



Fall-Nr.:	19-4225
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	05.02.2021
Entscheiddatum:	22.01.2021

BDE 2021 Nr. 7

Art. 19 Abs. 2 GSchG, Art. 28bis GSchVG, Art. 2 NHG, Art. 11 und 23 USG. Neue Rügen haben allerspätestens an dem die Sachverhaltsermittlung grundsätzlich abschliessenden Augenschein zu erfolgen. Da die mangelhafte Erschliessung erst zu einem späteren Zeitpunkt gerügt wurde, kann auf diese Rüge nicht eingetreten werden (Erw. 1). Bei Erteilung einer Bewilligung gestützt auf Art. 19 Abs. 2 GSchG würde eine Bundesaufgabe vorliegen. Da das Bauvorhaben jedoch nicht in einem Gewässerschutzbereich liegt und deshalb eine Bewilligung gestützt auf Art. 28bis GSchVG zu erteilen war, erfolgte diese Bewilligung nicht in Erfüllung einer Bundesaufgabe. Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ist deshalb vorliegend nicht unmittelbar anwendbar (Erw. 2). Bei Lärmimmissionen einer Wärmepumpe sind auch die lärmempfindlichen Räume auf dem Baugrundstück selbst zu berücksichtigen und haben auch dort die entsprechenden Werte einzuhalten (Erw. 5). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2021/34 vom 17. März 2022 bestätigt.)

BDE 2021 Nr. 7 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-4225

Entscheid Nr. 7/2021 vom 22. Januar 2021

Rekurrentin

Erbengemeinschaft A.____, bestehend aus

- B.____

- C.____

vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, Bogenstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 13. Mai 2019)

Rekursgegnerin

D.____ **AG**

vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35, 9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Einfamilienhaus und Garage sowie Neubau zwei Mehrfamilienhäuser mit Tiefgarage)



Sachverhalt

A.

Die D.____ AG ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der G.____strasse in Z.____. Das Grundstück befindet sich gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ in der Wohnzone (W2). Es ist mit einem Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 004) und einer Garage (Vers.-Nr. 005) überbaut. Erschlossen wird das Grundstück über die G.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) und den H.____weg (Gemeindestrasse 2. Klasse). Im nördlichen Bereich des Grundstücks steht eine in ihrer Substanz geschützte Trockenmauer. In einer Entfernung von rund 28 m zum Wohnhaus steht die Villa "E.____" (Vers.-Nr. 006) in westlicher Richtung hangaufwärts auf Grundstück Nr. 002. Hierbei handelt es sich um ein erhaltenswertes Einzelobjekt gemäss Heimatschutz-Verordnung der Gemeinde Z.____. In südlicher Richtung befindet sich in einer Entfernung von rund 56 m zum Wohnhaus hangabwärts das F.____-Schulhaus (Vers.-Nr.007) auf Grundstück Nr. 003. Das Schulhaus wurde als geschütztes Einzelobjekt in die Heimatschutz-Verordnung der Gemeinde Z.____ aufgenommen.

B.

a) Mit Baugesuch vom 6. Juli 2017 beantragte die D.____ AG beim Gemeinderat Z.____ die Bewilligung für den Abbruch des Einfamilienhauses und der Garage auf Grundstück Nr. 001 sowie für die Erstellung von zwei Mehrfamilienhäusern mit Tiefgarage.

b) Nachdem sich die kantonale Denkmalpflege am 21. August 2017 zum Bauvorhaben und am 3. Februar 2018 zu den revidierten Bauplänen geäussert hatte, wurde das Bauvorhaben überarbeitet. Mit überarbeitetem Baugesuch vom 7. Februar 2019 beantragte die D.____ AG beim Gemeinderat Z.____ weiterhin eine Baubewilligung für die Erstellung von zwei Mehrfamilienhäusern mit einer gemeinsamen Tiefgarage. Nach den Gesuchsunterlagen halten die beiden Mehrfamilienhäuser einen Strassenabstand von 4 m gegenüber dem H.____weg ein, wobei die Tiefgarage mit 13 Parkplätzen und der Besucherparkplatz im Freien über den H.____weg erschlossen werden. Die Trockenmauern auf dem Baugrundstück sollen erhalten bleiben.

c) Innert der Auflagefrist vom 5. bis 18. März 2019 erhob die Erbgemeinschaft A.____ (Eigentümerin von Grundstück Nr. 002), bestehend aus B.____ und C.____, Einsprache gegen das Bauvorhaben. In der Einsprache vom 12. März 2019 wurde auf die früheren Einsprachen mit der Bemerkung verwiesen, die erneute Projektänderung bewirke keine Verbesserung der Situation. Das Bauvorhaben übergehe weiterhin das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz (SR 451; abgekürzt NHG) mit den Ausführungsbestimmungen des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (abgekürzt ISOS). Das bestehende Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 004) auf Grundstück Nr. 001 dürfe nur in Ausnahmefällen abgerissen werden. Ein solcher Fall



liege nicht vor. Das Grundstück Nr. 001 dürfe gemäss ISOS überhaupt nicht überbaut werden.

d) Mit Beschluss vom 13. Mai 2019 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die öffentlich-rechtliche Einsprache der Erbgemeinschaft A.____ ab. Zum Abbruch des bestehenden Hauses auf Grundstück Nr. 001 wurde festgehalten, dieses sei nicht geschützt und werde im ISOS nicht erwähnt. Ausserdem bewahre die Anordnung und Gestaltung der vorgesehenen Mehrfamilienhäuser die bestehenden Freiräume.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die Erbgemeinschaft A.____ mit Schreiben vom 27. Mai 2019 Rekurs beim Baudepartement. Es wird die Aufhebung der Baubewilligung beantragt.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das bestehende Haus auf Grundstück Nr. 001 befinde sich gemäss ISOS in der Zone 0.4 mit dem Erhaltungsziel B und dürfe nur in Ausnahmefällen abgerissen werden. Ein solcher Fall liege nicht vor. Zudem befinde sich das Bauvorhaben in der Umgebungsrichtung IV mit dem Erhaltungsziel a, weshalb es nicht bewilligt werden könne, da dieser Teil des Grundstücks Nr. 001 als Kulturland oder Freifläche zu erhalten sei.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 25. Juni 2019 beantragt die Rekursgegnerin, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, das ISOS sei, ausser bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, nur mittelbar über die kommunale Nutzungsplanung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung. Weil die Erteilung einer Baubewilligung für zwei Mehrfamilienhäuser und nicht ein Akt der Nutzungsplanung umstritten sei, finde das ISOS keine direkte Anwendung. Weder das bestehende Wohnhaus (Vers.-Nr. 004) noch die Garage (Vers.-Nr. 005) zählten zu den erhaltenswerten Einzelobjekten gemäss ISOS und sie seien überdies in der kommunalen Schutzverordnung auch nicht als Schutzobjekte ausgeschieden worden. Weiter liege das Grundstück Nr. 001 nicht vollständig innerhalb des Bereichs 0.4 gemäss dem Inventar des ISOS, sondern nur mit einem kleinen Teil. Das Erhaltungsziel A werde im ISOS nur für die Hauptgebäude an der G.____strasse 008 und 009 angegeben. Die Umgebungsrichtung IV (U-Ri IV) betreffe nicht das Grundstück, sondern die oberhalb liegenden Flächen, die heute der Landwirtschaftszone zugewiesen seien. Der obere Teil des Grundstücks Nr. 001 nahe der Umgebungsrichtung IV werde weiterhin nicht überbaut. Weiter komme hinzu, dass der Bereich 0.4 bloss dem Erhaltungsziel B zugeordnet worden sei und ihm deshalb höchstens lokale Bedeutung zukomme. Die Rekursgegnerin habe sich bemüht, die von der Fachstelle als für das Ortsbild wichtig betrachtete Stützmauer entlang der Bergstrasse



und des H.____wegs möglichst integral zu erhalten. Die in der Schutzverordnung als schützenswertes Einzelobjekt angeführte Trockensteinmauer werde durch das Bauvorhaben nicht tangiert.

b) Die Vorinstanz verzichtet mit Eingabe vom 1. Juli 2019 auf eine Vernehmlassung.

c) Mit Amtsbericht vom 22. August 2019 führt die kantonale Denkmalpflege aus, die Gemeinde Z.____ verfüge nach dem ISOS und dem kantonalen Richtplan (Koordinationsblatt S 31) über ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Das Grundstück Nr. 001 liege teilweise im Bereich 0.4 mit Erhaltungsziel B (Erhaltung der Struktur) und teilweise in der Umgebungsrichtung IV mit Erhaltungsziel a (Erhaltung der Beschaffenheit). Zu den wesentlichen Merkmalen würden die Gärten und die terrassierten Rebberge zählen. Ausserdem befinde sich in der unmittelbaren Umgebung des Grundstücks Nr. 001 das gemäss kommunaler Schutzverordnung geschützte F.____-Schulhaus (Nr. 010; schützenswert), das E.____ (Nr. 011; erhaltenswert) sowie die Trockenmauern der Rebterrassen (als Naturobjekt verzeichnet). Dem Baugesuch sei seitens der kantonalen Denkmalpflege mit Verfügung vom 17. Januar 2019 die Zustimmung unter Auflagen erteilt worden und das Bauprojekt sei aus ortsbaulicher bzw. denkmalpflegerischer Sicht bewilligungsfähig.

E.

a) Das Baudepartement führte am 12. November 2019 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten, zwei Mitarbeitern der kantonalen Denkmalpflege und dem zwischenzeitlich seitens der Rekurrentin beigezogenen Vertreter, Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, einen Augenschein durch.

Der Vertreter der Rekurrentin machte geltend, das Bauwerk werde markant in Erscheinung treten und führe zu einer extremen Verdichtung in einem Schutzgebiet. Es stelle sich die Frage, ob das ISOS direkt anwendbar sei. Zudem sei eine Luftwärmepumpe geplant. Es sei davon auszugehen, dass die Planungswerte nicht eingehalten seien und dem Vorsorgeprinzip nicht genügend Beachtung geschenkt werde.

Der Leiter der kantonalen Denkmalpflege stellte seinerseits fest, dass die kantonale Denkmalpflege nach Art. 122 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) eine Zustimmung zum Bauvorhaben als notwendig erachtet habe, weil es sich beim F.____-Schulhaus nach der provisorischen Einstufung um ein Schutzobjekt von kantonalen Bedeutung handle. Dies bedeute im vorliegenden Fall, dass dessen Umgebung nicht beeinträchtigt werden dürfe. Wichtig sei, dass wichtige Elemente wie die Terrassierung auf dem Baugrundstück mit den Steinmauern beibehalten würden. Auch die Beibehaltung der Stützmauer sei für das intakte Erscheinungsbild wichtig. Ein direkter Schutz gehe mit dem ISOS nicht einher. Die Gemeinde Z.____ habe



die darin enthaltenen Vorgaben zuerst in der Schutzverordnung umzusetzen. Lediglich bei einer krassen Missachtung von Anliegen der Denkmalpflege könne das ISOS nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ausnahmsweise direkt berücksichtigt werden. Auf entsprechende Nachfrage wurde dargelegt, dass es sich bei den allgemeinen denkmalpflegerischen Auflagen gemäss Anhang zur Teilverfügung vom 17. Januar 2019 um solche handle, die bei Veränderungen oder Umbauten an einem geschützten Objekt zur Anwendung gelangten, was hier aber nicht der Fall sei. Im Nachhinein betrachtet hätte man diese allgemeinen Auflagen auch weglassen können.

b) Mit Eingabe vom 12. Dezember 2019 lässt sich die Rekurrentin zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Zusätzlich zu den bisherigen Anträgen wird ein Kostenbegehren gestellt. Die Rekurrentin führt im Wesentlichen aus, bei den beiden Mehrfamilienhäusern seien aufgrund der steilen Hanglage vier Geschosse ersichtlich, was sich mit den Bauten in der Umgebung schlecht vertrage. Im vorliegenden Fall sei eine Bundesaufgabe betroffen und das ISOS somit auch im Baubewilligungsverfahren direkt anwendbar. Das Amt für Wasser und Energie habe am 5. November 2018 eine Verfügung über Gewässerschutzmassnahmen erlassen. Eine nach Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20; abgekürzt GSchG) geregelte Bewilligung weise einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz auf und sei deshalb nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes als Bundesaufgabe zu qualifizieren. In einem solchen Fall wäre nach Art. 7 Abs. 2 NHG ein Gutachten der eidgenössischen Kommission einzuholen gewesen und es hätte in der Baubewilligung mit einer qualifizierten Interessenabwägung dargelegt werden müssen, dass ein Ausnahmefall vorliege und dieser den Abriss des bestehenden Hauses auf Grundstück Nr. 001 rechtfertige. Ausserdem werfe die Teilverfügung der kantonalen Denkmalpflege vom 17. Januar 2019 Fragen auf, zumal darin keine konkreten Bedingungen und Auflagen zum Schutz des ganzen Ortsbilds formuliert worden seien. Zu diesem würden auch die terrassierten Rebhalden zählen. Nach Art. 121 Abs. 2 PBG sei im Einzelfall bei einer Gefährdung durch ein konkretes Bauvorhaben ein Schutzentscheid zu treffen. Eine Schutzverfügung sei weder von der Vorinstanz noch von der kantonalen Denkmalpflege geprüft worden, obwohl das ISOS von erhaltenswerten Ortsteilen am Hang spreche, welche von nationaler Bedeutung seien. Zu beanstanden sei auch die geplante Installation und der Ort der Luft-Wasser-Wärmepumpe im Freien. Die im Lärmschutznachweis zum Empfangsort am H.____weg angegebene Distanz von 28 m sei falsch, zumal für die Beurteilung der Lärmimmissionen auch die lärmempfindlichen Räume des eigenen Gebäudes zu beachten seien. Weil der Schalleistungspegel der Wärmepumpe 54 dB(A) betrage, bestehe die erhebliche Gefahr, dass der zulässige Grenzwert von 45 dB(A) überschritten werde. Im vorliegenden Fall sei nicht ersichtlich, weshalb die Wärmepumpe nicht im Gebäude errichtet werden könnte. Ausserdem sei fraglich, ob die erforderlichen Sichtzonen tatsächlich eingehalten würden. Es sei deshalb ein Amtsbericht beim kantonalen Tiefbauamt einzuholen.



c) Die Rekursgegnerin führt mit Stellungnahme vom 16. Dezember 2019 aus, das Amt für Wasser und Energie habe vorliegend nur eine Bewilligung nach Art. 28^{bis} des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2; abgekürzt GSchVG) und keine Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 GSchG erteilt. Zudem befinde sich das Baugrundstück nicht im besonders geschützten Bereich gemäss Art. 19 Abs. 2 GSchG, sondern im übrigen Bereich. Für diesen enthalte das Bundesrecht keine Vorgaben an die Kantone. Weil Art. 28^{bis} GSchVG keine Umsetzung von Bundesvorschriften über den Gewässerschutz beinhalte, stelle die Teilverfügung keine Erfüllung einer Bundesaufgabe dar. Zur gerügten Nichteinhaltung der Planungswerte durch die Luftwärmepumpe habe die Rekursgegnerin im Baubewilligungsverfahren den Nachweis erbracht, dass die Planungswerte bei der Liegenschaft der Rekurrentin mit 37,9 dB(A) eingehalten würden. Auch innerhalb des Grundstücks Nr. 001, gegenüber dem zweiten Mehrfamilienhaus entlang des H.____wegs seien die Planungswerte mit 39,6 dB(A) eingehalten.

d) Mit Stellungnahme vom 25. Februar 2020 macht die Rekursgegnerin ergänzend geltend, es sei auf die Einwendungen betreffend Lärmimmissionen durch die Wärmepumpe nicht einzutreten, weil die Rekurrentin am 27. Mai 2019 die Rekursergänzung eingereicht habe, am 12. September 2019 die Stellungnahmen der Vorinstanz, der Rekursgegnerin und den Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege erhalten hätte und ihrem Vertreter am 28. Oktober 2019 die Akten der Vorinstanz zugestellt worden seien. Es widerspreche Treu und Glauben, erst mit der Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll neue und detaillierte Rügen betreffend Lärmschutz vorzubringen. Der Standort der Wärmepumpe habe weder für die Nachbargrundstücke noch für das Nachbargebäude auf dem gleichen Grundstück übermässige Immissionen zur Folge. Zudem sei die Wärmepumpe in der Tiefgarage geplant. Lediglich die Rückkühleinheit sei im Freien vorgesehen. Weiter werde das Vorsorgeprinzip, soweit dies technisch möglich sei, auch bezüglich des Gebäudes, an welchem die Rückkühleinheit stehe, eingehalten. Sollte die Rekursinstanz zu einem anderen Schluss gelangen, so sei die Baubewilligung mit einer zusätzlichen Auflage zu versehen, wonach eine Nachrüstung in der Form einer zusätzlichen äusseren Schallschutzhülle für die Rückkühleinheit vorgeschrieben werde. Auf den Einwand der nicht hinreichenden Erschliessung sei ebenfalls wegen Verspätung nicht einzutreten. Selbst wenn dieser noch nicht verspätet wäre, so würde sich der Einwand als unzutreffend erweisen, weil die bestehende Verkehrssituation in zwei Verfahren (Anordnungen nach dem Strassenverkehrsgesetz und bauliche Anpassungen nach dem Strassengesetz) verbessert worden sei. Beide Verfahren seien ordnungsgemäss durchgeführt worden, wobei die Rekurrentin keine Einsprachen erhoben habe.

e) Mit Stellungnahme vom 26. März 2020 macht die Rekurrentin geltend, das Bundesgericht gehe im Entscheid 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 von einem weiten Begriff in Bezug auf die Erfüllung einer



Bundesaufgabe aus. Die Argumentation, wonach Art. 19 Abs. 2 GSchG nicht Grundlage der Bewilligung sei, weil das Baugrundstück nicht im besonders gefährdeten Bereich liege, greife zu kurz. Art. 28^{bis} GSchVG sei mit dem Nachtragsgesetz aus dem Jahr 2001 eingefügt worden. Aus der Botschaft der Regierung könne entnommen werden, dass die Bestimmung dazu diene, zu verhindern, dass weite Teile des Kantonsgebiets explizit den besonders gefährdeten Bereichen zugewiesen werden müssten. Die Bewilligungspflicht stütze sich aber klar auf die bundesrechtliche Gewässerschutzgesetzgebung und insbesondere auf Art. 19 Abs. 2 GSchG. Somit bleibe das ISOS im vorliegenden Fall direkt anwendbar. Hinsichtlich der Einwendungen betreffend Lärmimmissionen durch die Wärmepumpe sei zu erwähnen, dass die Beteiligten nach Art. 19 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften berufen dürfen. Eine Fachbeurteilung durch das Amt für Umwelt (AFU) könne immer noch eingeholt werden. Der Vertreter der Rekurrentin habe die Einwendungen betreffend ISOS und Wärmepumpe bei der erstmöglichen Gelegenheit am Augenschein geltend gemacht. Überdies habe die Rekursgegnerin keine Nachweise eingereicht, dass die Anordnung der Wärmepumpenanlage für das Nachbargebäude auf dem gleichen Grundstück keine übermässigen Immissionen zur Folge habe. Ebenso wenig seien Angaben gemacht worden, wie die lärmempfindlichen Räume beim Gebäude mit der Rückkühleinheit betroffen seien. Es gebe keinen Grund, die Rückkühleinheit nicht im Gebäudeinnern zu platzieren. Dies werde eine deutliche Lärmreduktion und die Einhaltung des Vorsorgeprinzips bewirken. Die Rekursgegnerin habe sich zu den erforderlichen Sichtzonen nicht geäussert und stattdessen einzig auf den Verfahrensablauf verwiesen, was auf grössere Probleme mit der Verkehrssicherheit schliessen lasse. Ein Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes sei deshalb notwendig.

f) Mit Amtsbericht vom 25. November 2020 führt das AFU aus, es sei vorliegend unterlassen worden, das nächstgelegene Fenster eines lärmempfindlichen Raums auf dem Baugrundstück selbst für die Lärmbeurteilung mit zu berücksichtigen. Es seien einzig die Gebäude auf benachbarten Grundstücken untersucht worden. Der nächste für die Lärmermittlung relevante Ort sei die Südwestfassade des zweiten Mehrfamilienhauses in einer Distanz von rund 18 Meter. Die Planungswerte seien dort gemäss Berechnung der Lärmschutzfachstelle eingehalten, wobei das Vorsorgeprinzip, wie im Kanton St.Gallen üblich, mit 3 dB(A) berücksichtigt worden sei.

g) Am 14. Dezember 2020 beantragte der Vertreter der Rekursgegnerin eine ausseramtliche Entschädigung von CHF 4'750.– zuzüglich eines Zuschlags von 4% für die Barauslagen. Begründet wurde dies mit dem Verhalten der Rekurrentin, das im Rekursverfahren unter anderem mit der Erhebung einer Vielzahl von Einwänden nach dem Rekursaugenschein einen grossen Zeitaufwand verursacht hätte.



F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} VRP.

1.2 Die Rekurrentin machte im Einspracheverfahren und der Rekurschrift vom 27. Mai 2019 geltend, das bestehende Haus auf Grundstück Nr. 001 dürfe nicht abgerissen werden. Gegen das Bauvorhaben selbst wurde im Einspracheverfahren und in der Rekurschrift vorgetragen, es sei mit den Vorschriften des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes und im Besonderen mit dem ISOS sowie dem kantonalen Richtplan nicht vereinbar. Nach dem Beizug des Rechtsvertreters wurde am Augenschein in Bezug auf die projektierte Luftwärmepumpe zusätzlich die Einhaltung der Planungswerte in Frage gestellt und die Verletzung des Vorsorgeprinzips gerügt. Mit Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll wurde alsdann bezweifelt, dass die Sichtzonen tatsächlich eingehalten seien. Die Rekursgegnerin erachtet die Einwendungen gegen die Luftwärmepumpe und die hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks als verspätet und erblickt darin überdies einen Verstoss gegen Treu und Glauben.

1.3 Die Rekurrentin hat die Einwendungen gegen die Luftwärmepumpe am Rekursaugenschein und damit wenige Tage nach der Akteneinsichtnahme durch ihren Rechtsvertreter erstmals vorgebracht.

1.3.1 Im erstinstanzlichen Verfahren unterliegt das Recht, neue Begehren zu stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften zu berufen, grundsätzlich keiner Beschränkung. Vielmehr können solche Vorbringen bis zum Abschluss des Verfahrens geltend gemacht werden (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 636). Neue Tatsachen sind dabei neue Elemente des Sachverhalts. Zu ihnen gehören auch Umstände, die zwar nicht neu entstanden, aber bisher noch nicht vorgetragen wurden. Neue Beweismittel sind solche, die bisher noch nicht eingereicht oder bezeichnet wurden oder solche, die im Lauf des Verfahrens neu entstanden sind. Neue Begehren sind einerseits neue Rechtsbegehren, indem etwas Anderes bzw. mehr oder weniger als bei Einleitung des Verfahrens verlangt wird. Andererseits wird auch die Änderung des tatsächlichen Fundaments eines Verfahrens (sog. Klagegrund) als neues Begehren bezeichnet, sei es dass dieses ganz oder teilweise ersetzt oder ergänzt wird, um die mit dem gestellten



Rechtsbegehren angestrebte Rechtsfolge zu erreichen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 637).

1.3.2 Im Rekursverfahren sind ebenfalls neue Begehren zulässig (Art. 46 Abs. 3 VRP). Art. 46 Abs. 3 VRP ist eine Spezialnorm für das Rekursverfahren und geht den allgemeinen Regelungen nach Art. 19 VRP vor (M. LOOSER/M. LOOSER-HERZOG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 46 N 21). Entsprechend gelten für Noven im Rekursverfahren verschiedene Beschränkungen. So sind insbesondere Antragstellung, Darstellung des Sachverhalts und Begründung des Rekurses an bestimmte Verfahrensstadien gebunden. Die Sachverhaltsdarstellung hat im Rekursverfahren im Rahmen der Rekurseingabe zu erfolgen (Art. 48 Abs. 1 VRP). Fehlt sie, fordert die Rechtsmittelinstanz den Rekurrenten unter Fristansetzung zur Ergänzung des Rekurses auf (Art. 48 Abs. 2 VRP). Mit Ansetzung der Frist zur Rekursergänzung wird angedroht, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten wird (Art. 48 Abs. 3 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz und die Rechtsanwendung von Amtes wegen entbinden die Parteien in einem vom Verfügungsgrundsatz beherrschten Verfahren nicht von ihrer Sorgfaltspflicht. In der Rechtsmittelschrift müssen gewisse Anhaltspunkte vorhanden sein, welche Rechtsnormen verletzt sein könnten (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Band 1, S. 550). Sodann hat die richterliche Prüfung in erster Linie die in den Parteischriften vorgetragene Rügen zum Gegenstand. Die Wirkung der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist wesentlich von den Parteibegehren und der primären Verantwortung der Parteien für die richtige und vollständige Sachverhaltsdarstellung beeinflusst (F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 215 f.; VerwGE B 2011/151 vom 20. März 2012 Erw. 1.2.1). Dem Rügeprinzip kommt je nach Rechtsgebiet eine unterschiedliche Tragweite zu. Im Bauverfahrensrecht gilt weitgehend das Rügeprinzip, das es den Rechtsmittelinstanzen erlaubt, ihre Untersuchungen auf die Einwände des Rechtsmittelklägers zu beschränken, ohne in dessen Interesse selbständig nach weiteren Mängeln des Bauvorhabens forschen zu müssen. Das hängt damit zusammen, dass im Streit um die Erteilung einer Baubewilligung bestimmte Bauhindernisse in Frage stehen, die klar entsprechenden Normen zugeordnet werden können. Innerhalb des im Baurecht häufig sehr weit gefassten Streitgegenstands wird gleichsam ein engeres Prozessthema durch die von der Behörde oder dem Nachbarn geltend gemachten Bauverweigerungsgründe abgesteckt. Das Rügeprinzip gilt auch im Rekursverfahren. Eine Überprüfung des Sachverhalts erfolgt im Rekursverfahren nur, wenn die Beteiligten eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beanstanden. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichtes hat der Rekurrent darzutun, in welchen Punkten die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz unrichtig sein soll, und er hat auch anzugeben, mit welchen zusätzlichen Beweismitteln seine Darstellung belegt werden kann oder aus welchen Gründen die Beweiswürdigung der Vorinstanz seiner Ansicht nach fehlerhaft ist. Mit diesen Rügen legen die Beteiligten



den Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens im Grundsatz verbindlich fest. Als Rügen gelten die Einwände (Sachverhaltsvorbringen) gegen die vorinstanzliche Beurteilung oder ein geplantes Vorhaben. Sie beziehen sich auf die Vereinbarkeit der Beurteilung bzw. des Projekts mit den einschlägigen Vorschriften und/oder die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen.

Grundsätzlich sind somit im Rekursverfahren neue Begehren zulässig, d.h. die Rechtsbegehren können gegenüber dem erstinstanzlichen Verfahren grundsätzlich erweitert bzw. geändert werden. Eine ausdehnende Änderung eines Antrags ist jedoch nur innerhalb der Rekursfrist bzw. der zur Antragstellung angesetzten Nachfrist zulässig (GVP 2015 Nr. 67, Erw. 3 mit Hinweisen). Gleiches gilt grundsätzlich für Sachverhaltsdarstellung und Begründung des Rekurses. Auch sie haben im Rahmen der Rekurseingabe bzw. innert der nach Art. 48 Abs. 2 VRP gesetzten Nachfrist zu erfolgen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_643/2015 vom 3. August 2016 Erw. 2.2.2) – allerspätestens aber an dem die Sachverhaltsermittlung grundsätzlich abschliessenden Augenschein (Urteil des Bundesgerichtes 1C_643/2015 vom 3. August 2016 Erw. 2.2.4; BDE Nr. 41/2017 vom 24. November 2017 Erw. 2.2.5). Die Rekurrentin bringt zwar keine Gründe vor, weshalb es ihr im Rahmen der Rekurschrift nicht möglich gewesen sei, die anlässlich des Rekursaugscheins erstmals vorgebrachten Einwände vorzubringen. Allerdings hat sie ihre Einwände betreffend die Wärmepumpe immerhin noch am Augenschein vorgebracht, weshalb die nachträglichen Einwände dennoch nicht verspätet erfolgt sind. Auf die am Augenschein erhobenen Rügen und den nachfolgend angeforderten Amtsbericht des AFU vom 25. November 2020 ist deshalb in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

1.4 Anders verhält es sich mit den Einwendungen im Zusammenhang mit den in Frage gestellten Voraussetzungen einer hinreichenden strassenmässigen Erschliessung des Baugrundstücks. Diese hätten spätestens am Rekursaugschein vorgetragen werden können und auch müssen, damit die konkreten Verhältnisse vor Ort beim Einlenker des H.___wegs in die G.___strasse nicht nur mit einem Foto (vgl. Foto Nr. 6 zum Augenscheinprotokoll) festgehalten worden wären, sondern auch mit einer Ausmessung des heutigen Einlenkers hätten abgeklärt werden können. Der Rechtsvertreter der Rekurrentin hat die unzureichende Erschliessung erstmals mit Eingabe vom 12. Dezember 2019 angesprochen und somit zu einem Zeitpunkt, in welchem die Sachverhaltsermittlung anlässlich des Augenscheins vom 12. November 2019 bereits längst abgeschlossen war. Weiter kommt hinzu, dass die Rekurrentin die Einhaltung der Sichtzonen lediglich in Frage stellt und hierfür keine konkrete Begründung liefert.

1.5 Da im Übrigen die weiteren formellen Anforderungen an den Rekurs gegeben sind, ist auf den Rekurs mit der vorstehend erwähnten Einschränkung einzutreten, zumal die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP erfüllt sind und die Rekursberechtigung gegeben ist (Art. 45 VRP).



2.

Die Rekurrentin bringt vor, das bestehende Einfamilienhaus (Vers.-Nr. 004) auf Grundstück Nr. 001 dürfe aufgrund der Bestimmungen des ISOS nicht abgerissen werden. Dabei ist zwischen den Parteien ausschliesslich strittig, ob das ISOS aufgrund des Vorliegens einer Bundesaufgabe im vorliegenden Fall direkt zur Anwendung gelangt. Die Rekurrentin macht vor allem geltend, das Amt für Wasser und Energie habe am 5. November 2018 eine Verfügung über Gewässerschutzmassnahmen nach Art. 19 Abs. 2 GSchG erlassen, womit eine Bundesaufgabe vorliege.

2.1 Z.____ besitzt gemäss ISOS ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss zugehörigem Inventarblatt teilweise im Bereich 0.4 mit Erhaltungsziel B (Erhaltung der Struktur) und teilweise in der Umgebungsrichtung IV mit Erhaltungsziel a (Erhaltung der Beschaffenheit). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Kann ein Inventarobjekt erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so hat die Entscheidbehörde ein Gutachten der eidgenössischen Kommission nach Art. 7 Abs. 2 NHG einzuholen.

Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (BGE 135 II 209 Erw. 2.1; A. MARTI, in: St.Galler Kommentar BV, 3. Aufl., 2014, Art. 78 N 4; N. DAJCAR/A. GRIFFEL, Basler Kommentar BV, 2015, Art. 78 N 8 ff.). Auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (grundlegend: BGE 135 II 209 Erw. 2.1) sowie bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts (Urteil des Bundesgerichtes 1C_488/2015 vom 24. August 2016 Erw. 4.3 mit Hinweisen).



2.2 Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu verstehen ist, führt Art. 2 Abs. 1 NHG in nicht abschliessender Weise aus: Dazu gehören insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund (Bst. a), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen, Transportanstalten, Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie usw. sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (Bst. b), die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (Bst. c). Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Abs. 1 Bst. c verwirklicht werden, sind der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (Art. 2 Abs. 2 NHG).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann eine Bundesaufgabe aber auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat, beispielsweise bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; siehe BGE 112 Ib 70) oder wenn es um die Erstellung von Mobilfunkanlagen geht (BGE 131 II 545) und zwar selbst dann, wenn dies im ordentlichen Baubewilligungsverfahren innerhalb der Bauzone geschieht. Das Bundesgericht hat deshalb in allgemeiner Art festgehalten, Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe sei in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betreffe, die in die Zuständigkeit des Bundes falle, bundesrechtlich geregelt sei und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweise. Dies sei einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezwecke; andererseits sei eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich berge (BGE 139 II 271 Erw. 9.3 f., Urteil des Bundesgerichtes 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 Erw. 3.4).

2.3 Vorliegend ist streitig, ob die durch das Amt für Wasser und Energie am 5. November 2018 – gestützt auf Art. 28^{bis} GSchVG – erlassene Verfügung über Gewässerschutzmassnahmen in Ausübung einer Bundesaufgabe, insbesondere gestützt auf Art. 19 Abs. 2 GSchG, erfolgt ist.

Art. 19 Abs. 2 GSchG bestimmt, dass in den besonders gefährdeten Gewässerschutzbereichen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung bedürfen, wenn sie die Gewässer gefährden können. Zu diesen besonders gefährdeten Bereichen zählen die Gewässerschutzbereiche A_u, A_o, Z_u und Z_o, welche die Grundwasserschutzzonen sowie die –areale überlagern (A. BRUNNER, in: Hettich/Jansen/Norer (Hrsg.), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 19



N 17). Die Bewilligung wird gemäss Art. 32 Abs. 4 der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV) erteilt, wenn mit Auflagen und Bedingungen ein ausreichender Schutz der Gewässer gewährleistet werden kann.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei einer Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 GSchG um eine Bundesaufgabe im Sinn des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Zu diesem Schluss kam das Bundesgericht im Entscheid 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014. Es hatte dabei ein Bauvorhaben zu beurteilen, welches im Gewässerschutzbereich A_u lag und deshalb eine Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 GSchG erforderte. Im Entscheid 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 hatte das Bundesgericht alsdann einen Sondernutzungsplan zu prüfen. Da das Grundstück ebenfalls im Gewässerschutzbereich A_u lag und der Sondernutzungsplan ein Untergeschoss vorsah, das den Grundwasserspiegel geringfügig unterschritt, war eine bundesrechtliche Ausnahmegewilligung nach Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 GSchV notwendig (Erw. 5.2). Auch hier bejahte das Bundesgericht das Vorliegen einer Bundesaufgabe.

Als Zwischenfazit ergibt sich somit, dass bei einer Erteilung einer Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 GSchG eine Bundesaufgabe vorliegen würde und entsprechend das ISOS unmittelbar anwendbar wäre. Nachfolgend ist zu prüfen, wie es sich im konkreten Fall verhält.

2.4 Unbestritten geblieben ist vorliegend, dass mit dem Bauvorhaben erhebliche Grabungen vorgenommen werden sollen. Das Grundstück Nr. 001 liegt gemäss der geltenden Gewässerschutzkarte jedoch in keinem der erwähnten Gewässerschutzbereiche.

Vielmehr ist es dem "übrigen Bereich" zugewiesen. Aus dieser Zuweisung können jedoch keine erhöhten Anforderungen abgeleitet werden – weder auf Bundesebene, noch im kantonalen Recht werden hierfür Vorschriften aufgestellt. Vielmehr ist zu beachten, dass abgesehen von den Gewässerschutzbereichen, das gesamte Kantonsgebiet dem "übrigen Bereich" zugewiesen ist. Eine bundesrechtliche Bewilligungspflicht nach Art. 19 Abs. 2 GSchG ist jedoch explizit nur für besonders gefährdete Bereiche (Gewässerschutzbereiche) vorgesehen. Entsprechend hatte das Bundesgericht auch lediglich solche Fälle zu beurteilen (und das Vorliegen einer Bundesaufgabe zu bejahen), in denen Grundstücke in einem Gewässerschutzbereich betroffen waren. Art. 19 Abs. 2 GSchG kommt im vorliegenden Fall somit keine Bedeutung zu und es liegt somit auch keine – gestützt auf diesen Artikel bestimmte – Erfüllung einer Bundesaufgabe vor.

Auch aus der von der Rekurrentin zitierten Botschaft zu Art. 28^{bis} GSchVG ergibt sich nichts Gegenteiliges: Es ist zwar zutreffend, dass Art. 28^{bis} GSchVG die Bewilligungspflicht für Bohrungen und erhebliche Grabungen gegenüber der bundesrechtlichen Pflicht nach Art. 19 Abs. 2 GSchG ausweitet. Gemäss dem Ingress von Art. 28^{bis} GSchVG unterliegen solche Vorgänge auch ausserhalb besonders gefährdeter



Bereiche der Bewilligungspflicht. In der Botschaft der Regierung zum Nachtragsgesetz zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 14. August 2001 wird dazu ausgeführt, dass die von Bundesrechts wegen bestehende Bewilligungspflicht nicht ausreiche um auch tiefer liegende Grundwasservorkommen in wasserführenden Festgesteinen, welche für eine künftige Nutzung allenfalls von Interesse sein könnten, vor vermeidbaren Beeinträchtigungen zu schützen. Ohne generelle Bewilligungspflicht für Bohrungen und erhebliche Grabungen müssten die besonders gefährdeten Bereiche dort, wo noch keine genügenden Kenntnisse über den Untergrund vorhanden seien, vorsorglich weiter gefasst werden. Mit der Einführung einer generellen, auch ausserhalb der besonders gefährdeten Bereiche geltenden Bewilligungspflicht für Bohrungen und erhebliche Grabarbeiten könne die ausreichende fachliche Begleitung solcher Arbeiten sichergestellt werden (ABI 2001 S. 1944).

Mit Art. 28^{bis} GSchVG wird somit die Bewilligungspflicht für Bohrungen und erhebliche Grabungen auf das ganze Kantonsgebiet ausgeweitet. Diese Bewilligungspflicht in den "übrigen Bereichen" stützt sich jedoch nicht auf Art. 19 Abs. 2 GSchG. Auf die besonders gefährdeten Bereiche im Sinn von Art. 19 GSchG bezieht sich vielmehr lediglich Art. 28 GSchVG und nicht Art. 28^{bis} GSchVG. Es ergibt sich somit, dass eine Bewilligung gestützt auf Art. 28 GSchVG i.V.m. Art. 19 Abs. 2 GSchG in Erfüllung einer Bundesaufgabe erfolgt. Eine Bewilligung nach Art. 28^{bis} GSchVG stellt jedoch lediglich eine kantonalrechtliche Bewilligung dar. Die Erfüllung einer Bundesaufgabe ist damit nicht verbunden. Anders zu entscheiden würde bedeuten, dass sämtliche Bewilligungen für Bohrungen und erhebliche Grabungen im Kanton in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen würden.

2.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass das Baugrundstück Nr. 001 nicht im Gewässerschutzbereich liegt und entsprechend keine Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 GSchG erteilt werden muss. Die Bewilligung des Amtes für Wasser und Energie stützt sich denn auch nur auf eine kantonalrechtliche Bestimmung, welche die Bewilligungspflicht gegenüber Art. 19 Abs. 2 GSchG ausweitet. Dadurch wird aber nicht eine (weitergehende, zusätzliche) Bundesaufgabe begründet. Eine unmittelbare Anwendung des ISOS ist deshalb genauso wenig angezeigt, wie die Einholung eines Gutachtens gestützt auf Art. 7 NHG bei einer eidgenössischen Kommission. Die diesbezügliche Rüge der Rekurrentin erweist sich somit als unbegründet.

3.

Die Rekurrentin macht weiter geltend, die Zustimmungsvorlage der kantonalen Denkmalpflege sei – auch wenn die unmittelbare Anwendbarkeit des ISOS nicht vorliegen würde – fehlerhaft und aufzuheben.

3.1 Die Rekurrentin rügt einerseits, dass es sich beim Schutzobjekt um das gesamte Ortsbildschutzgebiet von nationaler Bedeutung, dessen Struktur erhalten werden müsse, handle. Die Denkmalpflege habe sich auf die Prüfung der Beeinträchtigung der terrassierten Rebhalden



beschränkt. Vom Wortlaut her gehe die Verfügung jedoch viel weiter als der blosse Schutz der terrassierten Rebhalden. Andererseits habe die kantonale Denkmalpflege die allgemeinen denkmalpflegerischen Auflagen als integrierten Bestandteil der Verfügung erklärt, was der Leiter der Denkmalpflege anlässlich des Augenscheins zwar widerrufen habe. Damit bestehe jedoch für alle Beteiligten keine Klarheit, was genau gelte.

3.2 In der Zustimmungsverfügung der kantonalen Denkmalpflege vom 17. Januar 2019 wird ausgeführt, dass das Bauvorhaben Neubauten in den terrassierten Rebhalden umfasse. Dadurch werde das geschützte Erscheinungsbild grundsätzlich tangiert und das Bauvorhaben führe zu einer Beeinträchtigung des Schutzobjekts. Wie sich aus der Teilverfügung weiter ergibt, hat die kantonale Denkmalpflege eine umfassende Prüfung vorgenommen. Sie ist zum Schluss gekommen, dass zwar eine Beeinträchtigung vorliegt, dieser aber zugestimmt werden kann. Daran ist nichts einzuwenden und die Teilverfügung ist auch hinreichend klar. Die Folge davon ist, dass aus Sicht der kantonalen Denkmalpflege die Rekursgegnerin das Bauvorhaben gemäss Baugesuch – unter Bedingungen und Auflagen – verwirklichen kann.

3.3 Zutreffend ist, dass die kantonale Denkmalpflege auch die allgemeinen denkmalpflegerischen Auflagen als integrierten Bestandteil der Zustimmungsverfügung erklärt hat. Auch kann der Rekurrentin gefolgt werden, wenn sie argumentiert, dass ein Widerruf dieser Auflagen anlässlich des Augenscheins nicht möglich ist. Ein Blick in die allgemeinen Auflagen zeigt, dass diesen vorliegend jedoch keine Bedeutung zukommt. Hierzu führte der Leiter der kantonalen Denkmalpflege anlässlich des Rekursaugenscheins vom 12. November 2019 denn auch aus, dass man die allgemeinen Auflagen auch hätte weglassen können, da sie bei Veränderungen oder Umbauten an einem geschützten Objekt zur Anwendung gelangten, was hier aber nicht der Fall sei. Dies ist zutreffend. Die Auflagen beziehen sich auf den Erhalt der denkmalpflegerischen Substanz (z.B. "Die in den Plänen als "bestehend" vermerkte Bausubstanz darf nicht abgebrochen oder ersetzt werden"), auf Fenster und Fensterländen (z.B. "Bei Schutzobjekten sind immer Holzfenster einzusetzen. Kunststofffensterrahmen sind an Kulturobjekten von kantonaler und nationaler Bedeutung nicht zugelassen."), Fassaden und Farbkonzept (z.B. "Verputz- und Farbmaterialien sind sorgfältig auf den bestehenden Aufbau [sofern verbleibend] abzustimmen.") und auf Dacheindeckung sowie Ein- und Umbauten (z.B. "Die historischen Ziegel sind sofern technisch möglich, wieder zu verwenden."). Diese Auflagen können vorliegend auf das strittige Bauvorhaben klarerweise keine Anwendung finden, weshalb sie eigentlich keinen Eingang in die Teilverfügung vom 17. Januar 2019 hätten finden dürfen. Da es sich dabei jedoch lediglich um allgemeine Auflagen handelt, deren Anwendbarkeit vorliegend – aufgrund fehlendem Bestand eines Einzelschutzobjekts – ausser Frage steht, kann deren Aufnahme in die Teilverfügung nichts an der Rechtmässigkeit



und Umsetzbarkeit der erteilten Baubewilligung ändern. Die geltend gemachte Rüge erweist sich somit als unbegründet.

4.

Die Rekurrentin rügt zudem, dass weder die Vorinstanz noch die kantonale Denkmalpflege den Erlass einer Schutzverfügung nach Art. 121 PBG geprüft habe, obwohl das ISOS von erhaltenswerten Ortsteilen am Hang spreche, welche von nationaler Bedeutung seien.

4.1 Art. 121 Abs. 1 PBG sieht vor, dass die Entscheide über die Unterschutzstellung von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern durch Aufnahme und Beschreibung in einem Nutzungsplan (Bst. a), durch Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung (Bst. b) oder ausnahmsweise durch Schutzverfügung, insbesondere bei Gefährdung eines im Schutzinventar erfassten Objekts (Bst. c) erfolgen können.

4.2 Die Rekurrentin macht geltend, der Erlass einer Schutzverfügung sei fälschlicherweise nicht geprüft worden.

Vorliegend ist festzustellen, dass die Heimatschutz-Verordnung der Politischen Gemeinde Z.____ am ____ durch das Baudepartement genehmigt wurde. Entsprechend gibt es für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler in der Gemeinde Z.____ auch keinen ex-lege-Schutz gemäss Art. 176 Abs. 2 Bst. a PBG. Die geltende Heimatschutz-Verordnung enthält die Villa "E.____" (Vers.-Nr. 006) auf dem rekurrentischen Grundstück Nr. 002 sowie das F.____-Schulhaus (Vers.-Nr. 007) auf Grundstück Nr. 003 als Einzelschutzobjekte. Wie oben ausgeführt, ist das ISOS vorliegend nicht unmittelbar anwendbar. Auch wurde im Rahmen des Einspracheverfahrens nicht geltend gemacht, das Gebäude (Vers.-Nr. 004) auf dem Baugrundstück Nr. 001 wäre als Einzelschutzobjekt zu erfassen. Unter diesen Umständen war weder die Vorinstanz noch die kantonale Denkmalpflege verpflichtet, eine Unterschutzstellung zu prüfen. Vielmehr war lediglich zu prüfen, ob die vorgesehenen Bauten mit den geltenden Bestimmungen – so auch der geltenden Heimatschutz-Verordnung – in Einklang stehen.

5.

Die Rekurrentin macht weiter geltend, die geplante Luftwärmepumpe halte die Lärmschutzvorschriften nicht ein. Einerseits seien die Planungswerte falsch berechnet worden, andererseits sei dem Vorsorgeprinzip bei der Wahl des Standorts zu wenig Beachtung geschenkt worden.

5.1 Für den Schutz vor neuen lärmigen Anlagen legt der Bundesrat Planungswerte nach Art. 23 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) fest. Ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG). Sowohl das Baugrundstück als auch



die unmittelbar angrenzenden Grundstücke sind der Wohnzone W2 zugeteilt, für welche gemäss Art. 15 des Baureglements der Gemeinde Z.____ die Lärmempfindlichkeitsstufe II gilt. Die Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm gelten nach der expliziten Regelung unter Ziff. 1 Abs. 1 Bst. e Anhang 6 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) auch für Heizungsanlagen. Gemäss Tabelle in Ziff. 2 Anhang 6 zur LSV beträgt der Planungswert am Tag 55 dB(A) und in der Nacht 45 dB(A). Bei Gebäuden werden die Lärmimmissionen in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt (Art. 39 Abs. 1 LSV). Als lärmempfindliche Räume gelten Räume in Wohnungen, ausgenommen Küchen ohne Wohnanteil, Sanitärräume und Abstellräume (Art. 2 Abs. 6 Bst. a LSV).

Gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 USG sind Einwirkungen auf die Umwelt zudem im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung und so weit, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist, zu begrenzen. Diesem Vorsorgeprinzip liegt der Gedanke der Prävention zugrunde. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, von einer Anlage Betroffene hätten überhaupt keine Belastungen hinzunehmen. Soweit die Entstehung bestimmter Emissionen nicht verhindert werden kann, dienen die gestützt auf das Vorsorgeprinzip zu ergreifenden Massnahmen dazu, Mensch und Umwelt gegen die Einwirkungen abzuschirmen (BGE 124 II 517 Erw. 4a). Die Massnahmen, die gestützt auf dieses Prinzip angeordnet werden, müssen verhältnismässig sein (BGE 127 II 306 Erw. 8). Sodann muss nicht jeder im strengen Sinn nicht nötige Lärm untersagt werden. Es gibt keinen absoluten Anspruch auf Ruhe. Vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen (Art. 15 USG, BGE 133 II 169 Erw. 3.2). Die Einhaltung der massgeblichen Belastungsgrenzwerte belegt zwar nicht ohne weiteres, dass alle erforderlichen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG getroffen worden sind. Allerdings ist im Bereich des Lärmschutzes zu berücksichtigen, dass die Planungswerte unter den Immissionsgrenzwerten liegen (Art. 23 USG), welche die Schwelle zur schädlichen oder lästigen Einwirkung definieren (Art. 13 USG). Sie bilden daher bereits ein Element des vorsorglichen Immissionsschutzes, d.h. der ersten Stufe der Emissionsbegrenzung. Sind die Planungswerte eingehalten, rechtfertigen sich zusätzliche emissionsbegrenzende Massnahmen deshalb nur, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann (Urteil des Bundesgerichtes 1A.69/2002 vom 19. März 2003 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

5.2 Die Rekursgegnerin hat mit den Baugesuchsunterlagen eine Wärmepumpen-Deklaration (Lärmschutznachweis) eingereicht. Damit wurde der Beurteilungspegel am nächstgelegenen Gebäude (Vers.-Nr. 012) östlich des H.____wegs auf Grundstück Nr. 013 gemessen. Dieses Gebäude bzw. dessen lärmempfindliche Räume weisen eine Distanz von 28,5 m zum Aussengerät (Rückkühleinheit) der Wärmepumpe auf. Es ergab sich – unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips mit 3 dB(A) – ein Beurteilungspegel von 37,9 dB(A). Damit wären



sowohl die geltenden Planungswerte, als auch das Vorsorgeprinzip eingehalten. Wie die Rekurrentin jedoch zutreffend festhält, sind auch die lärmempfindlichen Räume auf dem Baugrundstück selbst zu berücksichtigen und haben auch dort die entsprechenden Werte eingehalten zu sein. Das Amt für Umwelt hat in seinem Amtsbericht vom 25. November 2020 deshalb ebenfalls zu Recht festgehalten, dass bei Mehrfamilienhäusern das nächstgelegene Fenster des eigenen Gebäudes ebenfalls zu berücksichtigen ist. Im Rahmen des Lärmschutznachweises wurden jedoch lediglich die Gebäude auf den benachbarten Grundstücken untersucht. Es bleibt damit zu prüfen, wie es sich mit der Einhaltung der massgebenden Grenzwerte bei den beiden geplanten Mehrfamilienhäusern auf Grundstück Nr. 001 verhält. Das Aussengerät der Wärmepumpe soll auf der nordöstlichen Seite desjenigen Mehrfamilienhauses, welches an die G.____strasse grenzt, errichtet werden. Dieses Mehrfamilienhaus weist auf der entsprechenden Seite lediglich die Waschräume, das Treppenhaus, den Lift, einen Abstellraum sowie ein Bad mit Fenstern auf. Das Schlafzimmer, welches sich in der Ecke zwischen nordöstlicher und südöstlicher Gebäudeseite befindet, hat die Fenster auf letztere ausgerichtet. Wie das Amt für Umwelt somit zutreffend festhält, befinden sich bei diesem Mehrfamilienhaus über der Aussenanlage der Wärmepumpe keine Fenster eines lärmempfindlichen Raums. Entsprechend sei der nächste für die Lärmmittlung relevante Ort die Südwestfassade des zweiten Mehrfamilienhauses (entlang des H.____wegs) auf Grundstück Nr. 001. Dieses Mehrfamilienhaus befindet sich in einer Distanz von rund 18 m zum Aussengerät der Wärmepumpe. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auf der südwestlichen Seite dieses Mehrfamilienhauses Loggien vorhanden sind. Diese gelten nicht als lärmempfindliche Räume. Entsprechend befinden sich die Fenster der nächstgelegenen lärmempfindlichen Räume in einem noch grösseren Abstand. Die Distanz der Fenster der Wohnräume (hinter den Loggien) zum Aussengerät der Wärmepumpe beträgt rund 23 m.

5.3 Die Rekursgegnerin hat mit Eingabe vom 16. Dezember 2019 eine entsprechende Berechnung nachgereicht, wobei sie für das Mehrfamilienhaus entlang des H.____wegs auf einen Beurteilungsspiegel von rund 39,6 dB(A) gekommen ist. Dies bei der Annahme einer Entfernung von 23,8 m. Das Amt für Umwelt ist in seinem Amtsbericht zwar (fälschlicherweise) von einer kürzeren Entfernung von rund 18 m ausgegangen, jedoch ebenfalls zum Schluss gekommen, dass die geplante Wärmepumpe den lärmschutzrechtlichen Vorgaben genügt. Dies insbesondere auch unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips, welches praxisgemäss mit 3 dB(A) bei der Berechnung berücksichtigt worden ist.

5.4 Vorliegend gibt es keine Anhaltspunkte, um von den überzeugenden Ausführungen des Amtsberichts abzuweichen. Die nachgereichten Berechnungen der Rekursgegnerin sind zutreffend, weshalb kein Anlass besteht, von einer Verletzung der lärmschutzrechtlichen Vorschriften auszugehen. Dies umso weniger, als die Ausführungen im Amtsbericht von Seiten der Rekurrentin unbestritten geblieben sind.



Damit erweist sich die geltend gemachte Verletzung der Planungswerte und die Missachtung des Vorsorgeprinzips in Bezug auf die geplante Wärmepumpe als unbegründet.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das ISOS vorliegend – mangels Erfüllung einer Bundesaufgabe – nicht direkt zur Anwendung gelangen kann. Auch hält die Luftwärmepumpe die massgeblichen Vorschriften ein. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidungsbüher beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

7.2 Der von der Rekurrentin am 5. Juni 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

8.

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

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um bis zu 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Baudepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (mit Rekursausweis) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 3'250.– festgesetzt. Mit Eingabe vom 14. Dezember 2020 beantragt der Vertreter der



Rekursgegnerin eine ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von Fr. 4'750.– (zuzüglich 4% Barauslagen). Er begründet diesen Betrag damit, dass die Rekurrentin durch das Erheben einer Vielzahl von Einwänden erst nach dem Rekursaugenschein einen grossen Zusatzaufwand verursacht habe. Zutreffend ist, dass die Rekurrentin nach Abschluss des Schriftenwechsels, im Rahmen des Augenscheins sowie mit Eingaben vom 12. Dezember 2019 und 26. März 2020, erstmals zusätzliche Rügen vorbrachte und dadurch die Rekursgegnerin am 16. Dezember 2019 sowie 25. Februar 2020 weitere Stellungnahmen einreichen musste. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, der Rekursgegnerin eine höhere ausseramtliche Entschädigung als üblicherweise zuzusprechen. Die von der Rekursgegnerin geltend gemachten zusätzlichen Fr. 1'500.– erscheinen jedoch überhöht, weshalb die Kostennote zu kürzen ist. Die ausseramtliche Entschädigung ist somit auf insgesamt Fr. 4'420.– (Fr. 4'250.– zuzüglich Fr. 170.– Barauslagen) festzulegen; sie ist von den Mitgliedern der Rekurrentin zu bezahlen.

8.3 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs der Erbengemeinschaft A.____, bestehend aus B.____ und C.____, wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

a) Die Mitglieder der Erbengemeinschaft A.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 5. Juni 2019 von C.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der D.____ AG, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen. Die Mitglieder der Erbengemeinschaft A.____ entschädigen die D.____ AG ausseramtlich mit Fr. 4'420.–.

b) Das Begehren der Erbengemeinschaft A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin