungen der ENHK

- 65 Die Vorinstanz geht davon aus, das ENHK-Gutachten schreibe eine Auszonung der Parzelle Nr. 2536J nicht zwingend vor, sondern überlasse es dem Planungsermessen der beschwerdebeteiligten Erstinstanz, ob anstelle einer Auszonung eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe vorgeschrieben werden soll. Die Vorinstanz verweist dabei auf die Formulierung „befolgt werden kann“ im Gutachten.
- 66 Damit missachtet die Vorinstanz den ganzen Kontext des Gutachtens völlig:
- a) Die ENHK würdigte zuerst, dass der Meienberg, inklusive des hier umstrittenen, heute grösstenteils noch unbebauten Bereichs, der nördlich an die Hanfländerstrasse angrenzt, über hohe, das Ortsbild strukturierende landschaftliche Qualitäten verfügt und eine wichtige Funktion als Naherholungsgebiet hat.<sup>97</sup>
  - b) Anschliessend formulierte die ENHK die konkretisierten Schutzziele, worunter insbesondere die ungeschmälerete Erhaltung des für die Wirkung der Kulturgüter bedeutenden Umraums und einen klar definierten Siedlungsrand im Norden des Städtchens Rapperswil.<sup>98</sup>
  - c) Auf dem Hintergrund dieser Würdigung und der daraus abgeleiteten konkretisierten Schutzziele begutachtete die ENHK insbesondere auch die Geschichte der Einzonung von Parzelle Nr. 2536J<sup>99</sup> und kam zum klaren Schluss, als *sehr problematisch* werde die rechtskräftige Wohnzone W3 auf dieser Parzelle beurteilt; eine derart hohe Bebauung in Hanglage stelle einen *grossen Eingriff* in den noch weitgehend unbebauten Hangfuss dar, beeinträchtige den Blick auf

---

<sup>97</sup> Vgl. vorn Ziffer 20.

<sup>98</sup> Vgl. vorn Ziffer 21.

<sup>99</sup> Vgl. vorn Ziffer 22.

---

das Ensemble des Meienbergs *in schwerwiegender Weise* und *verunkläre die topographische Situation*.<sup>100</sup>

- d) Genau in diesem Zusammenhang bestätigte die ENHK nochmals ihre Konkretisierung der Schutzziele dahingehend, dass langfristig ein klarer Siedlungsrand zum Meienberg definiert werden müsse, d.h. eine klare und im Gelände nachvollziehbare Form als Begrenzung gegenüber dem Grünbereich und die zukünftige Bebauung die Hangfusslinie nicht überschreiten dürfe. Die ENHK folgerte in diesem Zusammenhang klar und eindeutig, damit der Hangfuss konsequent freigehalten werden könne, müsse „*die Parzelle Nr. 2536 (aktuell W2 und W3) ausgezont werden*“.<sup>101</sup> Dieser klaren Wortlaut bezog sich also nicht nur auf den Grundstücksteil in der W3, sondern explizit auch auf jenen in der W2.
- e) In ihrer Schlussfolgerung und Empfehlung wiederholte die ENHK die Forderung nach Definition eines klaren Siedlungsrandes, der die Hangfusslinie im gesamten Gebiet Meienberg nicht überschreitet. Sie verwies dabei explizit auf ihre „*obigen Ausführungen*“. Erst anschliessend an diesen wiederholten Hauptstandpunkt formulierte die ENHK im Sinne eines Eventualstandpunktes: „*Wenn die Empfehlung einer Auszonung der Parzelle Nr. ... 2536 ... nicht befolgt werden kann, so müsste als Massnahme zur Milderung des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich mindestens die Bebauung in diesem Bereich auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe beschränkt werden, wie dies in der Vernehmlassung zur Richtplananpassung 2009 vorgesehen war*“.<sup>102</sup>
- 67 Über diesen Kontext und den damit von der ENHK zum Ausdruck gebrachten Sinn und Zweck ihrer Schlussfolgerung und Empfehlung setzt sich die Vorinstanz einfach hinweg. Die Würdigung des ENHK-Gutachtens durch die Vorinstanz, die ENHK habe mit ihren Empfehlungen quasi eine Auswahlendung geliefert, welche nach freiem Ermessen interpretiert werden könne, erweist sich angesichts des dargelegten klaren Aufbaus ENHK-Gutachtens und der Systematik der Empfeh-

---

<sup>100</sup> Vgl. vorn Ziffer 23.

<sup>101</sup> Vgl. vorn Ziffer 23 (Unterstreichung nicht im Original).

<sup>102</sup> Vgl. vorn Ziffer 24 (Unterstreichungen nicht im Original).

---

lungen als aktenwidrig und entsprechend willkürlich. Einzige mit dem Wortlaut des Gutachtens und dem Sinn und Zweck der Schlussfolgerungen und Empfehlungen vereinbare Würdigung ist die Unterscheidung in eine Empfehlung zur Auszonung als Hauptstandpunkt und eine Empfehlung zur Reduktion der Zonierung von W3 auf W2 als Eventualstandpunkt, falls der Hauptstandpunkt tatsächlich nicht befolgt werden *kann*. Dazu kommt, dass die ENHK ihre Eventualempfehlung mit dem Zusatz versah „*wie dies in der Vernehmlassung zur Richtplananpassung 2009 vorgesehen war*“ und damit von einer Zone W2b ausging und nicht W2c.<sup>103</sup>

- 68 Nirgends ist im bisherigen Verfahren jedoch aufgezeigt worden, dass und wieso die Empfehlung der ENHK, die Parzelle Nr. 2536J auszuzonen, nicht befolgt werden könnte. Weder die beschwerdebeteiligte Erstinstanz noch die kantonale Denkmalpflege und vor allem auch nicht die Vorinstanz gehen auf diese zentrale Frage ein. Diesen notwendigen, jedoch fehlenden Nachweis der sachlichen und rechtlichen *Unmöglichkeit* einer Auszonung einfach a priori durch behördliches Ermessen der beschwerdebeteiligten Erstinstanz bei der Würdigung der Empfehlungen des ENHK-Gutachtens zu ersetzen, beruht auf einer offensichtlich unvollständigen und Bundesrecht verletzenden Sachverhaltsfeststellung und ist damit im Ergebnis offensichtlich willkürlich.
- 69 Das Vorgehen der Vorinstanz, die rechtskonforme Prüfung der Möglichkeit der Auszonung durch behördliches Ermessen zu ersetzen, verletzt auch Bundesrecht. Art. 8 NHG unterscheidet klar zwischen blosser Schonung eines Schutzobjekts und dessen ungeschmälerter Erhaltung. Wenn die ENHK klipp und klar festhält, dass mit der Überbaumungsmöglichkeit der Parzelle Nr. 2536J ein *schwerwiegender* Eingriff verbunden ist, zu dessen Verhinderung die Auszonung *notwendig* ist, dürfen die zuständigen kantonalen Instanzen nicht einfach im Sinne einer frei wählbaren Alternative den Eventualstandpunkt der ENHK zu den Möglichkeiten der Schonung des Schutzobjekts verfolgen, ohne dass sie sich nicht rechtlich korrekt mit dem Hauptstandpunkt der ENHK auseinandergesetzt haben.
- 70 Die Vorinstanz muss sich darauf behaften lassen, dass sie selber triftige Gründe, welche ein Abweichen von den im Gutachten vorgenommenen fachwissenschaftli-

---

<sup>103</sup> Vgl. vorn Ziffer 34a) und c)-e).

chen Feststellungen rechtfertigen würden, ausgeschlossen hat und die Einschätzungen sowie die Schlussfolgerungen der ENHK als sachlich fundiert, detailliert und sorgfältig begründet sowie objektiv nachvollziehbar würdigt<sup>104</sup>. Dann ist es aber völlig widersprüchlich und entsprechend willkürlich, wenn die Vorinstanz die Einschätzungen und Schlussfolgerungen dieses ENHK-Gutachtens nur selektiv beachten und den unterinstanzlichen Behörden freies Ermessen zur Abweichung von der Hauptempfehlung der ENHK einräumen will.

- 71 Dementsprechend widersprüchlich und willkürlich ist es, wenn die Vorinstanz entgegen den klaren Befunden der ENHK und der ebenso klaren Empfehlung zur Auszonung erwägt, aus dem Eventualantrag der ENHK folge, dass der fragliche Zonenplan in Bezug auf die Parzelle Nr. 2536J die Schutzziele des ISOS nicht geradezu missachte.
- 72 Der in diesem Zusammenhang von der Vorinstanz angeführte Verweis auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 28. März 2019<sup>105</sup> ist aus folgenden Gründen verfehlt:
- a) Die Denkmalpflege erklärte in dieser Stellungnahme, das ENHK-Gutachten zu kennen, jedoch darauf zu verzichten, es zu gewichten. Dazu wäre sie jedoch von Bundesrechts wegen verpflichtet. Erst das ENHK-Gutachten brachte die notwendige Konkretisierung der Schutzziele des ISOS im hier umstrittenen Bereich. Dieses Gutachten wurde gestützt auf Art. 17a NHG bzw. Art. 25 Abs. 1 Bst. e NHV erstellt.<sup>106</sup> Die besonderen Gutachten nach Art. 17a NHG konkretisieren die Schutzziele des ISOS und sind in gleichem Mass *verbindlich* wie jene nach Art. 7 und 8 NHG.<sup>107</sup> Von dieser Rechtslage geht auch die Vorinstanz aus.<sup>108</sup> Die Weigerung der Denkmalpflege, das ENHK-Gutachten in ihre Würdigung überhaupt einzubeziehen, ist dementsprechend rechtsverletzend.

---

<sup>104</sup> Vgl. vorn Ziffer 25 f.

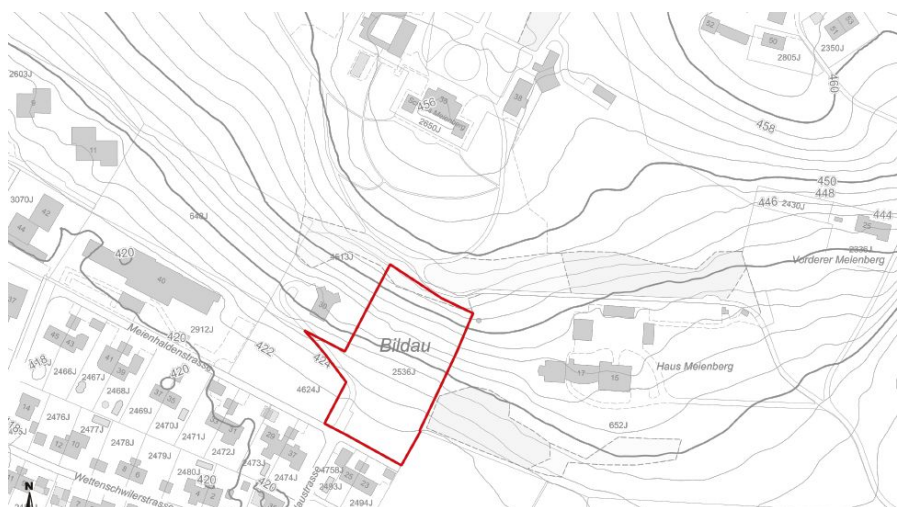
<sup>105</sup> VI-act. 8/13.

<sup>106</sup> ENHK-Gutachten, S. 2.

<sup>107</sup> Entscheid des Verwaltungsgerichts Luzern vom 16. Februar 2010, LGVE 2010 II Nr. 10, [www.gerichte.lu.ch/index/rechtsprechung.htm](http://www.gerichte.lu.ch/index/rechtsprechung.htm);  
vgl. auch BGer 1C\_595/2013 vom 21. Februar 2014 (Wädenswil), E. 4.1.2.

<sup>108</sup> VGE, E. 7.2, S. 19 ff., und vorn Ziffer 25.

- b) Diese Weigerung der kantonalen Denkmalpflege, sich überhaupt mit dem ENHK-Gutachten auseinanderzusetzen, ist umso gravierender, als die Beschwerdeführenden bereits gezeigt haben, dass die kantonale Denkmalpflege von einem völlig verfehlten Verständnis der U-Ri XI des ISOS und der damit verbundenen Schutzvorgaben, konkretisiert durch die ENHK, für die Parzelle Nr. 2536J ausgeht.<sup>109</sup>
- c) Die Stellungnahme der Denkmalpflege ist zudem sachlich ganz offensichtlich falsch:
- ◆ Die Aussage der Denkmalpflege, die aktuelle kommunale Nutzungsplanung, d. h. Zonenplan und Schutzverordnung, ziehe die Grenze zwischen Baugebiet und dem freizuhaltenden Meienberg „gemäss den faktischen und logischen Verhältnissen“, ist unhaltbar. Worin diese angeblich faktischen und logischen Verhältnisse bestehen sollen, wird mit den an diese Aussage anschliessenden Beschreibungen nicht belegt. Im Gegenteil: Auch die Denkmalpflege anerkennt, dass die Grundstücke Nrn. 648J, 4624J und 2536J zwar der Bauzone zugeteilt, aber noch nicht bebaut sind. Tatsächlich werden diese Grundstücke immer noch als zur weitgehend unüberbauten Kulturlandschaft Meienberg gehörend erlebt, wie die ENHK feststellte<sup>110</sup>.
  - ◆ Die Behauptung, entlang dieser 2009 festgelegten Baugrenze befände sich ein markanter Geländeabsatz, ist ganz offensichtlich unrichtig. Der nachfolgende Kartenausschnitt aus dem kantonalen Geoportal belegt, dass die Bauzonengrenze gerade bei dieser Parzelle überhaupt nicht mit der Topographie des Hangs übereinstimmt und die topographische Ablesbarkeit ganz offensichtlich verunklärt.



<sup>109</sup> Vgl. vorn Ziffer 44 f.

<sup>110</sup> Vgl. vorn Ziffer 19 f.

- 
- ◆ Diese Behauptung und die weitere Behauptung Denkmalpflege, es befände sich entlang der Baugrenze ein fast durchgehender, dichter Bewuchs, was den Sichtbezug von unten auf das Schloss Meienberg – selbst im Winter ohne Laub – stark einschränke bzw. nahezu vollständig verunmögliche, stehen im diametralen Widerspruch zu den Feststellungen der ENHK in deren Gutachten.<sup>111</sup> Dabei geht es nicht so sehr um das Schloss Meienberg, sondern insbesondere um das „Haus Meienberg“<sup>112</sup> und um die kulturhistorisch bedeutende topographische Ablesbarkeit des nicht zersiedelten Hügels mit seinen Bäumen, Wiesen und denkmalpflegerisch wertvollen Gebäuden in den Parkanlagen.
  
  - d) Die Denkmalpflege weigert sich grundsätzlich, rechtskräftige Bauzonen infrage zu stellen. Die von ihr pauschal und nur ganz allgemein angeführten Gründe der Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und angeblich fehlenden Kompetenzen blenden die Möglichkeit und unter den gegebenen Umständen auch Notwendigkeit der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung<sup>113</sup> einfach aus und führen so zu einer rechtsverletzenden Unterschreitung des Beurteilungsermessens der kantonalen Denkmalpflege.
  
  - e) Die anschliessende Beschreibung der konkreten Bauten durch die Denkmalpflege ist entsprechend unzulässig beschönigend, weil sie die im Widerspruch zu den Schutzvorgaben des ISOS und den Ergebnissen des ENHK-Gutachtens stehenden baulichen Möglichkeiten der aktuellen Nutzungsordnung einfach unhinterfragt als Ausgangslage nimmt.<sup>114</sup>
  
  - f) Indem die Vorinstanz in diesem wichtigen Punkt – der Frage, ob der Zonenplan die Schutzziele des ISOS geradezu missachte – das von ihr selber als massgebend anerkannte ENHK-Gutachten übergeht und stattdessen auf die, wie dargestellt, sachlich und rechtlich unhaltbare Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege abstellt, weicht sie ohne triftige Gründe vom ENHK-Gutachten ab, obwohl sie selber das Vorliegen solcher triftigen Gründe für ein Abweichen vom ENHK-Gutachten ausdrücklich verneint

---

<sup>111</sup> Vgl. dazu vorn Ziffer 17 ff..

<sup>112</sup> Vgl. dazu auch vorn Ziffer 44h).

<sup>113</sup> Dazu hinten Abschnitt 2.5.

<sup>114</sup> Zur Kritik an der Gestaltung des Bauvorhabens vgl. hinten Abschnitt 2.6.3.

hat.<sup>115</sup> Auf die Kritik der Beschwerdeführenden an der Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege<sup>116</sup> geht die Vorinstanz in diesem Zusammenhang überhaupt nicht ein.

- 73 Das Abstellen der Vorinstanz auf diese Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege in Zusammenhang mit der akzessorischen Prüfung der Nutzungsplanung ist überdies völlig widersprüchlich und entsprechend willkürlich, hält doch die Vorinstanz im Zusammenhang mit der rechtlichen Würdigung des ENHK-Gutachtens und unter expliziten Verweis auf die diesbezügliche Kritik der Beschwerdeführenden in ihrer Erwägung 7.2 selber wörtlich fest:

*„... Überdies ist nicht ersichtlich, inwiefern die ENHK dass ihr bei der Ausfertigung des Gutachtens zustehende Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt haben sollte (...). 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 Bildau XI auf den Meienberg) im Amtsbericht vom 28. März 2019 (act. 8/13), welcher nicht zu einer konkreten Fragestellung eingeholt wurde (...), sowie in der Stellungnahme vom 1. Juli 2020 (act. 35) nichts zu ändern (vgl. dazu auch act. 42.1, S. 3f. Rz. 6 f.). ...“*

## **2.5. Akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung**

- 74 Die Vorinstanz zeigt selber auf, wie sich seit Erlass des Zonenplans, mit welchem die Parzelle Nr. 2536J eingezont wurde, die Rechtslage in Bezug auf das ISOS verändert hat und nennt dabei nicht weniger als fünf Elemente, nämlich erstens den BGE 135 II 209 vom 1. April 2009, zweitens das Inkrafttreten des ISOS am 1. Mai 2010, drittens die neue Bestimmung von Art. 4a VISOS vom 1. Juli 2010, viertens die Umsetzung des ISOS im kantonalen Richtplan vom 9. Oktober 2012 und fünftens das ENHK-Gutachten vom 12. Juli 2013.<sup>117</sup>
- 75 Die von den Beschwerdeführenden geforderte akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung lehnt sie dann aber trotzdem mit der Begründung ab, es lägen

<sup>115</sup> Vgl. vorn Ziffer 25 f.

<sup>116</sup> Vgl. Ziffer 130 der Beschwerde.

<sup>117</sup> VGE, E. 6.2, 1. Absatz, S. 15 f.



---

nicht so erheblich veränderte rechtliche Verhältnisse seit Erlass des Zonenplans vor, dass der Zonenplan auf Parzelle Nr. 2536J rechtswidrig geworden sein könnte. Diese Begründung der Vorinstanz basiert jedoch auf den Erwägungen, welche in der vorangehenden Begründung im Detail als sachfremd, aktenwidrig, bundesrechtsverletzend und offensichtlich willkürlich widerlegt wurden. Damit ist dieser Begründung der sachliche und rechtliche Boden entzogen. Die Sach- und Rechtslage präsentiert sich völlig anders, als von der Vorinstanz in willkürlicher und rechtsverletzender Weise ihren Erwägungen hier zu Grunde gelegt.

- 76 Der Kanton St. Gallen hat seinen Richtplan, wie dargestellt, den bundesrechtlichen Vorgaben aus dem ISOS, konkretisiert durch den BGE Rüti<sup>118</sup>, angepasst.
- 77 Fehlt es, wie dargelegt, auf kommunaler Ebene noch an der Umsetzung der Bundesinventare, müssen diese – und selbstverständlich auch der behördenverbindliche<sup>119</sup> kantonale Richtplan – direkt auf den Einzelfall „durchgreifen“, was heisst, dass die Schutzziele für das durch ein Projekt bedrohte Objekt anhand des Bundesinventars konkretisiert und die Schutzinteressen mit dem ihnen zustehenden Gewicht ausgestattet werden, so dass sie in der Interessenabwägung eine Chance haben, gegenüber den ins Feld geführten Eingriffsinteressen zu überwiegen.<sup>120</sup>
- 78 Es kann sich dabei als notwendig erweisen, *Nutzungspläne zu ändern*, um die Objekte der Bundesinventare, darunter namentlich die Ortsbilder, besser oder adäquater zu schützen.<sup>121</sup> Gerade im Hinblick auf den Schutz der Bundesinventarobjekte ist auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte *Ausscheidung von Schutzzonen eine unerlässliche und unverzichtbare Aufgabe der Gemeinden*.<sup>122</sup>
- 79 Spätestens seit dem Vorliegen des ENHK-Gutachtens vom 12. Juli 2013, welches die Schutzvorgaben des ISOS insbesondere in Bezug auf die Parzelle Nr. 2536J

---

<sup>118</sup> BGE 135 II 209, E. 2.1, S. 213.

<sup>119</sup> Art. 9 Abs. 1 RPG.

<sup>120</sup> JÖRG LEIMBACHER, in: UVEK/EDI/ASTRA/BAK (Hrsg.), Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS, Rechtsgutachten, November 2012, S. 90 und 99 f.

<sup>121</sup> LEIMBACHER, a.a.O., S. 107.

<sup>122</sup> LEIMBACHER, a.a.O., S. 108.

konkretisierte, wäre die beschwerdebeteiligte Erstinstanz zur Anordnung der notwendigen Massnahmen zum Schutz des hier zur Diskussion stehenden ISOS-Schutzobjekts verpflichtet gewesen, gab es doch keine triftigen Gründe, sich darüber hinwegzusetzen<sup>123</sup>. Wie dargelegt, hätte dabei der Hauptempfehlung der ENHK auf Auszonung von Parzelle Nr. 2536J gefolgt werden müssen.

- 80 Die Beschwerdeführenden haben schon vor der Vorinstanz darauf hingewiesen, dass das ENHK-Gutachten unterschiedliche zonenrechtliche Situationen betraf.<sup>124</sup> Im Zeitpunkt der Erstattung des Gutachtens waren die Parzellen Nr. 652 und 4341 noch nicht eingezont und einer separaten Zonenplanrevision vorbehalten, während insbesondere die hier umstrittene Parzelle Nr. 2536 bereits eingezont war.<sup>125</sup> Für die ENHK war deshalb klar, dass ihre Empfehlungen bei den noch nicht eingezonten Grundstücken ohne Weiteres berücksichtigt werden konnten, während der Berücksichtigung der Empfehlung der Auszonung von Grundstück Nr. 2536 die Hürde der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung bestand. Darauf ist die Formulierung des Eventualantrags „*Wenn die Empfehlung einer Auszonung ... nicht befolgt werden kann, ...*“ durch die ENHK zurückzuführen. Die Vorinstanz verweist zwar auf dieses Vorbringen der Beschwerdeführenden, ohne sich jedoch inhaltlich damit auseinanderzusetzen.<sup>126</sup> Die Antwort auf die Frage, ob die Hauptempfehlung der ENHK auf Auszonung befolgt werden kann, hängt deshalb von der Antwort auf die Frage der Zulässigkeit der akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung ab. Diese ist aus den hier dargelegten Gründen gegeben.
- 81 Voraussetzung für Nutzungsplanänderungen ist nach Art. 21 Abs. 2 RPG eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse. Eine solche Veränderung der Verhältnisse sind auch zwischenzeitliche Rechtsänderungen.<sup>127</sup> Die Frage der Rechtssicherheit und damit der Planbeständigkeit stellt sich *nur für bundesrechtskonforme*

---

<sup>123</sup> Vgl. dazu insbesondere auch vorn Ziffer 25.

<sup>124</sup> VI-act. 36, Ziffer 36.

<sup>125</sup> Vgl. ENHK-Gutachten, S. 7.

<sup>126</sup> VGE, E. 6.2,2. Absatz, S. 17.

<sup>127</sup> LEIMBACHER, a.a.O., S. 110.

---

*Pläne; die Verwirklichung einer gesetzeskonformen Planung hat Vorrang vor dem Gebot der Planbeständigkeit.*<sup>128</sup>

- 82 Es liegt keineswegs im öffentlichen Interesse und würde das gewichtige öffentliche Interesse an der grundsätzlich ungeschmälernten Erhaltung der Inventarobjekte von nationaler Bedeutung verletzen, wollte man unter Berufung auf das Gebot der Rechtssicherheit darauf bestehen, man müsse oder könne einen Nutzungsplan, der beispielsweise den Schutzinteressen eines ISOS-Ortsbildes (noch) nicht adäquat Rechnung trägt, jetzt noch nicht ändern, weil der Planungshorizont von 15 Jahren noch nicht erreicht sei. *Eine kommunale Planung, die den Bundesinventaren keine Rechnung trägt* und die es den zuständigen Behörden nicht erlaubt, die Bundesinventare, wie der BGE Rütli dies fordert, auch bei der Erfüllung von kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen, kann *nicht als bundesrechtskonform* bezeichnet werden. *Sie kann daher geändert werden und ist im öffentlichen Interesse auch zu ändern.* Die Frage der Rechtssicherheit bzw. der Planbeständigkeit steht einer solchen Änderung nicht grundsätzlich entgegen.<sup>129</sup>
- 83 Zu beachten ist in einem Zusammenhang wie dem hier vorliegenden ganz grundsätzlich, dass insbesondere im Bereich von Schutzobjekten ohnehin kein Anspruch darauf besteht, die Nutzungsmöglichkeiten der Grundordnung voll auszuschöpfen; die Vorschriften zum Schutz des Ortsbilds können zu einer Reduktion des nach der Zonenordnung zulässigen Bauens führen.<sup>130</sup>
- 84 Mit den Vorgaben des ISOS und seiner Umsetzung im kantonalen Richtplan sowie der Konkretisierung durch das ENHK-Gutachten im vorliegenden Fall, welches als Hauptempfehlung eine Auszonung der Parzelle Nr. 2536J verlangt, ist das hier umstrittene, unter anderem auf den Möglichkeiten einer W3-Zone basierende Bauprojekt keinesfalls vereinbar. Wie dargestellt, bedeutet es einen schwerwie-

---

<sup>128</sup> PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage, Bern 2016, S. 115, FN 234, mit Verweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

<sup>129</sup> LEIMBACHER, a.a.O., S. 110 f.

<sup>130</sup> BGer 1P.709/2004 vom 15. April 2005, E. 2.4.

---

genden Eingriff in den Hangbereich, wie die ENHK in Bezug auf diese Zonierung unmissverständlich festgestellt hat.<sup>131</sup>

- 85 Deshalb liegt hier auch auf jeden Fall eine Situation vor, in welcher die kommunale Nutzungsplanung die Schutzziele des ISOS, wie sie von der ENHK konkretisiert wurden, geradezu missachtet.<sup>132</sup> Die gegenteilige Erwägung der Vorinstanz beruht, wie dargelegt, auf einer rechtsverletzenden und willkürlichen Abweichung von den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der ENHK ohne triftige Gründe.
- 86 Dementsprechend ist die Erwägung der Vorinstanz rechtlich unhaltbar, das öffentliche und private Interesse an der Beständigkeit der geltenden Zonenordnung sei als hoch einzustufen, da die Regeldauer für die Jahr Überarbeitung des fraglichen Zonenplans von 15 Jahren noch nicht verstrichen sei; auch wenn das Parzelle Nr. 2536J unüberbaut sei, vermöchte das gewichtige Interesse an der Planbeständigkeit das Interesse an der Anpassung des Zonenplans zu überwiegen.<sup>133</sup> Wenn sich, wie dargelegt, diese Zonenordnung im fraglichen Bereich als weder bundesrechts- noch richtplankonform erweist und die durch die ENHK konkretisierten Schutzanliegen des ISOS klar verletzt, kann von einem öffentlichen Interesse an der Beständigkeit derselben keine Rede mehr sein. Wie bereits dargelegt, haben die privaten Interessen der Beschwerdegegnerin hinter dem eminenten öffentlichen Interesse einer in jeder Beziehung rechtskonformen Planung, zurückzutreten, welche der hohen Schutzwürdigkeit dieses ISOS-Objekts tatsächlich entsprechend der Empfehlung der ENHK Rechnung trägt. Ein hoch zu gewichtiges Interesse an der Beständigkeit des Plans, auf welches die Rekursinstanz sich hier beruft, besteht also aufgrund der dargestellten Rechtslage sowie Lehre und Rechtsprechung gerade nicht.
- 87 Dazu kommt, dass die Revision der Ortsplanung aufgrund des neuen kantonalen PBG ohnehin nötig wird, welches eine Totalrevision bis 2027 vorschreibt<sup>134</sup>; die Vorarbeiten dazu sind bei der beschwerdebeteiligten Erstinstanz bereits im

---

<sup>131</sup> Auf die konkrete Ausgestaltung des Bauvorhabens wird hinten in Abschnitt 2.6.3 eingegangen.

<sup>132</sup> Vgl. BGer 1C\_488/2015 vom 24. August 2016, E. 4.5.5.

<sup>133</sup> VGE, E. 6.2, 2. Absatz, S. 17 f.

<sup>134</sup> Art. 175 1 PBG.

---

Gang.<sup>135</sup> Dabei wird am Meienberg auf der Basis des ISOS und des ENHK-Gutachtens eine Gesamtbetrachtung durchgeführt werden müssen, in welche nicht nur alle von der ENHK beurteilten, zurzeit noch nicht oder zumindest nicht definitiv eingezonten Grundstücke<sup>136</sup> einzubeziehen sind, sondern auch die grundsätzlichen Empfehlungen der ENHK zur Definition eines klaren Siedlungsrandes, der die Hangfusslinie im gesamten Gebiet Meienberg nicht überschreitet<sup>137</sup>. In diese Gesamtbetrachtung muss aufgrund des ENHK-Gutachtens auch das hier umstrittene Grundstück Nr. 2536J einbezogen werden. Eine solche Gesamtbetrachtung wird durch das aktuelle Bauvorhaben in unzulässiger Weise negativ präjudiziert.

- 88 Mit ihrer Weigerung, die Nutzungsplanung akzessorisch zu überprüfen, setzt sich die Vorinstanz auch darüber hinweg, dass die Beschwerdeführenden gar keine Möglichkeit hatten, diese Nutzungsplanung, welche angeblich das ISOS bereits berücksichtigt haben soll, unmittelbar im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Die Beschwerdeführenden haben das bereits im vorinstanzlichen Verfahren explizit geltend gemacht.<sup>138</sup>
- a) Das ISOS trat erst am 1. Mai 2010 in Kraft, während die öffentliche Auflage der Nutzungsplanung und die damit verbundene formelle Anfechtungsmöglichkeit schon vom 31. März 2009 bis 29. April 2009 erfolgte. Ebenso fand die Unterstellung unter das fakultative Referendum vorher, nämlich vom 21. Januar 2010 bis 6. März 2010 statt.<sup>139</sup>
- b) Im Zeitpunkt der Genehmigung der Zonenplanrevision von 2009 am 9. März 2011 fehlte noch das ENHK-Gutachten vom 12. Juli 2013, welches die hier re-

---

<sup>135</sup> [https://www.rapperswiljona.ch/\\_docn/2635241/Protokoll\\_uber\\_die\\_Volksabstimmung\\_vom\\_14.\\_Juni\\_2020.pdf](https://www.rapperswiljona.ch/_docn/2635241/Protokoll_uber_die_Volksabstimmung_vom_14._Juni_2020.pdf); Vorlage 3, Rahmenkredit für das Arbeitspaket 1 von 2.025 Mio. Franken für die Gesamtrevision der Ortsplanung, in der Volksabstimmung angenommen.

<sup>136</sup> Vgl. ENHK-Gutachten, S. 7, und aktueller Zonenplan mit Schraffur „Zonenanpassung im Sinne Art. 32 BauG in Erarbeitung“ bei den Grundstücken Nr. 651J, 652J und 4341J.

<sup>137</sup> Vgl. dazu insbesondere vorn Ziffer 24.

<sup>138</sup> Vgl. insbesondere Ziffer 120 der Beschwerde und VI-act. 36, Ziffer 35.

<sup>139</sup> VGE, E. A, S. 2.

---

levante U-Ri XI hinsichtlich der Schutzziele des ISOS erst in justizabler Weise konkretisierte.<sup>140</sup>

- c) Insbesondere die Beschwerdeführenden als Dritte hatten also weder eine rechtlich aussichtsreiche Möglichkeit noch einen sachlich zwingenden Anlass, allein schon aufgrund des ISOS oder gar des blossen ISOS-Entwurfs gegen die Zonenplanrevision rechtlich vorzugehen. Erst mit der Umsetzung im kantonalen Richtplan und der Konkretisierung mit dem ENHK-Gutachten lagen die rechtlichen Grundlagen vor, welche die rechtliche Unhaltbarkeit der Zuteilung der Parzelle Nr. 2536J zur Bauzone und die Notwendigkeit einer Zonenplanänderung belegen.
- d) Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die rechtliche Voraussetzung für eine ausnahmsweise akzessorische Überprüfung dieser Nutzungsplanung im vorliegenden Fall erfüllt.<sup>141</sup> Indem die Vorinstanz diese akzessorische Überprüfung verweigert, nimmt sie den Beschwerdeführenden jede Möglichkeit, diese rechtsverletzende Nutzungsplanung überhaupt anzufechten. Damit ist materiell auch der bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutz von Art. 33 RPG verletzt. Nicht nur die Beschwerdegegnerin<sup>142</sup>, sondern auch die Beschwerdeführenden haben Anspruch auf Vertrauensschutz im Sinne von Art. 9 BV.
- 89 Die Beurteilung des Bauvorhabens durch die beschwerdebeteiligte Erstinstanz ausschliesslich aufgrund der geltenden Zonierung und der zugehörigen Bauvorschriften erweist sich aus den dargelegten Gründen als rechtsverletzend. Aus allen dargelegten Gründen ist hier die Notwendigkeit einer akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung zur Umsetzung der Schutzziele des ISOS und der Hauptempfehlung der ENHK klar erfüllt und die gegenteiligen Interessenabwägungen der Vorinstanz erweisen sich als sachlich und rechtlich offensichtlich unhaltbar und deshalb willkürlich. Als Konsequenz muss die Baubewilligung verweigert werden.

---

<sup>140</sup> VGE, E. A + B, S. 2 f., und vorn Ziffer 25 f.

<sup>141</sup> Vgl. BGER 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 (MuttENZ), E. 4.6.

<sup>142</sup> Vgl. VGE, E. 6.1, 2. Absatz, S. 14 unten.

## 2.6. Willkürliche Missachtung von Art. 99 Abs. 1 PBG

### 2.6.1. Ausgangslage

90 Art. 99 Abs. 1 des kantonalen PBG steht systematisch unter dem Abschnitt „Nutzungs- und Bauvorschriften“ und dem Unterabschnitt „Erstellung von Bauten und Anlagen“ bzw. „Einordnung und Gestaltung“ und lautet unter der Sachüberschrift „Grundsatz“:

*„Die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen, ist untersagt.“*

91 Vorab kann dazu auf die zutreffenden rechtlichen Ausführungen der Vorinstanz in den Erwägungen 7.1 und 7.2 verwiesen werden.<sup>143</sup> Auch die Vorinstanz geht davon aus, dass diese Bestimmung auf das vorliegende Bauvorhaben anwendbar ist und einen eigentlichen Umgebungsschutz mit einschliesst. Zudem bestätigt die Vorinstanz, dass das vorliegende ENHK-Gutachten<sup>144</sup> die massgebende Grundlage für die Beurteilung nach Art. 99 Abs. 1 PBG ist.<sup>145</sup>

92 Dem vorinstanzlichen Vorbehalt, es sei rechtsstaatlich nicht unbedenklich, dass die Grundeigentümerschaft am Verfahren, in welchem das Gutachten eingeholt wurde, nicht beteiligt war und sich damals nicht äussern konnte, ist inzwischen dadurch Rechnung getragen, dass die Beschwerdegegnerin im vorliegenden Verfahren alle ihre rechtlichen Vorbehalte und ihre Kritik am ENHK-Gutachten vorbringen konnte und diese von der Vorinstanz in der Erwägung 7.2 auch gewürdigt und widerlegt wurden. Das Gericht hat in seiner Einladung zum Augenschein vom 20. Mai 2020<sup>146</sup> allen Beteiligten Gelegenheit gegeben, einen erneuten Beizug der ENHK zu verlangen. Das tat die Beschwerdegegnerin nicht, weshalb ein allfälliger Verfahrensmangel auf jeden Fall geheilt ist.

---

<sup>143</sup> VGE, S. 18 ff.

<sup>144</sup> Vgl. dazu vorn Ziffer 17-24.

<sup>145</sup> Vgl. dazu schon vorn Ziffer 25 f.

<sup>146</sup> VI-act. 22, S. 2.

## 2.6.2. Erneut willkürliche Würdigung des ENHK-Gutachtens

- 93 In Erwägung 7.3<sup>147</sup> fasst die Vorinstanz die Beurteilung der ENHK einleitend richtig, aber bloss stark verkürzt zusammen. Wie bereits dargestellt, definierte die ENHK als konkretisiertes Schutzziel die ungeschmälerte Erhaltung und Aufwertung der landschaftlich-topographisch sowie kultur- und siedlungsgeschichtlich bedeutenden Wechselwirkung zwischen besiedeltem Raum und der unbebauten, ihn umgebenden Landschaft sowie, daraus abgeleitet, die Forderung nach einem klar definierten Siedlungsrand im Norden des Städtchens Rapperswil.<sup>148</sup> Insbesondere im Zusammenhang mit Parzelle Nr. 2536J hat die ENHK explizit gefordert, dass langfristig ein klarer Siedlungsrand zum Meienberg definiert werden muss, also eine klare und im Gelände nachvollziehbare Form als Begrenzung gegenüber dem Grünbereich, und dass die zukünftige Bebauung die Hangfusslinie nicht überschreiten darf. Damit der Hangfuss konsequent freigehalten werden kann, forderte die ENHK explizit die Auszonung der Parzelle Nr. 2536J.<sup>149</sup> Diese Forderung wiederholte die ENHK nochmals in ihrer Schlussfolgerung und Empfehlung.<sup>150</sup>
- 94 Völlig willkürlich greift die Vorinstanz nach der, wie soeben dargestellt verkürzten, einleitenden Zusammenfassung der Beurteilung der ENHK einzig noch die *Eventualempfehlung* der ENHK auf, wonach als Massnahme zur Milderung des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich durch die Wohnzone W3 mindestens die Bebauung in diesem Bereich auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe beschränkt werden müsse. Nur noch damit setzt sich die Vorinstanz in der Folge auseinander. Auf die Hauptempfehlung der ENHK, die Parzelle Nr. 2536J zur notwendigen konsequenten Freihaltung des Hangfusses und zur notwendigen Definition des klaren Siedlungsrandes *auszuzonen*, geht die Vorinstanz in der ganzen Erwägung 7.3 nirgends ein.

---

<sup>147</sup> VGE, S. 21.

<sup>148</sup> Vgl. dazu im Einzelnen vorn Ziffer 18-24.

<sup>149</sup> Vgl. vorn Ziffer 23.

<sup>150</sup> Vgl. vorn Ziffer 24.



- 
- 95 Wie bereits dargelegt<sup>151</sup>, stehen die Empfehlung der ENHK auf Auszonung dieser Parzelle und die Empfehlung, zur Milderung des schwerwiegenden Eingriffs mindestens die Bebauung auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe zu beschränken, im Verhältnis eines Hauptantrags zu einem Eventualantrag. Es handelt sich also keinesfalls um eine nach freiem Ermessen handhabbare Auswahlsendung. Die Vorinstanz setzt sich somit in willkürlicher Weise in Widerspruch zu ihren eigenen Erwägung 7.2 zur Massgeblichkeit des ENHK-Gutachtens und zum Fehlen triftiger Gründe, davon abzuweichen.
- 96 Indem die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Prüfung der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit den Vorgaben von Art. 99 Abs. 1 PBG auf die Hauptempfehlung der ENHK auf Auszonung der Parzelle überhaupt nicht mehr eingeht, hat sie eine zentrale rechtliche Frage gar nicht beurteilt. Ihr Entscheid leidet an einer offensichtlichen Begründungslücke. Diese Lücke ist kein Versehen, hätte doch eine Berücksichtigung der Hauptempfehlung der ENHK auf Auszonung im Zusammenhang mit der Prüfung der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit Art. 99 Abs. 1 PBG zwingend zum Bauabschlag geführt.
- 97 Wenn die zukünftige Bebauung zum Schutz der ISOS-Objekte gemäss ENHK die Hangfusslinie nicht überschreiten darf und der Hangfuss konsequent freigehalten werden muss, und wenn hohe Bebauung in Hanglage einen grossen Eingriff darstellt und den Blick auf das Ensemble des Meienbergs in schwerwiegender Weise beeinträchtigt und die topographische Situation verunklärt, handelt es sich ohne jeden Zweifel um eine Verunstaltung des Orts- oder Landschaftsbild und eine Beeinträchtigung von Baudenkmälern im Sinne von Art. 99 Abs. 1 PBG, welche gemäss dem klaren Wortlaut dieser Norm untersagt ist.
- 98 Über diese klaren und gemäss eigenen Erwägungen der Vorinstanz massgeblichen Befunde der ENHK und die sich daraus aufgrund von Art. 99 Abs. 1 PBG ergebende rechtliche Konsequenz der Bauverweigerung setzt sich die Vorinstanz ohne jeden triftigen Grund in offensichtlich willkürlicher Weise hinweg. Ihr Entscheid, die Baubewilligung zu bestätigen, erweist sich damit auch im Ergebnis als rechtsverletzend und eindeutig willkürlich.

---

<sup>151</sup> Vgl. vorn Abschnitt 2.3.

### 2.6.3. Eventualiter: Unvereinbarkeit des Bauvorhabens mit einer zweigeschossigen Gebäudehöhe

- 99 Die Vorinstanz vertritt zusammen mit den unteren Instanzen die Auffassung, massgebend sei bei der Beurteilung nicht die zweigeschossige Erscheinungsweise, sondern die maximal mögliche Gebäudehöhe in der zweigeschossigen Wohnzone W2c. Bei dieser Beurteilung legt die Vorinstanz den Begriff der „Gebäudehöhe“ formal entsprechend der kommunalen Bauordnung aus und zählt die mögliche Firsthöhe noch dazu. Weil das Bauvorhaben diese Gesamthöhe nicht überschreite, erachtet die Vorinstanz das Bauvorhaben als mit der Eventualempfehlung der ENHK und den Vorgaben von Art. 99 Abs. 1 PBG vereinbar.
- 100 Entscheidend ist aber für die von der ENHK eventualiter geforderte *Milderung des schwerwiegenden Eingriffs* das Erscheinungsbild. Die ENHK ging davon aus, dass *mindestens* mit einer *maximal* zweigeschossigen Gebäudehöhe diese Eventualschutzanforderung erfüllt werden müsste. Entgegen der Würdigung durch die Vorinstanz ist dies jedoch klarerweise nicht der Fall, wie nachfolgend gezeigt wird und wie auch der beantragte Augenschein bestätigen würde:
- a) Das Bauvorhaben sieht im besonders exponierten nördlichen Grundstücksteil ein markant in Erscheinung tretendes Gebäude „Berg“ mit zwei Vollgeschossen und mit zusätzlich sichtbarer Garagenzufahrt ins Untergeschoss sowie, im südlichen Grundstücksteil, ein lang gezogenes Gebäude „Tal“ mit mehrheitlich drei Vollgeschossen vor. Zusammen entsteht ein sehr lang gezogener Riegel, ohne den wichtigen Durchblick nach Osten zu den Einzelobjekten des ISOS<sup>152</sup>. Gemäss Art. 8 des Baureglements der Stadt Rapperswil-Jona beträgt der Unterschied bei der Gebäudelänge zwischen der Zone W2c und der Zone W3 10 m; statt einer maximalen Gebäudelänge von 30 m ist eine solche von 40 m zulässig<sup>153</sup> und wird vom Gebäude „Tal“ auch vollumfänglich ausgeschöpft. Den daraus resultierenden Riegeleffekt illustriert der nachfolgende Ausschnitt aus den Fassadenplänen für die *Westfassaden*.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Vgl. dazu insbesondere auch hier nachfolgend Absatz d)+i) dieser Ziffer 100.

<sup>153</sup> Vgl. vorn FN 46.

<sup>154</sup> VI-act. 8/7/1, Plan Nr. 0106 „Fassaden“ M 1:100 vom 17. Oktober/2. November 2017.



b) Aus den Plänen für die *Südfassaden* ist ersichtlich, dass das Gebäude „Berg“ zusammen mit dem Gebäude „Tal“ von Süden her als massiver, fünf- bis sechsstöckiger Gebäudekomplex in Erscheinung treten wird. Die beiden Gebäude müssen gemeinsam betrachtet werden, weil sie zusammen in Erscheinung treten werden, wie nachfolgender Ausschnitt aus den Fassadenplänen und nachfolgendes Bild zeigt.<sup>155</sup> Die Pläne dokumentieren eindrücklich, wie faktisch ein durchgehendes kolossales Gebäude in Erscheinung treten würde, welches – entsprechend gesamthaft betrachtet – fast 19 Meter Höhe und am steilsten obersten Punkt gar fast 40 Meter Breite<sup>156</sup> aufweist.<sup>157</sup>



<sup>155</sup> Vgl. Ziffer 16b) der Beschwerde bzw. VI-act. 8/17/3, Bild 7.

<sup>156</sup> Vgl. dazu im Detail hinten Absatz f) dieser Ziffer 100.

<sup>157</sup> VI-act. 8/7/1, Plan Nr. 0106 „Fassaden“ M 1:100 vom 17. Oktober/2. November 2017.



- c) Dass die geplanten Bauten an dieser exponierten Hanglage besonders wichtig in Erscheinung treten würden, belegen die Ausnutzungsziffern. Darauf geht die Vorinstanz bei ihrer unzulässig selektiv, auf formale Gebäudehöhen beschränkten Betrachtungsweise überhaupt nicht ein. Zwar nützen die beiden Gebäude die gemäss Art. 8 der Regelbauvorschriften des kommunalen Baureglements<sup>158</sup> für die Zone W2c und W3 formell maximal mögliche Ausnutzung nicht ganz aus. Diese formelle Betrachtungsweise ist jedoch mit dem ENHK-Gutachten, welches eventualiter mindestens eine Beschränkung auf eine maximal zweigeschossige Gebäudehöhe gemäss Vernehmlassung zur Richtplananpassung 2009, also eine Zone W2b, fordert<sup>159</sup>, aus den nachfolgenden Gründen nicht vereinbar:
- ◆ Mit einer anrechenbaren Fläche von 1'634.9 m<sup>2</sup> beträgt die Ausnutzungsziffer des Gebäudes „Tal“ bei einer Parzellenfläche von 2'722.0 m<sup>2</sup> 0.60.<sup>160</sup> Diese Ausnutzung übersteigt damit jedoch die in der Zone W2c zulässige Ausnutzung von 0.5 um 0.1 und bedeutet gegenüber der Zone W2c eine Mehrausnutzung von 10%. Die in der Zone W2b maximal zulässige Ausnutzung von 0.4 wird sogar um 0.2 übertroffen, was einer Mehrausnutzung von massiven 20% entspricht.

---

<sup>158</sup> Vgl. vorn FN 46.

<sup>159</sup> Vgl. vorn Ziffer 34c)-e) i.V.m. Ziffer 67.

<sup>160</sup> VI-act. 8/7/1, Plan „Baugesuch ‚Meienhalde‘ /Ausnutzungsberechnung“ vom 17. Oktober 2017.

- ◆ Auch das Gebäude „Berg“ übertrifft mit einer anrechenbaren Fläche von 928.1 m<sup>2</sup> bei einer Parzellenfläche von 2'118.0 m<sup>2</sup> und einer Ausnutzungsziffer von 0.44<sup>161</sup> die in der Zone W2b zulässige Ausnutzung von 0.4 um 0.04. Diese Mehrausnutzung beträgt somit 4%.
  - ◆ Setzt man diese Mehrausnutzungen nicht nur in Relation zu den abgestuften Ausnutzungen des Baureglements, sondern zur Überschreitung der maximal zulässigen Ausnutzung in der entsprechenden Zone, wird noch deutlicher, wie – unter dem Gesichtspunkt des ENHK-Gutachtens – unzulässig voluminös die Bauten geplant sind: Das Volumen des Gebäudes „Tal“ übersteigt das maximal Zulässige der Zone W2c um 20% und jenes der Zone W2b gar um 50%. Das Volumen des besonders exponierten Gebäudes „Berg“ übersteigt das maximal Zulässige der Zone W2b immer noch um 10%.
  - ◆ Die geplante Überbauung dieser exponierten Parzelle innerhalb der national schützenswerten Kulturlandschaft Meienberg ist also nachweislich erheblich überdimensioniert. Die von der ENHK eventualiter als Minimum definierten Milderungen des schwerwiegenden Eingriffs werden bei weitem nicht eingehalten bzw. das von ihr als Maximum des eventualiter zulässigen Eingriffs (W2b) Zulässige wird massiv überschritten.<sup>162</sup> Das gilt insbesondere auch für das Gebäude „Tal“ sogar bei Annahme einer W2c.
- d) Die geplanten voluminösen zwei Bauten würden den von weither sichtbaren wichtigen Grüngürtel am Hangfuss des Meienbergs irreversibel, mit präjudizierender Auswirkung auf die weitere Umgebung, verunstalten. Dieser Grüngürtel am Hangfuss garantiert die Ablesbarkeit des natur- und kulturhistorischen Zusammenspiels zwischen denkmalerschutzwürdigen Villen mit Parks aus dem 19. Jh. und dem Elektrizitätswerk Jona-Rapperswil vom Beginn des 20. Jh. auf dem ländlichen Gebiet des ehemaligen Untertanenlandes Jona und der urbanen Siedlung auf dem ehemaligen Herrschaftsgebiet Rapperswil.<sup>163</sup> Dies zeigt auch die nachfolgende Übersichtsaufnahme und das nachfolgende Bild<sup>164</sup>:

---

<sup>161</sup> VI-act. 8/7/1, a.a.O.

<sup>162</sup> Vgl. vorn Ziffer 34c)-e) i.V.m. Ziffer 67.

<sup>163</sup> Vgl. insbesondere vorn Ziffer 16 und Ziffer 20.

<sup>164</sup> Vgl. Ziffer 16c) der Beschwerde bzw. VI-act. 8/17/3, Bild 1.



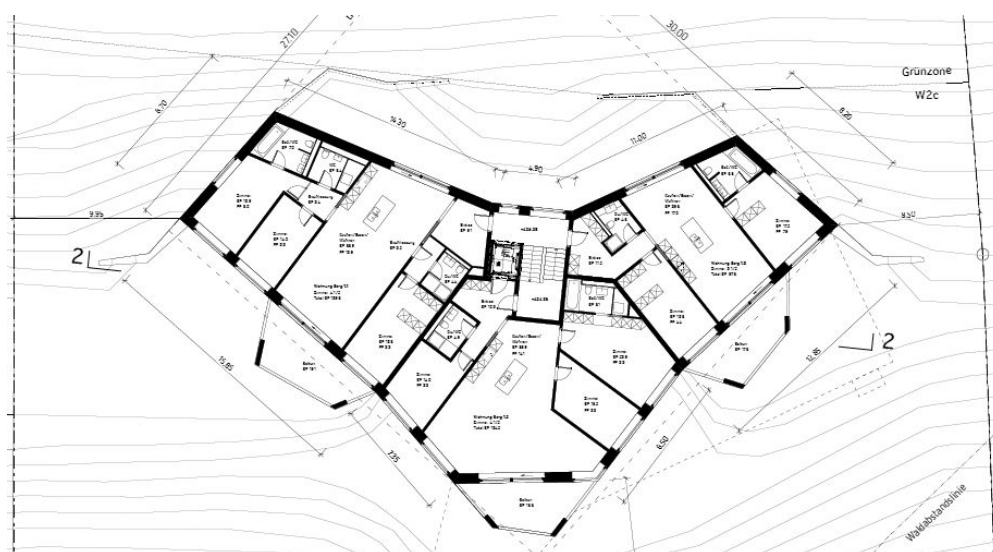
- e) Vom Hangfuss aus sehr gut sichtbar ist auch der zum Haus Meienberg gehörende malerische Pavillon, welcher von der geplanten Überbauung vollständig verdeckt würde, wie unten stehender Fotoausschnitt zeigt.<sup>165</sup>



- f) Das Gebäude „Berg“ würde an der besonders exponierten Hanglage massiv in Erscheinung treten, wird es doch – grossflächig – recht eigentlich „an den Hang geklebt“, womit es die Sicht auf den Meienberg verstellen wird. Unter dem Gesichtspunkt der Einordnung des Gebäudes „Berg“ in die besonders exponierte Hanglage ist die Diagonale mit einer Länge von 39.50 m (7.9 cm zwischen der äussersten westlichen und der äussersten östlichen Gebäudeecke im Katasterplan 1:500) relevant. Von Süden bzw. Süd-Südwesten und aus einer gewissen Distanz gesehen, wird wegen der besonderen Stellung des Gebäudes diese gesamte Diagonale sichtbar sein, wodurch das Gebäude so mit fast 40 m (über-)breit in Erscheinung treten wird. Auch wenn die Vorgabe von 30 m maximaler Gebäudelänge in der Zone W2c formal eingehalten sein sollte, wird also ein faktisch 40 m breit erscheinendes Gebäude ausgerechnet an die-

<sup>165</sup> Vgl. Ziffer 16d) der Beschwerde bzw. VI-act. 8/17/3, Bild 2 und 3.

ser exponierten Hanglage geplant. Das ergibt sich aus dem Grundrissplan<sup>166</sup> und das zeigt auch das nachfolgende Bild<sup>167</sup>:



g) Aus den Plänen für die Ost- bzw. die Westfassaden<sup>168</sup> ergibt sich, dass auch der nördliche Teil des Gebäudes „Tal“ mit formal zwei Vollgeschossen wegen

<sup>166</sup> VI-act. 8/7/1, Plan Nr. 0102 „Grundrisse Berg“ M 1:100 vom 17. Oktober/2. November 2017.

<sup>167</sup> Vgl. Ziffer 16e) der Beschwerde bzw. VI-act. 8/17/3, Bild 6.

<sup>168</sup> VI-act. 8/7/1, Plan Nr. 0106 „Fassaden“ M 1:100 vom 17. Oktober/2. November 2017.



des teilweise freigelegten Untergeschosses und der Gebäudehöhe ebenfalls als dreigeschossig erscheint und den dreigeschossigen Teil sogar überragt.



- h) Für das Erscheinungsbild spielt deshalb die formale Einhaltung der reinen Gebäudehöhen über dem jeweiligen Niveaupunkt, auf welche die Vorinstanz abstellt<sup>169</sup> keine entscheidende Rolle. Relevant ist vielmehr, dass die vom Hangfuss aus sichtbare faktische Gesamthöhe mit 12.60 m selbst die in einer W2c zulässige maximale Firsthöhe von 12 m übersteigt.<sup>170</sup> Erst recht übersteigt diese faktische Gesamthöhe die für die in der Zone W2b geltende maximale Firsthöhe von 11 m.<sup>171</sup>
- i) Dieses lang gezogene Gebäude „Tal“ schöpft die maximale Gebäudelänge gemäss W3-Regelbauweise von 40 m aus und würde mit seiner dreigeschossigen Gebäudehöhe von Westen her als eigentlicher, massiv in Erscheinung tretender Riegel wirken. Die Sicht auf den Wald als Hangfussabschluss, der östlich an die Parzelle Nr. 2536J anschliesst, und zugleich insbesondere auch die Sicht auf das Haus Meienberg und den malerischen Pavillon sowie auf das

<sup>169</sup> VGE, E. 7.3, 3. Absatz, S. 22.

<sup>170</sup> VI-act. 8/7/1 Plan Nr. 0105 „Schnitte“ M 1:100 vom 17. Oktober/2. November 2017, Schnitt A-A, unterste Gebäudehöhe 9.80 m + (433.80 m - 431.00 = 2.80 m) = 12.60 m.

<sup>171</sup> Vgl. vorn Ziffer 34c)-e) i.V.m. Ziffer 67.

Gebäude EWJR mit dem markanten Verteilerturm als wichtige Bestandteile des nationalen Ortsbildes (und auch des kommunalen Ortsbildes) würden total verdeckt. Die nachfolgenden Bilder illustrieren dies:<sup>172</sup>



<sup>172</sup> Vgl. Ziffer 16g) der Beschwerde bzw. VI-act. 8/17/3, Bild 2 und Bild 4; dazu auch das zweite Bild vorn unter Absatz d) dieser Ziffer 100.

- j) Das geschützte ISOS-Ortsbild mit den Landvillen und verschiedenen Anlagen aus der Frühindustrialisierung im ursprünglichen durch Bäume und Wiesen charakterisierten Umfeld würde in diesem Bereich durch das Gebäude „Tal“ mithin schwerwiegend beeinträchtigt. Mit seiner Ausdehnung weit nach Süden bzw. der Situierung bis in den Südosten des Grundstücks wäre zudem der südliche Gebäudeteil auch von Osten her von weitem sichtbar und würde das siedlungs- und ortsgeschichtlich bedeutsame Landschaftsbild massiv beeinträchtigen und die topographische Situation entsprechend massiv verunklären.<sup>173</sup> Dieser Blick ist eine unter dem Erholungsaspekt sowie unter dem Aspekt der kulturhistorischen Ablesbarkeit der Wachstumsphasen<sup>174</sup> wichtige Sichtachse, welche den zahlreichen Fussgängern und Velofahrern die unmittelbare Erlebbarkeit des identitätsstiftenden Ortsbildes von der Hauptachse des Langsamverkehrs entlang der Hanfländerstrasse garantiert.
- 101 Das aufgelegte Bauprojekt für die Parzelle Nr. 2536J konterkariert also auch trotz der von der Vorinstanz in ihren Erwägungen hervorgehobenen Gebäudehöhen ab jeweiligem Niveaupunkt das ENHK-Gutachten. Die Reduktion der Eingriffsproblematik auf blosse Meterzahlen und die Missachtung der dargestellten Ausnützungproblematik werden dem materiellen Gehalt der Beurteilung und der daraus abgeleiteten Schutzziele sowie Empfehlungen der ENHK nicht gerecht. Dazu kommt, dass sich, wie dargelegt, die Eventualempfehlung der ENHK nicht auf eine Zone W2c bezog, sondern auf eine W2b gemäss damaligem Entwurf.<sup>175</sup> Schon die rein zahlenmässigen Differenzen zwischen der Eventualempfehlung der ENHK und dem geplanten Bauvorhaben werden damit noch grösser. Die diesbezügliche Würdigung der Vorinstanz bezieht sich somit auf den falschen Vergleichsmaßstab und ist schon unter diesem Gesichtspunkt unhaltbar.
- 102 Die Vorinstanz stützt sich bei ihrer Erwägung, es könne nicht von einem von den Beschwerdeführenden befürchteten massiv in Erscheinung tretenden, sehr lang gezogenen Riegel gesprochen werden, selbst wenn die Gebäude „Tal“ und „Berg“

---

<sup>173</sup> Vgl. dazu wiederum die Bilder vorn unter Absatz d) und i) dieser Ziffer 100.

<sup>174</sup> Es handelt sich hierbei um eines der drei Hauptkriterien der ISOS-Ortsbildkategorisierung: Architekturhistorische Qualitäten = Wert der einzelnen Ortsteile sowie Ablesbarkeit der Wachstumsphasen im Ortsganzen (vgl. Erläuterungen zum ISOS, S. 1 unten).

<sup>175</sup> Vgl. vorn Ziffer 34a)+c) und 67.

---

gesamthaft betrachtet werden, auf die Ausführungen der Beschwerdegegnerin.<sup>176</sup> Deren Behauptungen und die ihnen folgenden vorinstanzlichen Erwägungen stehen jedoch im Widerspruch zu den aktenkundigen Fakten:

- a) Es ist nicht einfach eine Befürchtung der Beschwerdeführenden, sondern aktenkundig in den entsprechenden Plänen belegt, dass die gesamte Überbauung von Süden bzw. vom Hangfuss aus gesehen als massiver, fünf- bis sechsstöckiger Gebäudekomplex mit insgesamt gegen 19 m Gebäudehöhe in Erscheinung treten wird.<sup>177</sup>
- b) Das Gebäude „Berg“ beansprucht, wie bereits dargestellt<sup>178</sup>, die sichtbare Breite des Hanges von Grundstücksgrenze zu Grundstücksgrenze weit überwiegend. Die gesamte Parzelle ist in jenem Bereich rund 58 m breit. Davon bleibt nur gerade auf der Westseite ein Streifen von knapp 10 m und auf der Ostseite ein solcher von 8.5 m frei; der Rest von fast 70% der Grundstücksbreite wird zugebaut.<sup>179</sup> Gegenüber der Zone W2b ist beim Gebäude „Berg“ nachweislich ein deutlich höheres Volumen geplant.<sup>180</sup> Dagegen hilft der Verweis der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin auf das Modell der Beschwerdegegnerin bzw. dessen Foto<sup>181</sup> nichts, weil die dort gewählte „Vogelperspektive“ für die Beurteilung des Eingriffs in das Schutzobjekt nicht massgebend sein kann. Entscheidend sind gemäss der Gesamtwürdigung der ENHK die erlebbaren Sichtbezüge vom Boden aus.<sup>182</sup>
- c) Das Gebäude „Tal“ verdeckt mit seiner Gebäudelänge von 40 m die Sicht von der Meienhaldenstrasse auf das ISOS-Schutzobjekt 0.0.25 „*Elektrizitätswerk Jona-Rapperswil, Kernbau von 1912 mit markanter neoklassiz. Maschinenhalle und Turm*“. Das ist aktenkundig mit den Fotos und den darauf sichtbaren Bauprofilen belegt.<sup>183</sup> Darauf geht die Vorinstanz mit keinem Wort ein. Ebenso we-

---

<sup>176</sup> VGE, E. 7.3, 3. Absatz, S. 22.

<sup>177</sup> Vgl. vorn Ziffer 100b).

<sup>178</sup> Vgl. vorn Ziffer 100f).

<sup>179</sup> VI-act. 8/7/1, Katasterplan M 1:500 vom 17. Oktober/2. November 2017.

<sup>180</sup> Vgl. vorn Ziffer 100c).

<sup>181</sup> VI-act. 32, Bild 3, S. 5.

<sup>182</sup> Vgl. vorn Ziffer 20.

<sup>183</sup> Vgl. vorn Ziffer 100i), zweites Bild.

nig hat die Vorinstanz die nachweislich mit dem geplanten Gebäude „Tal“ verbundenen massiven Mehrausnutzungen gegenüber einer Zone W2c bzw. gar W2b beachtet.<sup>184</sup>

- d) Ebenso wird die Sicht auf das ISOS-Schutzobjekt 0.0.24 „*Haus Meienberg*“ mit dem malerischen Pavillon durch die beiden Gebäude „Tal“ und „Berg“ vollständig verdeckt, wie wiederum die aktenkundigen Fotos mit den Bauprofilen belegen.<sup>185</sup> Die diesbezügliche Verwendung des Konjunktiv „*falls ... vollständig verdeckt würde*“ durch die Vorinstanz<sup>186</sup> ist aktenwidrig.

103 Weiter bezieht sich die Vorinstanz in diesem Zusammenhang auf die Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege, welche sie als „*fachkundig*“ würdigt.<sup>187</sup> Die Beschwerdeführenden bestreiten die grundsätzliche Fachkunde der kantonalen Denkmalpflege nicht. Sie haben jedoch aufgezeigt, dass die kantonale Denkmalpflege leider im vorliegenden konkreten Einzelfall auch noch im vorinstanzlichen Verfahren von einem aktenkundig nachweisbar völlig falschen Verständnis der hier massgebenden U-Ri XI des ISOS und den sich daraus ergebenden Schutzvorgaben ausging.<sup>188</sup> Die Vorinstanz selbst hält fest, dass die Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege insbesondere hinsichtlich des schwerwiegenden Eingriffs in den Hangbereich, der Hangfusslinie, der Sichtverhältnisse auf den Hangfuss sowie des Bezugs zur Umgebungsrichtung Bildau XI auf den Meienberg teilweise diametral im Widerspruch zum ENHK-Gutachten stehen.<sup>189</sup> Diese Kritik übte die Vorinstanz nota bene in Erwägung 7.2, also im Zusammenhang mit der hier zu beurteilenden Frage der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit Art. 99 Abs. 1 PBG.

104 Demzufolge ist es völlig widersprüchlich und entsprechend offensichtlich willkürlich, wenn die Vorinstanz hier nun plötzlich auf die Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege abstellt, wonach sich nicht mehr sagen lasse, das umstrittene Bauvorhaben bewirke im Widerspruch zum ENHK-Gutachten einen unzulässigen schwerwiegenden Eingriff in den Hangbereich des Unteren Meienbergs. Vielmehr

---

<sup>184</sup> Vgl. vorn Ziffer 100c).

<sup>185</sup> Vgl. vorn Ziffer 100e)+i), erstes Bild.

<sup>186</sup> VGE, E. 7.3, 3. Absatz, S. 23.

<sup>187</sup> VGE, E. 7.3, 3. Absatz, S. 22.

<sup>188</sup> Vgl. vorn Ziffer 44 f.

<sup>189</sup> Vgl. vorn Ziffer 73.

---

gibt es die bereits dargestellten triftigen, aktenkundigen Gründe, von dieser fehlerhaften Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege abzuweichen, zumal es selbst laut Vorinstanz keine triftigen Gründe gibt, der diametral anderen Einschätzung der ENHK nicht zu folgen. Überdies fehlt ohnehin jede Beurteilung des Vorhabens durch die kantonale Denkmalpflege unter der Vorgabe von Art. 99 Abs. 1 PBG, worauf die Beschwerdeführenden bereits vor der Vorinstanz hingewiesen haben.<sup>190</sup>

105 Die Vorinstanz schützt in der Folge explizit die Ansicht der beschwerdebeteiligten Rekursinstanz in deren Erwägung 7.2 des Rekursentscheids, wonach nicht von einer (mehr als unerheblichen) Beeinträchtigung der Umgebung der Kulturschutzobjekte Schloss und Haus Meienberg im Sinne von Art. 99 Abs. 1 PBG auszugehen sei. Weil sich die Rekursinstanz jedoch ebenfalls massgeblich auf die kantonale Denkmalpflege stützte, leidet diese Erwägung am gleichen Mangel, wie er soeben für die vorinstanzliche Erwägung aufgezeigt wurde. Die Vorinstanz setzt sich im Übrigen nicht mit der Kritik der Beschwerdeführenden an dieser Erwägung auseinander.<sup>191</sup> Das Wesentliche sei hier deshalb nochmals wiederholt:

- a) Die beschwerdebeteiligte Rekursinstanz leitete diese Erwägung mit dem apodiktischen Satz ein, von einer „*Verunstaltung*“ könne vorliegend keine Rede sein.<sup>192</sup> Sie prüfte das Bauvorhaben einzig unter dem Aspekt dieser Verunstaltung im Zusammenhang mit und im Vergleich zu den bereits bestehenden Bauten an der Meienhalden- und Bildaustasse. Aus dieser verfehlten Betrachtung schloss sie kurzerhand sowie ohne schutzzielspezifische Begründung, das umstrittene Bauvorhaben sei von vornherein keinen erheblich störenden Gegensatz zum Bestehenden zu schaffen in der Lage.
- b) Dieses Vorgehen war schon im Ansatz verfehlt, fehlte doch jede Auseinandersetzung mit den Vorgaben des Ortsbildschutzes, konkretisiert durch das ENHK-Gutachten. Dementsprechend fehlte die von Art. 99 Abs. 1 PBG vorgeschriebene Prüfung, ob das Vorhaben das geschützte Ortsbild sowie dessen

---

<sup>190</sup> Vgl. Ziffer 131 der Beschwerde.

<sup>191</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.11, S. 59 ff., der Beschwerde.

<sup>192</sup> VI-act. 2/1, S. 21.

---

Umgebung *als Baudenkmal* in Sinne dieser Norm *beeinträchtigt* bzw. das Orts- oder Landschaftsbild verunstaltet.

- c) Wenn die ENHK in ihrem Gutachten klipp und klar festhält, dass eine Bebauung der Parzelle Nr. 2536J ganz grundsätzlich einen grossen Eingriff in den heute noch weitgehend un bebauten Hangfuss darstelle, den Blick auf das Ensemble des Meienbergs in schwerwiegender Weise beeinträchtige und die topographische Situation verunkläre,<sup>193</sup> dann ist das zweifelsfrei eine von Art. 99 Abs. 1 PBG *untersagte* Beeinträchtigung.
- d) Zu der von der beschwerdebeteiligten Rekursinstanz ebenfalls hervorgehobene Unterschreitung der Maximalhöhen wurde bereits im Zusammenhang mit der entsprechenden vorinstanzlichen Erwägung Stellung genommen.<sup>194</sup>
- e) Die schönfärberischen, bagatellisierenden Beschreibungen des Bauvorhabens durch die beschwerdebeteiligte Rekursinstanz ändern nichts daran, dass das Vorhaben als solches und erst recht wegen der dargestellten Problematik seiner konkreten Dimensionierung einen schwerwiegenden Eingriff in den geschützten und schutzwürdigen Hangbereich im Sinne des ENHK-Gutachtens bedeutet.<sup>195</sup> Ein schwerwiegender Eingriff ist über eine bloss e Beeinträchtigung hinaus auch eine eigentliche Verunstaltung. Art. 99 Abs. 1 PBG ist klar verletzt.
- 106 Demzufolge ist es völlig willkürlich, wenn die Vorinstanz geltend macht, der unbestimmte Rechtsbegriff „*beeinträchtigen*“ nach Art. 99 Abs. 1 PBG sei einer solchen Auslegung durch die beschwerdebeteiligte Rekursinstanz zugänglich und sie sich dabei – bezeichnenderweise ohne auf die tatsächliche Beurteilung der ENHK konkret einzugehen – auch noch darauf beruft, dies geschehe unter Beachtung der im Gutachten umschriebenen ISOS-Schutzziele. Damit verletzt sie ihre eigene Vorgabe, dass die Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen ist.<sup>196</sup> Die Eventualforderung der

---

<sup>193</sup> Vgl. vorn Ziffer 23.

<sup>194</sup> Vgl. vorn Ziffer 100b), g) + h) sowie Ziffer 101.

<sup>195</sup> Vgl. soeben vorn Absatz c) dieser Ziffer 105.

<sup>196</sup> Vgl. vorn Ziffer 15.

ENHK nach Milderung des schwerwiegenden Eingriffs ist aufgrund des Dargelegten mit der umstrittenen Überbauung in der geplanten Form überhaupt nicht erfüllt. Die konkrete Gestaltung der beiden Bauten trägt der empfindlichen Lage, wie dargelegt, in keiner Weise Rechnung. Aktenkundig tritt das Gebäude „Berg“ überbreit in Erscheinung und das Gebäude „Tal“ unterbricht als eigentlicher Riegel die wichtigen Sichtbeziehungen. Ebenso aktenkundig erscheinen beide Bauten zusammen als massive Überbauung mit einem fünf- bis sechsstöckigen Gebäudekomplex.

- 107 Nicht entscheiderelevant ist der Hinweis der Vorinstanz darauf, die Beschwerdeführenden hätten die Auflagen in der Baubewilligung nicht beanstandet, wonach spätestens im Zeitpunkt der Rohbauvollendung ein detaillierter Umgebungsplan zur Genehmigung einzureichen sei sowie definitive Farb- und Materialgebung der Zustimmung der Bau- und Umweltkommission bedürfe und entsprechende Farb- und Materialmuster rechtzeitig zur Genehmigung einzureichen seien. Aufgrund der dargelegten schwerwiegenden Auswirkungen des Bauvorhabens auf die mit Art. 99 Abs. 1 PBG geschützten Elemente bleibt diese gesetzliche Bestimmung durch die voluminösen Bauten als solche offenkundig auch dann verletzt, wenn die Umgebungsgestaltung sowie die Farb- und Materialgebung optimiert werden. Solche Kosmetik vermag einen schweren Eingriff nicht in einen „unerheblichen“<sup>197</sup> zu verwandeln.
- 108 Entsprechend sachlich und rechtlich unhaltbar und ebenso willkürlich ist die Folgerung der Vorinstanz, das öffentliche Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung eines Ortsbilds von nationaler Bedeutung vermöge somit einen Bauabschlag im konkreten Fall nicht zu rechtfertigen.<sup>198</sup> Einmal mehr begibt sich damit die Vorinstanz ohne triftige Gründe in unauflösbarem Widerspruch zur anderslautenden Beurteilung im von ihr selber als schlüssig qualifizierten ENHK-Gutachten.
- 109 Damit erweist sich die Begründung der Vorinstanz auch hinsichtlich der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit der Eventualempfehlung der ENHK und den Vorgaben von Art. 99 Abs. 1 PBG insgesamt als unhaltbar und offensichtlich willkürlich.

---

<sup>197</sup> Vgl. dazu vorn Ziffer 105, Ingress.

<sup>198</sup> VGE, E. 7.3, 3. Absatz, S. 23.



## 2.7. Schlussfolgerungen

- 110 Aus allen genannten Gründen erweist sich der angefochtene vorinstanzliche Entscheid in wichtigen Punkten als widersprüchlich, aktenwidrig sowie als offensichtlich unhaltbar und damit willkürlich, was Art. 9 BV verletzt. Er verletzt auch weiteres Bundesrecht, nämlich insbesondere Art. 8 NHG, Art. 33 RPG sowie Art. 3 und Art. 47 RPV.
- 111 Entsprechend den eingangs gestellten Rechtsbegehren sind deshalb der vorinstanzliche Entscheid und die damit zufolge Devolutiveffekts mitangefochtenen unterinstanzlichen Entscheide aufzuheben und es ist die von der beschwerdebeteiligten Erstinstanz erteilte Baubewilligung zu verweigern.
- 112 Ausgangsgemäss wird die Beschwerdegegnerin sowohl für das bundesgerichtliche als auch für die kantonalen Rechtsmittelverfahren kosten- und entschädigungspflichtig.
- 113 Abschliessend ersuchen die Beschwerdeführenden dementsprechend das Bundesgericht nochmals um Gutheissung der Beschwerde.

Mit freundlichen Grüssen

M. Pestalozzi

Fünffach

7 Beilagen gemäss separatem Verzeichnis