



Fall-Nr.:	20-10262
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	21.01.2025
Entscheiddatum:	22.03.2024

BUDE 2024 Nr. 026

Baurecht, Art. 6, 7 NHG, Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 19 Abs. 2 GSchG, Art. 67 Abs. 1, Art. 109 PBG, Art. 105 StrG, Art. 72 Abs. 1, Art. 72bis Abs. 1 BauG, Art. 31 Abs. 1 LSV, Art. 684 ZGB. Entgegen den rekurrentischen Vorbringen handelt es sich beim strittigen Bauvorhaben (Umbau einer Scheune in der Altstadt kernzone zu einem Wohnhaus sowie Erstellung eines zusätzlichen Wohnhauses im Innenhof) nicht um ein planungspflichtiges Vorhaben (Erw. 5). Die Altstadt kernzone erfordert im fraglichen Bereich eine geschlossene Bauweise (Erw. 6.2). Die vorinstanzliche Auffassung, der geplante Neubau entlang der Stadtmauer stelle eine geschlossene Bauweise dar, ist nicht zu beanstanden (Erw. 6.3). Das Vorhaben ist mit den Vorgaben des vorliegend direkt anwendbaren ISOS, der Altstadt kernzone sowie dem ex-lege-Schutz gemäss PBG vereinbar. Eine erhebliche Beeinträchtigung des ISOS ist zu verneinen, weshalb auch keine Begutachtung durch die eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) angezeigt ist (Erw. 7). Zumal es sich bei den VSS-Normen lediglich um Hilfsmittel handelt und vorliegend ein geschütztes Ortsbild von nationaler Bedeutung betroffen ist, müssen gewisse Abweichungen von der Norm hingenommen werden (Erw. 8). Die Vorinstanz durfte in der vorliegenden Konstellation (Ortsbildschutz, Verkehrssicherheit) auf die Erstellung von Parkplätzen verzichten (Erw. 9). Durch den Umbau der Scheune zu Wohnzwecken erfolgt keine Verstärkung der bestehenden Strassenabstandsverletzung (Erw. 10). Die Erteilung der Ausnahmewilligung für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten ist nicht zu beanstanden (Erw. 11). Eine Verletzung wohnhygienischen Bestimmungen betreffend Besonnung ist nicht ersichtlich (Erw. 12). Ebenso wenig sind übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB zu erwarten (Erw. 13). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 26 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



20-10262

Entscheid Nr. 26/2024 vom 22. März 2024

Rekurrentinnen und
Rekurrenten

A.____ und B.____
Ortsgemeinde Z.____
C.____
D.____,
vertreten durch E.____

gegen

Vorinstanz

Baukommission der Stadt Z.____ (Entscheid vom 14. Dezember
2020)

Rekursgegnerin

Erbengemeinschaft F.____ bestehend aus:

- G.____
- H.____
- I.____

vertreten durch Christoph Bernet, Rechtsanwalt, Teufener Strasse 3,
9001 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Neubau im Innenhof und Umbau Scheune in
Wohnhaus mit vier Wohneinheiten)



Sachverhalt

A.

Die Erbengemeinschaft F.____, bestehend aus G.____, H.____, und I.____, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003, Grundbuch Z.____, in der Oberen Vorstadt von Z.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 25. November 1992 in der Kernzone Altstadt. Z.____ besitzt ein Ortsbild von nationaler Bedeutung (Nr. 004 von Anhang 1 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [SR 451.12; abgekürzt VISOS]). Gemäss Inventarblatt aus dem Jahr 2011 (im Folgenden: ISOS-Inventarblatt) bilden die Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003 Teil der Baugruppe 2.1 (Erhaltungsziel A) innerhalb des Gebiets 2 (Erhaltungsziel B). Die Grundstücke Nrn. 002 und 003 sind Teil einer geschlossenen Häuserzeile entlang der J.____strasse (Kantonsstrasse) und mit einer zusammengebauten, zweigeschossig in Erscheinung tretenden Scheune überbaut (Vers.-Nrn. 005 und 006). Die Rückseite der Scheune ist über das Grundstück Nr. 001 erschlossen, welches (zusammen mit dem Grundstück Nr. 003) den Innenhof zur Häuserzeile bildet. Gegen Osten hin wird der Innenhof durch die historische Stadtmauer begrenzt. Die Zufahrt zum Innenhof erfolgt ab der nördlichen K.____strasse (Kantonsstrasse) durch einen etwa 3,3 m breiten historischen Torbogen. Im Innenhof befinden sich zwei eingeschossige Garagenbauten. Eine Garagenbaute (Vers.-Nr. 007) ist direkt an die Stadtmauer angebaut. Eine weitere Garagenbaute (Vers.-Nr. 008) befindet sich auf Grundstück Nr. 003 und ist ebenfalls an die Mauer angebaut. Des Weiteren befindet sich im Innenhof auch eine Garage bzw. ein Unterstand, welcher ostseitig an die Scheune (Vers.-Nrn. 005 und 006) angebaut ist. Auf der Aussenseite der Stadtmauer sind im fraglichen Bereich drei Wohnhäuser angebaut (Grundstücke Nrn. 009, 010 und 011). Östlich dieser Wohnhäuser verläuft der L.____weg (Gemeindeweg 1. Klasse).

B.

a) Mit separaten Baugesuchen vom 26. August 2020 beantragte die Erbengemeinschaft F.____ die Baubewilligung für den Umbau der bestehenden Scheune (Grundstücke Nrn. 002 und 003) in ein Wohnhaus mit vier Wohneinheiten (nachfolgend Umbau Scheune). Weiter ersuchte die Bauherrschaft um die Baubewilligung für die Erstellung eines zweigeschossigen Neubaus mit zwei 3,5-Zimmer-Wohnungen im Innenhof (im Folgenden: Neubau Hof). Der Innenhof soll von den bestehenden Bauten und Anlagen befreit werden. Neben den eigenständigen Garagen (Vers.-Nrn. 007 und 008) sollen auch die östlich an die Scheune (Vers.-Nrn. 005 und 006) angebauten Garagen/Unterstände zurückgebaut werden, so dass der Innenhof grösser wirkt (vgl. Vers.-Nrn. 005 und 006). In diesem aufgeräumten Innenhof soll entlang der Stadtmauer der zweigeschossige Neubau Hof erstellt werden. Die Beheizung der beiden Wohnbauten soll mit Wärmepumpenanlagen (Erdwärmesonden) erfolgen. Aus Gründen



der Verkehrssicherheit sowie des Ortsbildschutzes sieht das Baugesuch keine Abstellflächen für Motorfahrzeuge vor.

b) Innert der Auflagefrist vom 15. bis 28. September 2020 erhoben A.____ und B.____, die Ortsgemeinde Z.____, C.____ und D.____ vertreten durch E.____ Einsprache gegen das Bauvorhaben. A.____ und B.____ sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 009. Es liegt östlich des beschriebenen Innenhofs und wird durch die Stadtmauer vom Bauvorhaben getrennt. Das Wohnhaus von A.____ und B.____ (Vers.-Nr. 012) ist rückseitig an die Stadtmauer angebaut. Die Ortsgemeinde Z.____ verfügt über eine Personaldienstbarkeit, welche das Grundstück von A.____ und B.____ sowie das Grundstück Nr. 011 belastet. C.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 013, welches südlich an die umzubauende Scheune anstösst. D.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 014. Dieses befindet sich in der 90°-Kurve, wo die J.____strasse in die K.____strasse übergeht. Das Grundstück von D.____ ist unter anderem auch über den Innenhof (Grundstück Nr. 001) erschlossen.

c) Mit Beschluss vom 14. Dezember 2020 erteilte die Baukommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und hiess die öffentlich-rechtliche Einsprache von A.____ und B.____, C.____ und D.____ in untergeordneten Punkten gut, wies sie darüberhinaus aber ab. Ebenfalls abgewiesen wurde die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Auf die öffentlich-rechtliche Einsprache der Ortsgemeinde Z.____ trat die Baukommission mangels Legitimation hingegen nicht ein. Sodann erteilte die Baukommission für die Abweichung von den Hygienevorschriften bezüglich des erforderlichen Lichtmasses eine Ausnahmegenehmigung.

C.

Hiergegen erhoben A.____ und B.____, die Ortsgemeinde Z.____, C.____ und D.____, durch ihren Vertreter Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement). Mit Rekursergänzung vom 1. Februar 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern; eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Ortsgemeinde Z.____ sei entgegen der vorinstanzlichen Auffassung aufgrund eines Dienstbarkeitsvertrags aus dem Jahr 1936 betreffend der alten Stadtmauer legitimiert. Materiell machen die Rekurrentinnen und Rekurrenten geltend, das geplante Bauvorhaben bedürfe eines Sondernutzungsplans. Ohne Sondernutzungsplan müsste zumindest der Neubau Hof den Regelbauvorschriften entsprechen. Entgegen der Ansicht der



Vorinstanz werde der Neubau Hof nicht in geschlossener Bauweise erstellt, weshalb die Grenz- und Gebäudeabstände verletzt seien. Weiter beanstanden die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Zustimmungsverfügung der kantonalen Denkmalpflege (KDP). Entgegen der Ansicht der KDP weiche der Neubau Hof in Volumetrie und Gestaltung erheblich vom Bestand ab. Vor allem würde die Westseite der alten Stadtmauer durch den Neubau Hof fast auf der gesamten Länge verstellt. Das Erscheinungsbild als freistehende Verteidigungsmauer und der damit verbundene Zeugniswert ginge verloren. Weil das Vorhaben eine Bundesaufgabe zum Gegenstand habe, ein ISOS-Objekt erheblich beeinträchtige und im Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung der Oberen Vorstadt grundsätzliche Fragen aufwerfe, hätte die KDP als Grundlage für ihre Beurteilung zwingend ein Gutachten bei der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einholen müssen. Weiter rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Erschließung des Bauvorhabens, den Lärmschutz sowie die bauhygienischen Vorschriften. Neben diesen öffentlich-rechtlichen Einwendungen werden übermässige Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB geltend gemacht.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 22. Februar 2021 beantragt die Vorinstanz den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

b) Mit Vernehmlassung vom 10. März 2021 beantragt die Rekursgegnerin, wie bereits im Vorverfahren vertreten durch lic.iur. Thomas Schönenberger, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Vorinstanz der Ortsgemeinde Z.____ zu Recht die Legitimation abgesprochen habe. Entgegen der Darstellung der Rekurrentinnen und Rekurrenten handle es sich beim strittigen Vorhaben sodann nicht um eine raumwirksame Aufgabe, welche einer übergeordneten Planung bedürfe. Der Neubau Hof sei im Interesse des Altstadtbilds in geschlossener Bauweise geplant worden. Entgegen der rekurrentischen Ansicht sei die Teilverfügung der KDP vom 3. Dezember 2020 nicht willkürlich und eine Begutachtung durch die EKD nicht angezeigt. Auch hinsichtlich der anderen Rügen könne den Rekurrentinnen und Rekurrenten nicht gefolgt werden.

c) Mit Amtsbericht vom 12. Juni 2021 führt die KDP aus, dass vorliegend weder eine obligatorische noch eine fakultative Begutachtung durch die EKD notwendig sei. Darüber hinaus hält die KDP an ihrer Zustimmungsverfügung vom 3. Dezember 2020 fest und verteidigt diese inhaltlich.

d) Mit Amtsbericht vom 8. Juli 2021 hält das kantonale Tiefbauamt (TBA) fest, dass die Fahrbahnbreiten der J.____- sowie K.____strasse ausreichen würden. Bei der Grundstückszufahrt könnten jedoch nicht



sämtliche Anforderungen gemäss Norm eingehalten werden, was aber aufgrund des Denkmalschutzes auch nicht umsetzbar sei.

e) Mit Amtsbericht vom 30. September 2021 zeigt das Amt für Umwelt (AFU) auf, weshalb vorliegend die Zustimmung für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten gemäss Art. 31 Abs. 2 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) erteilt werden konnte.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 19. Januar 2022 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie je eines Vertreters des AFU, der KDP und des TBA einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 8. Februar 2022 lassen sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen.

c) Mit Eingabe vom 10. März 2022 begründen die Rekurrentinnen und Rekurrenten ihr Entschädigungsbegehren.

d) Mit Schreiben vom 17. November 2023 teilt die Rekursgegnerin, neu vertreten durch Christoph Bernet, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit, dass die Verhandlungen mit den Rekurrentinnen und Rekurrenten erfolglos gewesen seien und deshalb um Fortsetzung des Verfahrens gebeten werde. Zusätzlich reicht die Rekursgegnerin ein denkmalpflegerisches Gutachten, datierend vom 13. November 2023, zur Einfügung des Bauvorhabens ein. Das Gutachten sei beim ehemaligen Leiter der KDP eingeholt worden, welcher mit dem Bauvorhaben aufgrund dieser Funktion vertraut sei.

e) Mit Schreiben vom 16. Dezember 2023 nehmen die Rekurrentinnen und Rekurrenten Stellung zum denkmalpflegerischen Gutachten vom 13. November 2023 und bemängeln dieses.

f) Mit Schreiben vom 17. Januar 2024 nimmt die Rekursgegnerin zu den Einwendungen Stellung.

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 Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Aufgrund des Umstands, dass die Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes mit einzelnen Mitgliedern beider Parteien befreundet ist, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über das Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]). Unabhängig davon war das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP).

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 14. Dezember 2020. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf die Einsprache der Ortsgemeinde Z.____ eingetreten.

3.1 Die Einsprachelegitimation richtet sich grundsätzlich nach denselben Grundsätzen, wie sie für die Berechtigung zum Rekurs in Art. 45 Abs. 1 VRP umschrieben sind. Art. 45 Abs. 1 VRP setzt für die Rechtsmittelbefugnis analog zu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG) eine formelle und eine materielle Beschwer voraus. Vorliegend hat die Vorinstanz der Ortsgemeinde die materielle Beschwer abgesprochen. Die bundesgerichtliche Formel setzt als materielle Beschwer voraus, dass die betreffende Person «über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streit Sache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. [...] Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann.» (G. GEISSER/T. ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti



[Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 10 f.). Liegt eine besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Einsprecher als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird. Es kann die Überprüfung der Streitsache im Lichte all jener Rechtssätze verlangt werden, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auswirken, als im Fall eines Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht.

3.2 Die Ortsgemeinde Z.____ leitet ihr rechtlich geschütztes Interesse an einer Einsprache gegen das Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 001, 002 und 003 aus dem Personaldienstbarkeitsvertrag vom 4. April 1936 ab, welcher wie folgt lautet:

Bestand der Stadtmauer und Bauverbot zu Lasten
Kat. Nr. 009, zu Gunsten der Ortsbürgergemeinde Z.____.

Der jeweilige Eigentümer Liegenschaft Kat. Nr. 009 gegenwärtig M.____, L.____weg, Z.____ anerkennt gegenüber der Ortsbürgergemeinde Z.____ den Fortbestand der, auf der westlichen Grenze stehenden Stadtmauer, zur Erhaltung des alten Stadtbildes.

Derjenige Teil der Stadtmauer an welchen das Gebäude assekuriert unter Nr. 012 angebaut ist muss im gegenwärtigen Bestande erhalten bleiben. Der Unterhalt obliegt dem jeweiligen Eigentümer der Liegenschaft kat. Nr. 009. Der nördliche Teil des Grundstücks darf nicht überbaut werden.

Diese Beschränkung gilt gegenüber der Ortsbürgergemeinde Z.____.

Die Personaldienstbarkeit wurde mit Mutation Nr. 0001 am 30. März 2010 auf das Grundstück Nr. 011 übertragen.

3.3 Die Vorinstanz hat das rechtlich geschützte Interesse der Ortsgemeinde mit der Begründung verneint, die Personaldienstbarkeit entfalte nur gegenüber den belasteten Grundstücken Nrn. 009 und 011 Rechtswirkung, nicht aber gegenüber dem Baugrundstück. Mit dieser Begründung verkennt die Vorinstanz den Sinn und Zweck des Einspracheverfahrens. Die Einsprache gewährleistet ein formalisiertes Anhörungsrecht im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens und dient damit der Wahrung des rechtlichen Gehörs der Betroffenen (M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 153 N 7). Entsprechend setzt die Einsprachelegitimation keine Verletzung rechtlich geschützter Interessen voraus, sondern lediglich ein «Berührtsein» in schutzwürdigen Interessen. Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass das Bauvorhaben an der alten Stadtmauer den Zweck der strittigen Personaldienstbarkeit – nämlich der Erhalt der fraglichen Teile der Stadtmauer – zumindest berührt und daher eine Einspracheberechtigung zu bejahen ist.



3.4 Die Vorinstanz ist somit zu Unrecht nicht auf die Einsprache der Ortsgemeinde Z.____ eingetreten. Insoweit ist der Rekurs begründet. Eine Rückweisung würde sich im vorliegenden Fall jedoch als formalistischer Leerlauf erweisen, da die Ortsgemeinde Z.____ zusammen mit den übrigen Rekurrentinnen und Rekurrenten Einsprache erhoben hat. Auf die Einsprache der übrigen Rekurrentinnen und Rekurrenten ist die Vorinstanz eingetreten, womit sie indirekt auch die Rügen der Ortsgemeinde behandelt hat.

4.

Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten der KDP eine Verletzung der Begründungspflicht vorwerfen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Aus der Teilverfügung vom 3. Dezember 2020 geht hervor, von welchen Überlegungen sich die KDP leiten liess (vgl. unten Erw. 7.5 ff.). Die Begründung war so abgefasst, dass sich die Rekurrentinnen und Rekurrenten über die Tragweite des Entscheids bewusst waren und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen konnten (Urteil des Bundesgerichtes 1C_542/2021 vom 21. September 2023 Erw. 7.3; BGE 142 III 433 Erw. 4.3.1). Die Tatsache, dass der Verfasser der strittigen Teilverfügung vom 3. Dezember 2020 nach seiner Pensionierung und in der Rolle als selbstständiger Denkmalpfleger auf Ersuchen der Rekursgegnerin nochmals zum Baugesuch Stellung genommen hat, ändert daran nichts. Weder mag es eine mangelhafte Begründung der ursprünglichen Verfügung zu belegen. Noch lässt es an der Glaubwürdigkeit dieser zweifeln, da die Auffassung des Verfassers – sei es in der Teilverfügung, im Amtsbericht oder im privaten Gutachten – stets stringent ist. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

5.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten machen geltend, das geplante Bauvorhaben bedürfe eines Sondernutzungsplans. Die Situation mit dem historischen, teilweise vernachlässigten Baubestand, der stark befahrenen, beengten Kantonsstrasse und der ungenügenden Erschliessung sei planerisch äusserst anspruchsvoll. Die im öffentlichen Interesse gebotene Steuerung der räumlichen Entwicklung sei nicht gewährleistet, wenn über tiefgreifende bauliche Veränderungen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens entschieden werde. Eine Sondernutzungsplanpflicht sehe auch das Baureglement vor.

5.1 Das bisherige Baureglement der Politischen Gemeinde Z.____ datiert vom 5. November 1992 [im folgenden BauR-Z], der bisherige Zonenplan datiert ebenfalls vom 25. November 1992. Am 23. Oktober 2013 erliess der Stadtrat Z.____ ein neues Baureglement und einen neuen Zonenplan. Mit dem neuen Baureglement sollten unter anderem das BauR-Z mit dem Baureglement der vormals eigenständigen Gemeinde Y.____ [BauR-Y] vereinigt werden. Mit Entscheid Nr. 3/2019 vom 27. Juni 2019 hat das Baudepartement den neuen Zonenplan Z.____ aufgehoben. Nicht aufgehoben worden ist das vereinigte Baureglement der Stadt Z.____. Die Aufhebung des Zonenplans



der Stadt Z.____ hatte jedoch unmittelbare Auswirkungen für die Genehmigung des neuen Baureglements. Mit Verfügungen vom 18. Mai 2020 sowie 21. Dezember 2020 genehmigte das Baudepartement das vereinigte Baureglement deshalb nur teilweise. Der Stadtrat hat das teilweise genehmigte Baureglement der vereinigten Stadt Z.____ am 1. März 2021 in Kraft gesetzt. Zumal der angefochtene Entscheid am 14. Dezember 2020 und somit vor Inkraftsetzung des vereinigten Baureglements ergangen ist, ist im vorliegenden Fall weiterhin das BauR-Z aus dem Jahr 1992 anwendbar.

5.2 Der Auffassung der Rekurrentinnen und Rekurrenten, es bestehe eine Sondernutzungsplanpflicht, kann nicht gefolgt werden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern es sich um ein planungspflichtiges Vorhaben im Sinn von Art. 2 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) handeln soll. Mit dem Zonenplan und dem BauR-Z aus dem Jahr 1992 besteht eine rechtskräftige Grundordnung für die Erstellung von Wohnbauten. Die Tatsache, dass mit der massgebenden Grundordnung das ISOS noch nicht umgesetzt wurde, begründet für sich keine Pflicht zum Erlass eines Sondernutzungsplans. Auch aus dem geltenden BauR-Z kann keine Sondernutzungsplanpflicht abgeleitet werden. Art. 10 BauR-Z regelt die Anforderungen an Neubauten in der Altstadtzone, wobei in Abs. 5 auf die übrigen Vorschriften der Kernzone gemäss Art. 12 BauR-Z verwiesen wird. Art. 12 Abs. 1 BauR-Z statuiert, dass in der Regel für das Gebiet der Kernzone besondere Bauvorschriften gemäss bestehenden oder neu zu erlassenden Überbauungs- oder Gestaltungsplänen gelten. Hieraus kann aber entgegen der rekurrentischen Auffassung keine Sondernutzungsplanpflicht abgeleitet werden. Sieht doch die fragliche Bestimmung in Abs. 2 für die Kernzone subsidiäre Regelbauvorschriften vor. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

6.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen weiter, das Vorhaben würde nicht den Regelbauvorschriften entsprechen.

6.1 Art. 10 BauR-Z regelt die Anforderungen an Neubauten in der Altstadtzone. Die Bestimmung lautet wie folgt:

¹ Neubauten sind, wo es im Interesse des Altstadtbildes erforderlich ist, in geschlossener Bauweise zu erstellen. Im Übrigen gilt offene Bauweise.

² Neubauten müssen in Grösse und Gestaltung dem Altstadtbild und benachbarten Bauten eingeordnet sein, namentlich in Bezug auf Baumasse, Fassadengliederung und Gestaltung, Dachgestaltung, Materialwahl und Farbgebung.

³ Wo Bauten in geschlossener Bauweise zu erstellen sind, kann die Baukommission im Einzelfalle die Art der Bebauung, namentlich in Bezug auf Bauflucht, Gebäudehöhe,



Gebäudetiefe sowie die rückwärtigen Grenz- und Gebäudeabstände festlegen und Weisungen für die äussere Gestaltung der Bauten gemäss Abs. 2 erteilen.

⁴ Lichtwerbeanlagen sowie Aussen-Antennenanlagen jeglicher Art an und neben Gebäuden sind nicht gestattet.

⁵ Im Übrigen gelten die Vorschriften für die Kernzone gemäss Art. 12.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bestreiten namentlich die Ansicht der Vorinstanz, wonach es sich beim Neubau Hof um eine geschlossene Bauweise im Sinn von Art. 10 Abs. 1 BauR-Z handle. Weil es sich nicht um eine geschlossene Bauweise handle, sei die Anwendung von Art. 10 Abs. 3 BauR-Z ausgeschlossen. Entsprechend könne auch nicht von den (subsidiären) Regelbauvorschriften (Art. 10 Abs. 5 BauR-Z i.V.m. 12 Abs. 2 BauR-Z) abgewichen werden.

6.2 Zunächst ist zu prüfen, ob das Altstadtbild eine geschlossene Bauweise überhaupt erfordert (Art. 10 Abs. 1 BauR-Z, erster Teilsatz).

6.2.1 Im Allgemeinen beschreibt die Bauweise in der Siedlungsstruktur die Art und Weise, wie die Bauwerke einander zugeordnet sind. Man unterscheidet dabei hauptsächlich die geschlossene, die gemischte und die offene Bauweise. Eine geschlossene Bauweise entsteht, wenn die einzelnen Gebäude durch eine gemeinsame Brandmauer verbunden sind (Reihenhaus). Bei der offenen Bauweise sind die Gebäude durch den Gebäude- bzw. Grenzabstand voneinander getrennt. Bei der halboffenen (gemischten) Bauweise sind einzelne Gebäude im Sinn der geschlossenen Bauweise zu Gruppen zusammengefasst, von den anderen Gruppen aber nach Art der offenen Bauweise abgesetzt (H. KOEPF/G. BINDING, Bildwörterbuch der Architektur, 4. Aufl., Stuttgart 2005, S. 62).

6.2.2 Gemäss ISOS-Inventarblatt handelt es sich bei der Stadt Z.____ um eine «kompakte historische Kleinstadt auf einer Hügelkuppe mit Vorstadtbereichen an den Ausfallachsen» (S. 1). Ausserhalb der Altstadt (Gebiet 1) fällt das Gelände nach allen Seiten ab, am sanftesten vor dem O.____tor, wo sich die Obere Vorstadt (Baugruppe 2.1) leicht nach Osten senkt und ihre spätere Erweiterung (Gebiet 3) kontinuierlich in den Nieselberg übergeht. Im Südwesten in der Unteren Vorstadt (Baugruppe 2.2) ist die Neigung zunächst steiler und nimmt anschliessend sanft ab. Im Kern besitzt sowohl die Obere als auch die Untere Vorstadt einen T-förmigen Gassenraum, durch den viel Verkehr zirkuliert. Beide Vorstädte sind sich auch in ihrer Dichte und gewachsenen Bebauung ähnlich. Besonders eindrücklich ist die Obere Vorstadt, wo eine räumlich spannende Abfolge mit weitreichender Sichtachse zwischen dem spätgotischen O.____tor und der viel jüngeren Ortserweiterung im Osten (Gebiet 3) besteht. Neben dem eigenständigen Charakter der kompakten Vorstädte nimmt das lockere Bautengemisch (Gebiet 2) am südöstlichen Abhang des Stadthügels qualitativ ab (ISOS-Inventarblatt zu «Die Obere und die Untere Vorstadt», S. 23). In der



Inventarisierung auf S. 13 wird die Baugruppe 2.1 wie folgt beschrieben: «Kompakte Obere Vorstadt östlich des O.____tors mit kleinmassstäblichen Wohnhäusern und Gewerbebauten, 16.–19. Jh.»

6.2.3 Auf den historischen Karten (Eschmannkarte [ab dem Jahr 1841]; Dufourkarte [ab dem Jahr 1845] und Siegfriedkarte (ab dem Jahr 1870) ist die geschlossene und kompakte Bebauung der Oberen Vorstadt deutlich zu sehen. Aus dem Umstand, dass die obigen Karten insbesondere die Häuserzeile entlang der J.____- sowie K.____strasse zeigen, darf nicht geschlossen werden, – wie die Rekurrentinnen und Rekurrenten in ihrer Stellungnahme vom 16. Dezember 2023 vorbringen –, dass die Stadtmauer unbebaut war. Vielmehr ist davon auszugehen, dass – wie die nachfolgende Erläuterung aus dem ISOS zeigt – die Bebauung kleinmassstäblich und untergeordnet war und daher nicht vermasst wurde.

«Im 14. Jahrhundert begünstigten die wirtschaftlichen Verhältnisse das Wachstum des Städtchens: die wirtschaftlichen Verhältnisse das Wachstum des Städtchens Z.____. Es dehnte sich ins flachere Vorgelände nach Osten und Süden aus. Daraus entwickelten sich die Obere und die Untere Vorstadt, ebenfalls umschlossen von Stadtmauern und zugänglich durch Tore. Hier kamen vorab Handwerkerhäuser und Lagerschuppen zu stehen. Mit dieser Entwicklung war die Ausdehnung des von Mauern umschlossenen Städtchens bis ins 19. Jahrhundert abgesteckt. Ursprünglich gab es zwischen der Mauer und den Häuserfronten eine freie Fläche für den Zugang zur Befestigung. Vermutlich ab dem späten 15. Jahrhundert wurden die Häuser jedoch bis zur Befestigung erweitert und über deren Höhe hinaus aufgestockt. Die dicke Mauer erhielt Öffnungen, Fenster und Türen wurden ausgebrochen.»

6.2.4 Die Bebauungsstruktur bis an die Stadtmauer und darüber hinaus zeigt sich auch in den historischen Luftbildern. Das Luftbild aus dem Jahr 1935 zeigt eine dicht bebaute Obere Vorstadt geprägt von der geschlossenen Bauweise entlang der J.____strasse und K.____strasse. Die geschlossene Überbauung erstreckte sich sodann über das ganze Gebiet zwischen J.____strasse und L.____weg. Prägend in Erscheinung tritt die mächtige Scheune im streitgegenständlichen Innenhof, westseitig der Stadtmauer. An ihrer Stelle erscheinen in den 70er-Jahren kleinere Garagenbauten mit Flachdach. Die historischen Luftaufnahmen von Walter Mittelholzer aus den 1920er-Jahren verdeutlichen die geschlossene Bauweise im vorliegend fraglichen Bereich. Zu sehen ist, dass die Stadtmauer beidseitig mit Baukörpern unterschiedlicher Art verstellt wurde, so dass eine geschlossene Baureihe entstand.

6.2.5 Vor dem Hintergrund des ISOS, der historischen Karten, wie auch der historischen Luftbilder ist die Auffassung der Vorinstanz und



der KDP – das Altstadtbild der Oberen Vorstadt erfordere eine geschlossene Bauweise – nicht zu beanstanden. Und zwar unabhängig davon, auf welcher rechtlichen Grundlage die damaligen Bauten an der Stadtmauer errichtet wurden.

6.3 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bestreiten jedoch, dass beim Neubau Hof von einer geschlossenen Bauweise gesprochen werden könne. Eine solche würde vorliegen, wenn Bauten seitlich zu einer Häuserzeile zusammengebaut seien, während die Haupt- und die Rückseite frei blieben. Der Neubau Hof würde indes keine Zeile mit anderen Häusern bilden, sondern würde drei freiliegende Seiten aufweisen und wäre lediglich mit der Rückseite an die Stadtmauer angebaut. Hierbei handle es sich weder um eine geschlossene noch um eine offene Bauweise, sondern um eine nicht geregelte, spezielle Bauweise, die höchstens gestützt auf einen Sondernutzungsplan bewilligungsfähig wäre.

6.3.1 Geplant ist, die bestehenden Garagenbauten im Innenhof zu beseitigen und entlang der alten Stadtmauer eine knapp 30 m lange und 6 m breite, zweigeschossige Flachdachwohnbaute zu erstellen, welche sich über die Grundstücke Nrn. 001 und 003 erstreckt. Die Stadtmauer ist etwa 6 m hoch. Die Mauerbreite beträgt im unteren Bereich rund 1 m und springt (westseitig) in der Höhe von 3 m auf eine Breite von 0,5 m zurück. Das geplante Erdgeschoss soll bis auf einen kleinen Respektabstand zwecks Schonung der Substanz [vgl. Schnitte und Ansichten] an die Stadtmauer angebaut werden. Beim Obergeschoss besteht dagegen aufgrund der zurückspringenden Stadtmauer ein grosszügiger Abstand. Der Neubau soll die Stadtmauer ostseitig um rund 0,4 m überragen. Etwa auf der Hälfte der Gebäudelänge wird der Neubau ostseitig – getrennt durch die Stadtmauer – an die Gebäude Vers.-Nrn. 012 und 015 angebaut.

6.3.2 Die Situierung des Neubaus Hof entlang der Stadtmauer ist, wie oben dargelegt, historisch begründbar und widerspiegelt einen wichtigen Aspekt des Ortsbilds. Der Neubau Hof führt sodann die geschlossene, aussenliegende, Stadtmauerbebauung (Grundstücke Nrn. 009, 011 und 010) innenseitig fort. Optisch erscheint damit – wie sich am Augenschein bestätigt hat – eine geschlossene Bebauungsstruktur, wie sie für die Baugruppe 2.1 typisch ist. Der rückwärtige Zusammenbau (samt einem kleinen Respektsabstand) über die Stadtmauer hinweg reicht deshalb aus, um die geschlossene Bauweise im Sinn von Art. 10 Abs. 1 BauR-Z zu bejahen. Entsprechend durfte die Vorinstanz in Anwendung von Art. 10 Abs. 3 BauR-Z von den Regelbauvorschriften in gegebenem Umfang abweichen. Die rekurrentischen Rügen betreffend der geschlossenen Bauweise erweisen sich damit als unbegründet.

7.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen weiter, das Bauvorhaben widerspreche dem ISOS, welches vorliegend direkt anwendbar sei.



Weil es direkt anwendbar sei, bedürfe es auch einer Begutachtung durch die eidgenössische Kommission.

7.1 Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]). Ein Abweichen von der ungeschmälerten 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 (Art. 6 Abs. 2 NHG). Nach der Rechtsprechung führt allerdings nicht jeder Eingriff im Sinn von Art. 6 NHG zu einem Abweichen vom Gebot der ungeschmälerten Erhaltung: Eingriffe, die eine geringfügige Beeinträchtigung eines Objekts bewirken, werden als zulässig erachtet, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, dass gewichtiger als das Interesse am Schutz des Objekts ist (vgl. BGE 127 II 273 Erw. 4c mit Hinweisen), und der Nachteil mit Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden kann, so dass der Zustand des Objekts insgesamt nicht verschlechtert wird. 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; diese gibt im Gutachten an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_217/2018 vom 11. April 2019 Erw. 4.2 f.). Das Kriterium der «erheblichen Beeinträchtigung» in Art. 7 Abs. 2 NHG bezieht sich auf die in der Bedeutung der Objekte verankerten bzw. auf die in den Inventarblättern aufgeführten objektspezifischen Schutzziele. Könnte bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe der natürliche oder kulturelle Wert eines Objekts beeinträchtigt werden – könnte also gerade das geschädigt werden, was das Objekt so einzigartig oder typisch macht, dass ihm nationale Bedeutung und verstärkter Schutz zuerkannt wurde – dann ist ein Gutachten zu erstellen, und zwar unabhängig davon, ob ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung droht oder nicht. Zur Beurteilung der Frage, ob ein Gutachten zu erstellen ist oder nicht, dürfte eine Differenzierung dienlich sein, die sich orientiert an der Unterscheidung zwischen a) Eingriffen, die zu einer blossen Veränderung, die keine Schutzziele tangiert, führen würde, und b) solchen, die Beeinträchtigungen ohne bzw. mit Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung eines Objekts zur Folge hätten. In letzteren Fällen wäre ein Gutachten obligatorisch, wobei die Routinegeschäfte durch die Fachstelle beurteilt würden. Bei einer blossen Veränderung entsteht hingegen keine Gutachtenspflicht. Grundsätzlich sind an das Kriterium der erheblichen Beeinträchtigung geringe Anforderungen zu stellen. Es ist immer dann erfüllt, wenn eine Beeinträchtigung der Schutzziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann (J. LEIMBACHER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 2019, N 5 f. zu Art. 7; URP 2020, S. 136).



Die Beurteilung, ob ein Gutachten einzuholen ist, obliegt der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG.

7.2 Nach der Gewässerschutzkarte liegt der Standort der geplanten Wärmepumpenanlage im Gewässerschutzbereich A_u, d.h. in einem besonders gefährdeten Bereich im Sinn der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes. Entsprechend bedurfte das Vorhaben einer kantonalen Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20; abgekürzt GSchG). Diese Bewilligung erteilte das zuständige Amt für Wasser und Energie (AWE) mit Verfügung vom 2. November 2020. Die Erteilung dieser Bewilligung stellt unbestrittenermassen eine Bundesaufgabe dar (Urteil des Bundesgerichtes 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 Erw. 4.5). Entsprechend kommt das ISOS vorliegend direkt zur Anwendung und die KDP hat als kantonale Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG zu beurteilen, ob ein Gutachten einzuholen ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]).

7.3 Das ISOS-Inventar hält zur Oberen Vorstadt als Baugruppe 2.1 Folgendes fest:

Baugruppe 2.1: «Kompakte Obere Vorstadt östlich des O.___tors mit kleinmassstäblichen Wohnhäusern und Gewerbebauten, 16.-19.Jh.»

Aufnahmekategorie: AB (ursprüngliche Substanz und Struktur)

Räumliche Qualität: Besondere
Architekturhistorische Qualität: Gewisse

Bedeutung: Besondere
Erhaltungsziel (Erhaltungsziel A [Erhalt der Substanz]).

Das Erhaltungsziel A wird in den Erläuterungen zum ISOS wie folgt umschrieben: «Für ein Gebiet oder eine Baugruppe mit Erhaltungsziel A gilt: Erhalt der Substanz. Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen.»

7.4 Neben dem ISOS sind vorliegend auch der (Denkmal)Schutz gemäss Nutzungsplan und PBG zu beachten.

7.4.1 Die Obere Altstadt liegt gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z. ___ vom 25. November 1992 in der Kernzone Altstadt. Die Altstadtzone bezweckt gemäss Art. 7 BauR-Z die Erhaltung der baulichen Einheit und Eigenart der Altstadt sowie den Schutz geschichtlich, architektonisch oder für das Altstadtbild wertvoller Bauten und Anlagen. Im Schutzinventar (Art. 24 Abs. 1 BauR-Z) bzw. im Schutzplan vom 25. November 1992 (Art. 24 Abs. 3 BauR-Z) sind dagegen lediglich Objekte ausserhalb der Altstadt erfasst. Der Schutz der zur Altstadt gehörenden Baudenkmäler wird somit durch den Zonenplan und die Bestimmungen des Baureglements zur Altstadtzone



sichergestellt. Die Altstadtzone erfüllt somit die Funktion einer Schutzzone (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. c RPG sowie Art. 22 PBG).

7.4.2 Neben dem Schutz gemäss Art. 7 BauR-Z ist auch der ex-lege-Schutz gemäss PBG zu beachten. Nach Art. 176 Abs. 2 PBG sind Baudenkmäler von Gesetzes wegen (ex lege) geschützt, bis ein Schutzinventar nach PBG (Bst. a) oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre ist (Bst. b). Die Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.____ datiert vom 25. November 1992 und war somit am 1. Oktober 2017 älter als 15 Jahre. Ein genehmigtes Schutzinventar nach PBG liegt ebenfalls nicht vor. Folglich sind in der Politischen Gemeinde Z.____ Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 115 Bst. g und h PBG derzeit grundsätzlich auch von Gesetzes wegen nach Art. 176 Abs. 2 PBG geschützt. Dies bedeutet, dass bei Bauten, welche potenzielle Schutzobjekte darstellen und die von einem Baubewilligungsverfahren tangiert sind, von der zuständigen Behörde vorfrageweise abzuklären ist, ob es sich dabei um ein Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Bst. g PBG handelt (W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 N 123; J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 153 N 7). Im Rahmen dieser Prüfung ist der besondere kulturelle Zeugniswert zu ermitteln. Wird dieser nachgewiesen, ist das Objekt als Schutzobjekt zu betrachten (ENGELER, a.a.O., § 7 N 123 f.). Der Schutz vor Eigentumsbeeinträchtigungen (Art. 122 Abs. 3 PBG) kommt durch die übergangsrechtliche Unterschutzstellung unmittelbar von Gesetzeswegen zu tragen. Eine formell-rechtliche Unterschutzstellung ist nicht notwendig (VerwGE B 2021/2019 vom 11. August 2022 Erw. 3.3).

7.5 Die KDP hielt in der Zustimmungsverfügung vom 3. Dezember 2020 fest, dass die Schutzwürdigkeit der Stadtmauer sowie der Scheunenfassade entlang der J.____strasse einerseits durch die Nutzungsplanung der Stadt Z.____ und andererseits durch die zwingende Berücksichtigung des ISOS und dessen Schutzziele begründet werde. Das Projekt sehe für beide Bauteile den Erhalt vor, weshalb hierauf nicht weiter einzugehen sei. Der Abbruch der bestehenden Garagen sei unter dem im ISOS genannten Schutzziel «störende Eingriffe beseitigen» zu begrüssen. Die Umnutzung der Scheune zu Wohnzwecken bedinge strukturelle Eingriffe in die Bausubstanz der Scheune. Diese seien verhältnismässig, da die vom Abbruch betroffenen Strukturen nur in geringem Masse Teil des Zeugniswertes der Bausubstanz und sehr heterogen und baufällig seien. Die neuen Bauteile (Scheune und Hinterhofbau) müssten gemäss Vorgaben des geltenden BauR-Z in Bezug auf das Altstadtbild gut eingeordnet werden. Die gute Einordnung beziehe sich einerseits auf die für das Ortsbild relevanten Bauten aber auch auf die historischen Entwicklungen. Die Umbauten an der Scheune würden das bestehende Grundvolumen aufnehmen und dieses hofseitig klären. Gegenüber der J.____strasse würden störende Elemente der Fassade (neuzeitliche Tore) eliminiert und massstäbliche Fenster eingebaut. Dabei werde der Aspekt des bisherigen und

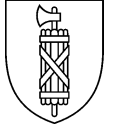


aktuellen Weiterbauens respektiert und ablesbar gehalten. Der Neubau Hof nehme die wesentlichen Elemente von Hinterhofbauten (Leichtbauweise, geringe Geschosszahl, zurückhaltende Gestaltung) auf. Der Hof werde dadurch bewohnbar und aufgewertet. Das Eliminieren von abgestellten Fahrzeugen sei in diesem Hof mit hohem Potenzial an Wohnqualität angemessen.

7.6 Mit Amtsbericht vom 26. Juni 2021 hält die KDP fest, sie sei über das Vorliegen einer Bundesaufgabe nicht informiert gewesen. Zumal aber das Bauvorhaben ohnehin nicht erheblich in das Ortsbild eingreife, sei eine Begutachtung durch die EKD nicht erforderlich. Vor diesem Hintergrund hält die KDP nochmals detailliert fest, weshalb das Vorhaben mit den Schutzzielen des ISOS verträglich sei.

7.7 Soweit die Rekurrentinnen und Rekurrenten aus dem Erhaltungsziel A ein eigentliches Veränderungsverbot für die Baugruppe 2.1 – namentlich auch für die Garagen im Innenhof – ableiten, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die gesetzliche Forderung nach einer in besonderem Masse ungeschmälerten Erhaltung darf nicht im Sinn eines absoluten Veränderungsverbots missverstanden werden. Denkmalpflege darf nicht auf ihre bewahrenden, konservierenden Aspekte reduziert werden. Ungeschmälerte Erhaltung verdient in besonderem Masse das, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht, dass ihnen nationale Bedeutung zuerkannt wurde (LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 6). In der Teilverfügung sowie im Amtsbericht begründet die KDP nachvollziehbar, dass bei den Einzelobjekten die bestehende Stadtmauer und die Scheunenfassade entlang der J.____strasse kulturellen Zeugniswert aufweisen. Des Weiteren sei auch die Hofsituation mit Zufahrt von der K.____strasse Teil dieses besonderen kulturellen Zeugniswerts. Diese Beurteilung ist vor dem Hintergrund des ISOS-Inventarblatts nachvollziehbar und blieb zu Recht unbestritten. Sicherlich keinen besonderen kulturellen Zeugniswert weisen die Garagenbauten im Innenhof auf. Der rekurrentische Einwand, die Garagen würden vom fehlenden Bewusstsein für den historischen Wert der Stadtmauer zeugen und damit einen «negativen» Zeugniswert aufweisen, geht jedenfalls fehl. Auch aus dem Bundesgerichtsurteil 1C_231/2011 vom 16. Dezember 2011 (Insel Ufenau) können die Rekurrentinnen und Rekurrenten mangels Vergleichbarkeit nichts zu ihren Gunsten ableiten. Mit der KDP ist deshalb von folgenden konkretisierten Schutzzielen für die (ex-lege) geschützten Bauten und das ISOS-Ortsbild auszugehen:

- Erhalt der geschlossenen Bauzeile mit den substantiell relevanten und erhaltensfähigen Bauteilen der Scheune
- Erhalt des dahinterliegenden Hofraums
- Erhalt des entsprechenden Bereichs der Stadtmauer
- Befreiung von verunklarenden oder störenden Bauteilen und Bauten (Garagen, Anbauten Scheune)



7.8 Eingriffe, welche die konkretisierten Schutzziele zumindest tangieren, werden als Beeinträchtigungen bezeichnet. Sie treffen das Objekt «im Sinn der Inventare» genau in jenen Bereichen, die es so einzigartig oder typisch machen, dass ihm nationale Bedeutung zuerkannt wurde und es verstärkten Schutz verdient. Die Beeinträchtigung eines aus dem übergeordneten Schutzziel der ungeschmälernten Erhaltung konkretisierten Schutzziels kann unterschiedlich schwer ausfallen. Solange sie ein gewisses, im Einzelfall zu bestimmendes geringes Mass nicht überschreitet, handelt es sich noch nicht um ein «Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung» gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG (LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 15). Das geplante Bauprojekt sieht gemäss KDP folgende bauliche Änderungen im Bestand vor:

- Umbau Scheune mit Erhalt der historisch und typologisch bedeutsamen Fassade gegenüber der J.____strasse und Wiederherstellung der ursprünglichen Volumetrie.
- Entfernen der Garagenbauten vor der Stadtmauer und denkmalpflegerisch korrekte Reparatur der Substanz der Stadtmauer.
- Neuinterpretation und -gestaltung des Hofraums mit volumetrisch und typologisch angemessenem Neubau für Wohnzwecke entlang der Stadtmauer.
- Umnutzung des Hofes zu Wohnzwecken (anstelle Fahrzeugabstellung).

Die Einschätzung der KDP, die Eingriffe seien nicht wesentlich, ist nicht zu beanstanden. Die Massnahmen tangieren zwar die Schutzziele, gefährden diese aber nicht. Vielmehr tragen die Massnahmen gerade dem Anliegen der Schutzziele Rechnung und liegen somit im Interesse des ISOS. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten stören sich jedoch insbesondere daran, dass der Neubau Hof die schutzwürdige Stadtmauer verdecken würde. Sodann bestreiten die Rekurrentinnen und Rekurrenten, dass der Neubau Hof die Einheit und Eigenart der Altstadt im Sinn von Art. 7 BauR-Z aufnehme.

7.8.1 Das ex-lege-geschützte Einzelschutzobjekt Stadtmauer bleibt unbestrittenermassen in seiner Substanz erhalten. Sicherlich kommt einem Einzelschutzobjekt auch ein gewisser Umgebungsschutz zu. Dieser darf aber nicht dahingehend verstanden werden, dass die Stadtmauer im strittigen Bereich freigehalten werden muss. Wie am Augenschein ersichtlich war, ist die Stadtmauer bereits heute durch zahlreiche Bauten verstellt und nur teilweise sichtbar. Auch die übrigen Bereiche der Stadtmauer sind grossflächig verdeckt und für die Öffentlichkeit nur beschränkt einsehbar. Der Neubau Hof passt sich in diese Überbauungsstruktur ein. Zwar verdeckt der Neubau einen Teil der Stadtmauer. Aber aufgrund der Tatsache, dass vorliegend ein grosser ummauerter Innenhof überbaut wird, aber nur ein Teil der Mauer verdeckt wird, bleibt diese in ihrer historischen Funktion ablesbar sowie erlebbar. Ebenso wenig hilfreich ist der Hinweis auf das Nachbargrundstück Nr. 013, welches im Jahr 1970 gestützt auf einen Projekt-



wettbewerb überbaut worden sei, wobei die Freihaltung der Stadtmauer ausschlaggebend für die Wahl des Siegerprojekts gewesen sein soll. Wie sich am Augenschein zeigte, ist dieser Teil der Stadtmauer ebenfalls nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Auch kann der räumliche Kontext dieser Überbauung mit seinem eher bescheidenen Innenhof nicht mit dem vorliegenden Projekt verglichen werden. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes oder des Willkürverbots ist jedenfalls nicht ersichtlich. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

7.8.2 Soweit also die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Situierung bestreiten und diese als nicht mit dem Altstadtbild (Art. 7 BauR-Z) vereinbar betrachten, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Tatsache, dass der damalige Innenhof unattraktiv war, weil in den Hofbauten Tiere gehalten worden sind, steht einer Wohnnutzung jedenfalls nicht entgegen. Die Stadtmauer bleibt als ein wichtiges, den Hofraum begrenzendes Element erhalten und erlebbar. Dieser Eindruck wird auch durch den geplanten Neubau, welcher vor die Stadtmauer gesetzt wird, nicht geschmälert. Als Leichtbau konstruiert und gestaltet sowie von der Stadtmauer leicht abgesetzt, nimmt er typologisch die historisch nachgewiesenen Hofbauten auf und lässt einen angemessenen Aussenraum frei. Die Tatsache, dass der Neubau Hof einen modernen Kontrast zur historischen Umgebung darstellt, ist mit dem ISOS bzw. Art. 7 BauR-Z ohne weiteres zu vereinbaren. Wie oben bereits erwähnt, darf Denkmalpflege nicht auf ihre bewahrenden, konservierenden Aspekte reduziert werden. Entsprechend kann auch nicht gefordert werden, dass sich Neubauten in historisierender Weise «anbieten».

7.9 Es ist demnach der KDP zu folgen, dass die Schutzziele durch das strittige Projekt zwar tangiert und in der Terminologie des NHG insoweit «beeinträchtigt» (vgl. oben Erw. 7.8) sind. Der Eingriff in das Schutzobjekt erfolgt jedoch geradezu im Sinn der Schutzziele, so dass sicherlich nicht von einem «Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung» im Sinn von Art. 6 Abs. 2 NHG gesprochen werden kann. Entsprechend ist auch eine «erhebliche Beeinträchtigung», welche gemäss Art. 7 Abs. 1 NHG die Begutachtungspflicht auslösen würde, von vornherein zu verneinen. Auch stellen sich keine grundsätzlichen Fragen, welche einen obligatorischen Beizug der EKD begründen würden. Auch Gründe für einen fakultativen Beizug gemäss Art. 8 NHG sind nicht ersichtlich.

7.10 Weil bei leichten Eingriffen kein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorliegt, kommt der verstärkte Schutz nach Art. 6 Abs. 2 NHG nicht zum Zug. Leichte Eingriffe können daher durch öffentliche Interessen gleich welcher Art gerechtfertigt werden; sie müssen nicht zwingend von nationaler Bedeutung sein. Zudem erfolgt eine (einfache) freie Interessenabwägung. Aber auch geringe Beeinträchtigungen sind nur zulässig, wenn sich der Eingriff auf ein Interesse von erheblichem Gewicht stützen kann. Dies rührt daher, dass Art. 6 Abs. 1



NHG den inventarisierten Objekten eine erhöhte Schutzwürdigkeit beimisst (LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 17; BR 2019 S. 189; P.TSCHANNEN/F.MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinn von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt [BAFU], Bern 2012, S. 16, abrufbar unter <www.bafu.admin.ch>, «Themen», «Umweltrecht», «Rechtsgutachten»). Es ist den Rekurrentinnen und Rekurrenten zuzustimmen, dass die Teilverfügung der KDP vom 3. Dezember 2020 keine lehrbuchartig aufgegliederte Interessenabwägung darlegt. Nichtsdestotrotz geht aus der Teilverfügung hervor, von welchen Gründen und Interessen sich die KDP leiten liess. So gehen selbst die Rekurrentinnen und Rekurrenten davon aus, die KDP habe das Vorhaben aufgrund des öffentlichen Interesses an der inneren Verdichtung beurteilt. Entsprechend konnten die Rekurrentinnen und Rekurrenten die Teilverfügung auch inhaltlich anfechten. Eine Verletzung der Begründungspflicht ist deshalb nicht ersichtlich. Auch inhaltlich ist die Schlussfolgerung der KDP nicht zu beanstanden. Es liegt auf der Hand, dass die Obere Vorstadt und insbesondere der strittige Innenhof ein hohes Entwicklungs- und Verdichtungspotenzial aufweisen (vgl. die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG). Das Vorhaben trägt somit zur Siedlungsentwicklung nach innen bei und verwirklicht damit ein gewichtiges öffentliches Interesse (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG). Vor diesem Hintergrund wie auch aufgrund der Tatsache, dass die Beeinträchtigung des ISOS sehr gering ist bzw. die Massnahmen (Restaurierung des Gebäudes entlang des geschützten J. ___strasse, Entfernung der störenden Garagen im Innenhof, Instandsetzung der Stadtmauer usw.) geradezu in Verwirklichung der ISOS-Schutzziele erfolgen, bedarf es keiner detaillierteren Interessenabwägung. Die rekurrentische Rüge erweist sich als unbegründet.

7.11 Als Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass das Vorhaben mit den Vorgaben des ISOS, der Altstadt kernzone sowie dem ex-lege-Schutz gemäss PBG vereinbar ist und die diesbezüglichen Rügen der Rekurrentinnen und Rekurrenten unbegründet sind und der entsprechende Beweisantrag um Begutachtung durch die EKD abzuweisen ist. In Anwendung der antizipierten Beweiswürdigung ist auch der rekurrentische Antrag um Fristansetzung für die Einreichung eines Gegengutachtens hinsichtlich der Frage der Einordnung abzuweisen.

8.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten beanstanden die Erschliessung des Bauvorhabens.

8.1 Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem, dass das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land insbesondere dann erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Da das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze enthält, ergeben sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003,



Rz. 508). Nach Art. 67 Bst. a PBG ist Land strassenmässig erschlossen, wenn es über hinreichende Zu- und Wegfahrten verfügt. Diese Bestimmung des PBG ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner Umsetzung im kommunalen Recht (vgl. Anhang zum Kreisschreiben Bst. B.I). Art. 67 Bst. a PBG entspricht jedoch inhaltlich Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG. Damit kann für die Frage der hinreichenden strassenmässigen Erschliessung auf die Rechtsprechung zum BauG abgestellt werden. Eine Zufahrt ist dann als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrtafelfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann und – wenn sie über fremdes Grundeigentum führt – rechtlich gesichert ist (vgl. HEER, a.a.O., Rz. 513). Weitergehende Konkretisierungen, insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung von Erschliessungsstrassen, hat das st.gallische Recht nicht getroffen (VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.3 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.1 mit Hinweisen).

8.2 Soweit dem kantonalen Recht keine besonderen Regeln zu entnehmen sind, darf für die Auslegung und Anwendung von Art. 49 Abs. 2 Bst. a BauG bzw. Art. 67 Bst. a PBG auf den Gehalt von Art. 19 Abs. 1 RPG abgestellt werden. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern (EJP/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, N 6 zu Art. 19). Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolizeiliche Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. Die Erschliessung muss stets die Verkehrssicherheit der Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Motorfahrzeugfahrer, öffentliche Dienste) gewährleisten sowie den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie weiteren wichtigen Anforderungen der Raumplanung (wie häusliche Bodennutzung) genügen. Was als hinreichende Erschliessung gilt bzw. welche Anforderungen eine Zufahrt zu erfüllen hat, hängt von der beanspruchten Nutzung des Erschliessungsgebiets sowie von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls ab, also in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten und von der Art und Zahl der Gebäude, zu denen die Zufahrt führt. Zur Zufahrt gehört dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit sie zwingend als Zufahrt benutzt werden muss. Die Beurteilung der im Einzelfall verlangten Erschliessung wird durch das Verhältnismässigkeitsprinzip bestimmt. Weil die Anforderungen an eine genügende Erschliessung von den massgeblichen Umständen des Einzelfalls abhängen, ist klar, dass beispielsweise die Anforderungen an eine genügende Erschliessung in einer Wohnzone andere sind als in einer Industriezone. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an Erschliessungsanlagen in Berggebieten von jenen in Städten



und ihren Agglomerationen (BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.2 mit Hinweisen).

8.3 Für die Beurteilung der technischen Anforderungen einer Erschliessungsanlage werden zwar in der Regel die Normblätter des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) beigezogen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die VSS-Normen in ständiger Rechtsprechung aber nicht als Ersatz für eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Prüfung der sich bei der Abklärung des öffentlichen Interesses stellenden Frage, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Weil es sich dabei nur um Richtlinien handelt, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen standhalten muss, dürfen diese nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden. Zu kommunalem Recht, und folglich zu öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften, werden die VSS-Normen nur durch direkten Verweis im kommunalen Baureglement (VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 5.2 mit Hinweisen; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.2.5 mit Hinweisen; BDE Nr. 124/2020 vom 10. Dezember 2020 Erw. 9.3).

8.4 Gemäss Amtsbericht des TBA weisen die K.____- sowie die J.____strasse grundsätzlich die typischen Merkmale einer Hauptsammelstrasse (recte: Quartiersammelstrasse) gemäss der VSS-Norm 40 044 «Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Sammelstrassen» auf. Um eine genügende Erschliessung sicherstellen zu können, müssen die K.____- und J.____strasse auch weiterhin den Anforderungen einer Quartiersammelstrasse entsprechen und somit den Grundbegegnungsfall Personenwagen (PW) / Lastwagen (LW) sowie örtlich LW / LW bei reduzierte Geschwindigkeit abdecken. Wie das TBA in seinem Amtsbericht darlegt, reichen die Fahrbahnbreiten gemäss VSS-Norm 40 201 «Geometrisches Normalprofil: Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer» für die Grundbegegnungsfälle aus. Am Augenschein bestätigte der Mitarbeiter des TBA sodann, dass auch der Kurvenbereich für das Kreuzen von LW unproblematisch sei. Ebenfalls unproblematisch beurteilte der Mitarbeiter die Tatsache, dass sich der nächste Fussgängerstreifen etwas weiter weg befindet und im fraglichen Bereich kein Trottoir vorhanden sei. Das TBA beurteilt im Amtsbericht auch die Grundstückzufahrt, welche sich als eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen definiert. Für die Beurteilung der Geometrien der Grundstückzufahrt zog das TBA die VSS-Norm 40 050 «Grundstückzufahrten» bei und hielt fest, dass die Anforderungen nicht vollständig eingehalten werden. Dies sei jedoch aufgrund des Denkmalschutzes (gemeint ist der 3,3 m breite Torbogen, welcher die geschlossene Zeile entlang der K.____strasse prägt) auch nicht umsetzbar. Entsprechend könnten auch die Sichtweiten gemäss VSS-Norm 40 090b «Projektierung, Grundlagen–Sichtweiten» und VSS-Norm 40 273a «Knoten -



Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene» bei einer Beobachtungsdistanz von 3 m nicht eingehalten werden. Positiv sei jedoch, dass die Sichtweiten bei einer reduzierten Beobachtungsdistanz von 2,5 m möglich seien.

8.5 Wie oben dargelegt, sind VSS-Normen lediglich ein Hilfsmittel für die Prüfung, ob eine bestimmte Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt. Sie dürfen jedoch – insbesondere in dichten und historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen wie vorliegend – nicht schematisch angewendet werden. Wie das TBA im Amtsbericht darlegt, sind die massgeblichen Grundbegegnungsfälle auf der K.____- und J.____strasse abgedeckt. Zwar weisen die Strassen keine Anlagen für den Zweiradverkehr auf. Dies wird aber gemäss VSS-Norm 40 044 auch nicht gefordert. Auch reicht wie vorliegend ein einseitig geführtes Trottoir gemäss genannter Norm aus. Wie der Mitarbeiter des TBA am Augenschein zu Recht ausgeführt hat, gibt es auch keinen Anspruch, an jedem beliebigen Punkt eine Strasse über einen Fussgängerstreifen zu queren. Insoweit sind die rekurrentischen Rügen unbegründet. Die Geometrien und Sichtweiten der Grundstückzufahrt werden durch den historischen Torbogen, durch welchen die Erschliessung erfolgt, beeinträchtigt. Zumal es sich aber wie gesagt, bei den VSS-Normen lediglich um Hilfsmittel handelt und vorliegend ein geschütztes Ortsbild von nationaler Bedeutung betroffen ist, müssen gewisse Abweichungen von der Norm hingenommen werden. Entsprechend ist auch nicht zu beanstanden, dass die Geometrie der Grundstückszufahrt mit 3,3 m Breite lediglich für einen Einrichtungsverkehr (min. 3 m) ausreicht und die Sichtweiten erst bei einer reduzierten Beobachtungsdistanz von 2,5 m, welche gemäss VSS-Norm 40 273a nicht unterschritten werden sollte, eingehalten sind. Hinzu kommt, dass das Vorhaben auf Abstellflächen für Motorfahrzeuge verzichtet (vgl. nachfolgend) und sich deshalb die Anzahl von Fahrten bis auf sporadische Anlieferungen verglichen mit dem heutigen Zustand massiv reduziert und die Verkehrssicherheit somit insgesamt verbessert wird. Die rekurrentischen Rügen betreffend unzureichender Erschliessung (Radstreifen, Trottoir, Fussgängerstreifen und fehlende Sicht) erweisen sich daher als unbegründet.

9.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten beanstanden, dass das Vorhaben keine Parkierungsmöglichkeiten vorsehe.

9.1 Nachdem die Bestimmungen von Art. 69 f. PBG betreffend die Erstellung von Abstellplätzen nicht direkt anwendbar sind (vgl. oben Erw. 2) und deshalb in diesem Verfahren nicht zur Anwendung kommen, ist für die Frage der Parkplatzerstellungspflicht auf die Bestimmungen des Baugesetzes abzustellen. Nach Art. 72 Abs. 1 BauG kann der Bauherr bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen zur Schaffung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge verpflichtet werden, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind. Die Erstellung von Abstellflächen kann nach Art. 72^{bis} Abs. 1 BauG untersagt oder beschränkt werden,



wenn: a) die Benützung den Verkehr erheblich stört; b) die Baute oder die Anlage oder die Benützung Schutzgegenstände nach Art. 98 dieses Gesetzes beeinträchtigt; c) Grünflächen nach Art. 75^{bis} dieses Gesetzes zu erhalten sind; d) Erhaltung oder Förderung von Wohngebieten es erfordert.

9.2 Der damalige Gemeinderat Z.____ hat gestützt auf Art. 72 BauG das Parkplatzreglement vom 9. Dezember 1980 (nachfolgend PPR) erlassen, welches im vorliegenden Fall anwendbar ist. Die neuen Parkplatzbestimmungen des vereinigten Baureglements Z.____ traten nach Erteilung der strittigen Baubewilligung in Kraft (vgl. oben Erw. 5.1). Gemäss Art. 3 Abs. 1 PPR bestimmt sich die Pflicht zu Erstellung von Parkplätzen nach Art. 72 BauG. Unter den Voraussetzungen von Art. 71 BauG sind auch Abstellplätze für Fahrräder, Motorfahrräder und Motorräder zu erstellen, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht, insbesondere wo solche Fahrzeuge in grösserer Zahl anfallen (Art. 3 Abs. 2 PPR). Gemäss Art. 5 Abs. 1 PPR kann das Erstellen von Parkplätzen untersagt werden, wenn diese den Anforderungen des PPR widersprechen, insbesondere, wenn aus deren Benützung eine Beeinträchtigung des Verkehrs oder eine Verunstaltung des Orts-, Strassen- oder Landschaftsbilds zu erwarten ist oder wenn hierdurch andere Bauvorschriften verletzt würden. Ein Verbot zur Erstellung von Parkplätzen entbindet nicht von der Pflicht zur Leistung allfälliger Ersatzabgaben (Art. 5 Abs. 2 PPR).

9.3 Für das strittige Bauvorhaben berechnete die Vorinstanz gestützt auf die Tabelle zu Art. 12 PPR, dass insgesamt zwölf Parkplätze (unbestritten) notwendig seien. Aus Gründen des Ortsbildschutzes sowie der Verkehrssicherheit (vgl. oben Erw. 8.4 f. betreffend Geometrie und Sichtweiten der Grundstückszufahrt) verzichtete die Rekursgegnerin jedoch von Anfang an auf Abstellflächen im Innenhof. Im Zuge des Baubewilligungsverfahrens hat die Rekursgegnerin auch auf den ursprünglich geplanten Parkplatz entlang der J.____strasse verzichtet. Eine autofreie Überbauung wurde von der Vorinstanz aufgrund der Verkehrssicherheit, dem Ortsbildschutzgebiet, der zentralen Lage und der guten Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr begrüsst. Auf die Erstellung von Parkplätzen verzichtete die Vorinstanz deshalb und erhob Ersatzabgaben von insgesamt Fr. 56'000.–.

9.4 Der Verzicht auf Parkplätze im Innenhof wird vom TBA sowie der KDP gutgeheissen. So hat das TBA bereits den ursprünglich geplanten Parkplatz bei der J.____strasse aus Gründen der Verkehrssicherheit abgelehnt. Auch der Verzicht auf Parkplätze im Innenhof wird vom TBA positiv beurteilt, da sich so die Anzahl Fahrten massiv reduziert, weshalb die Verkehrssicherheit insgesamt verbessert wird. Bauliche Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit seien dagegen – so die Aussagen des TBA im Amtsbericht sowie am Augenschein – aus denkmalpflegerischen Überlegungen schwierig bis unmöglich. Diesen Aussagen ist zuzustimmen. Die Hofzufahrt ist zwar hinsichtlich der Geometrien und der Sichtweiten benutzbar, aber si-



cherlich nicht optimal. Aufgrund dessen, dass die nicht optimale Einmündung in die Kantonsstrasse direkt im Anschluss der 90°-Kurve zu liegen kommt, ist der Verzicht auf Parkplätze zu begrüssen. Die KDP spricht sich ebenfalls für einen Verzicht von Parkplätzen im Innenhof aus, da dieser durch die Umnutzung zu Wohnzwecken (anstelle der blossen Fahrzeugabstellung) massgeblich aufgewertet werde. Angesichts dieser Ausgangslage und in Wahrung der Gemeindeautonomie ist der vorinstanzliche Entscheid, in Anwendung von Art. 72^{bis} Abs. 1 Bst. a und b BauG sowie Art. 5 Abs. 1 PPR auf die Erstellung von Parkplätzen zu verzichten, nicht zu beanstanden. Namentlich auch deshalb, weil sich das Bauvorhaben an einer sehr zentralen, mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lage befindet und grosszügige Fahrradabstellplätze vorgesehen sind. Aufgrund dieser klaren Gegebenheiten braucht es auch kein Mobilitätskonzept, wie es die Rekurrentinnen und Rekurrenten verlangen. Die rekurrentische Rüge erweist sich somit als unbegründet.

10.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen eine Verletzung des Strassenabstands beim Umbau Scheune.

10.1 Gemäss Art. 30 Abs. 1 BauR-Z beträgt der Strassenabstand gegenüber Staatsstrassen ohne Trottoir 6 m. Beim Umbau Scheune ist dieser Abstand mit 3,5 bis 5,3 m teilweise deutlich verletzt. Gemäss Art. 105 des Strassengesetzes (sGS 732.1) i.V.m. Art. 109 Abs. 1 PBG ist jedoch der Bestand und die Erneuerung von formell rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen widersprechen, gewährleistet. Umbauten, Zweckänderungen und Erweiterungen sind zulässig, soweit dadurch die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird (Art. 109 Abs. 2 PBG). Keine Verstärkung der Rechtswidrigkeit liegt vor, wenn Bauten und Anlagen ohne Vergrösserung des umbauten Raums umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden, sowie beim Anbringen einer Wärme- und Schalldämmung.

10.2 Entgegen der rekurrentischen Auffassung kann beim Projekt «Umbau Scheune» nicht von einem Neubau gesprochen werden. Der Umbau und die Zweckänderung erfolgt im Inneren des Gebäudevolumens, so dass gerade keine Verstärkung der Strassenabstandsverletzung erfolgt. Entsprechend ist das Vorhaben von der Bestandes- und Erweiterungsgarantie gedeckt. Auch erfolgt keine Vermehrung der Rechtswidrigkeit aufgrund zusätzlicher Verletzungen der Lärmschutzvorschriften, da das AFU hierfür die nachfolgend zu beurteilende Bewilligung erteilt hat. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

11.

Die Rekurrenten rügen eine Verletzung der Lärmschutzvorschriften.

11.1 Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, werden unter Vorbehalt von Absatz 2 nur



erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte (IGW) nicht überschritten werden (Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes [SR 814.01; abgekürzt USG]). Sind die IGW überschritten, so werden Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Art. 22 Abs. 2 USG). In der LSV werden die Voraussetzungen für die Erteilung von Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten konkretisiert (Art. 31 Abs. 1 LSV). Sind die IGW überschritten, so dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden, wenn diese Werte eingehalten werden können: a.) durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes; oder b.) durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen. Können die IGW durch Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV).

11.2 Von diesen Vorschriften ist – wie ein Blick auf den Strassenlärmkataster bestätigt – die bestehende Scheune (Grundstücke Nrn. 002 und 003) an der lärmintensiven J.____strasse betroffen. Hier sollen neu vier Wohneinheiten entstehen. Das Vorhaben befindet sich in der Altstadt kernzone und somit in der Lärmempfindlichkeitsstufe III. Damit muss bei lärmempfindlicher Nutzung wie Wohn- und Schlafzimmern grundsätzlich ein IGW von 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht eingehalten werden (Anhang 3 Ziff. 2 LSV). Die geplanten Wohnungen werden von Westen, d.h. von der J.____strasse her, mit Strassenlärm belastet. Der Betrieb der J.____strasse mit einem durchschnittlichen täglichen Verkehr von ca. 8'250 Fahrzeugen führt dazu, dass gemäss dem Lärmgutachten vom 18. Juni 2020 die IGW an der Westfassade tags und nachts um maximal 2 dB(A) überschritten sind.

11.3 Gemäss Lärmgutachten werden die IGW an drei Empfangspunkten überschritten. Im Erdgeschoss (EG) befindet sich ein schalldicht abtrennbarer Gang, ein Eingang und ein Fahrradraum. Somit wurden im EG, das am stärksten und direktesten vom Strassenlärm betroffen ist, strassenseitig nur Fenster angeordnet, die nicht zu lärmempfindlichen Räumen gehören. Im Dachgeschoss (DG) wurden strassenseitig gar keine Fenster angeordnet. Lediglich im 1. und im 2. Obergeschoss (OG) ist je ein Zimmer angeordnet, bei dem die IGW überschritten werden. Im 1. OG ist ein Zimmer von rund 15 m² (E01) betroffen. Beim Foyer (E02) handelt es sich – entgegen der ersten Beurteilung des AFU – nicht um einen lärmempfindlichen Raum, da es gegenüber dem Treppenhaus offen ist und als Erschliessungsraum für andere Räume dient. Im 2. OG werden im rund 10 m² grossen Büro (E03) die IGW überschritten.



11.4 Das AFU hat im vorinstanzlichen Verfahren das Gesuch um Erteilung der Bewilligung gemäss Art. 22 USG bzw. Art. 31 LSV eingehend geprüft und die Ausnahmegewilligung mit Verfügung vom 9. November 2020 erteilt. Es orientierte sich dabei an dem im Auftrag des BAFU erstellten Rechtsgutachten von CH. JÄGER «Bauen im lärmbelasteten Gebiet, Interessenabwägung nach Artikel 31 Absatz 2 LSV» (veröffentlicht in VLP-ASPAN Raum & Umwelt Nr. 4/09). Es beurteilte a) die Ausschöpfung der Immissionschutzmassnahmen, b) Interessen des Lärmschutzes (Gesundheitsschutz und wirtschaftlicher Schaden), c) Interessen der Raumplanung sowie d) das Interesse am Bauprojekt. Aufgrund der gemachten Interessenabwägung kam das AFU zum Schluss, dass die Baubewilligung erteilt werden könne, sofern zusätzlich folgende Lärm- und Schallschutzmassnahmen umgesetzt würden:

- a.) Der strassenseitige Eingangsbereich der nördlichen Haushälfte muss gegenüber den lärmempfindlichen Wohn-/Koch-/Essbereich schalldicht abgetrennt werden können, damit dieser als separater lärmunempfindlicher Raum beurteilt wird.
- b.) Aufgrund der Lärmvorbelastung (Überschreitung der Immissionsgrenzwerte) müssen nach Art. 32 Abs. 2 LSV die erhöhten Anforderungen nach der Norm SIA 181 (Schallschutz im Hochbau) erfüllt werden. Bei erhöhten Anforderungen gelten um 3 dB erhöhte D_e -Werte. Die Verschärfung bezieht sich auf die Aussenbauteile derjenigen lärmempfindlichen Räume, an deren Fenster die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ermittelt worden ist, d.h. an der Westfassade des Gebäudes bei den Fenstern von lärmempfindlichen Räumen, die direkt auf die Strasse führen:
 - Schlafzimmer (1. Obergeschoss) ein $D_e \geq 36$ dB (66 dB – 33 dB + 3 dB)
 - Foyer (1. Obergeschoss) ein $D_e \geq 37$ dB (67 dB – 33 dB + 3 dB)
 - Büro (Dachgeschoss) ein $D_e \geq 36$ dB (66 dB – 33 dB + 3 dB)

Ein diesbezüglicher Schallschutz-Nachweis gemäss SIA 181 ist zu erbringen. Dementsprechend ist der Fassadenaufbau zu realisieren und die Fenster mit den berechneten Luftschallwerten R_w auszuschreiben und einzubauen. Die Stadt ist zuständig.

Die genannten Lärm- und Schallschutzmassnahmen wurden in der Folge von der Vorinstanz als Auflage in der Baubewilligung verfügt.



11.5 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten wenden ein, Art. 31 LSV sei verfassungs- und gesetzeswidrig, da eine derartige Ausnahmebewilligung auf Gesetzesstufe vorgesehen sein müsste. Zudem beruhe die Beurteilung des AFU auf einer falschen Darstellung des Sachverhalts und auf einer falschen Anwendung der Lärmschutzvorschriften.

11.6 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten verweisen auf A. GRIFFEL (Umweltrecht in a nutshell, Zürich/St.Gallen 2015, S. 133) wonach, es sich bei Art. 31 Abs. 1 USG um eine Regelung handle, die nicht bloss vollziehenden, sondern gesetzesvertretenden Charakter habe. Sie führe Art. 22 USG nicht näher aus, sondern ergänze diesen durch eine neue Norm, nämlich einen im Gesetz nicht vorgesehenen Ausnahmetatbestand. Andere Autoren sprechen sich hingegen für die Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV aus (A. FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zürich 2002, S. 270; CH. JÄGER, a.a.O., M. NEFF, Die Auswirkungen der Lärmschutzverordnung auf die Nutzungsplanung, Zürich 1994, S. 186 ff.; R. WOLF, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2000, N. 33 zu Art. 22 USG). Das Bundesgericht hat sodann die Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV wiederholt überprüft, ohne dass sich die Frage der Gesetzmässigkeit dieser Bestimmung gestellt hätte (vgl. BGE 142 II 100, Urteile des Bundesgerichtes 1C_704/2013, 1C_742/2013 vom 17. September 2014; 1C_451/2010 vom 22. Juni 2011, in: URP 2012 S. 1; 1C_318/2010 vom 13. Dezember 2010, in: URP 2011 S. 129; 1A.108/2003 vom 9. September 2003, in: URP 2003 S. 832). Die Vereinbarkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV mit Art. 22 USG ist nicht zu prüfen, wenn sich ergibt, dass der angefochtene Entscheid mit der Grundnorm Art. 22 USG vereinbar ist. Die Anwendung von Art. 22 USG muss, wie die Rechtsanwendung allgemein, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Dieser Grundsatz muss zum Tragen kommen, wenn sich in Bezug auf einen konkreten Sachverhalt ergibt, dass eine starre Rechtsanwendung zur Missachtung von anderen gewichtigen rechtlich geschützten Interessen führen würde. Art. 22 USG sieht zwar nach seinem Wortlaut keine Ausnahmen von der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte vor und enthält insoweit auch keine ausdrückliche Delegationsnorm an den Bundesrat zur Schaffung einer Ausnahmeregelung. Indessen war sich der Gesetzgeber bewusst, dass eine strikte Rechtsanwendung in bestimmten Fällen zu unerwünschten Ergebnissen führen kann (s. Hinweise bei NEFF, a.a.O., S. 187 f.). Art. 22 USG schliesst somit die Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Einzelfall nicht aus (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_704/2013, 1C_742/2013 Erw. 6.4).

11.7 Das AFU hat in seiner Zustimmungsverfügung vom 9. November 2020 eine detaillierte Interessenabwägung unter Anlehnung an das Rechtsgutachten von CH. JÄGER (a.a.O.) vorgenommen. Mit Amtsbericht vom 30. September 2021 hat das AFU sodann detailliert dargelegt, dass die Erteilung der Ausnahmebewilligung im öffentlichen Interesse liege und verhältnismässig sei und deshalb auch unabhängig



von Art. 31 LSV erteilt werden könne. Die Auffassung des AFU überzeugt und wird durch die pauschalen rekurrentischen Rügen, auf welche nachfolgend einzugehen ist, nicht erschüttert. Namentlich verfängt der Einwand nicht, das öffentliche Interesse der inneren Verdichtung werde reflexartig bejaht und verkomme zu einer Regelausnahme. Das gewichtige öffentliche Interesse an der inneren Verdichtung ist in Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG verankert und bundesgerichtlich anerkannt. Siedlungen sollen primär im bebauten Bestand wachsen. Entsprechend sind zuerst die inneren Nutzungsreserven (unternutzte Bauzonen, Baulücken usw.) zu beanspruchen (P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 1 N 32). Eine solche Nutzungsreserve ist vorliegend an zentraler Lage in einer historischen Altstadt gegeben. Entsprechend darf und muss vorliegend ein öffentliches Interesse an der inneren Verdichtung bejaht werden. Die Überschreitung der IGW mit 1 bis 2 dB(A) kann sodann in der Tat als moderat bezeichnet werden. Bei E01 beträgt die IGW-Überschreitung 1 dB(A) (Tag und Nacht), bei E02 2 dB(A) (Tag und Nacht) und beim E03 1 dB(A) (Tag und Nacht). Wie gesagt handelt es sich bei E02 (Foyer) zudem ohnehin nicht um einen lärmempfindlichen Raum (vgl. oben Erw. 11.2). Das Gebäude ist sodann nur von Westen her mit Strassenlärm belastet und nur je ein Raum in zwei (von vier) Wohnungen ist betroffen. Beide betroffenen Wohnungen verfügen jedoch über mindestens ein lärmabgewandtes Schlafzimmer. Zudem werden auch die Wohnräume lärmabgewandt angeordnet, die über einen ruhigen Aussenraum verfügen. Eine Anordnung von nur lärmunempfindlichen Räumen auf der Strassenseite kann bei einem Zeilenbau mit nur zwei belichteten Fassaden an dieser Lage nicht verlangt werden. Eine Anordnung von nur gewerblichen Räumen auf der Strassenseite, wie es die Rekurrentinnen und Rekurrenten verlangen, ist – wie das AFU zu Recht ausführt – jedoch nicht möglich, da das erhaltenswerte Treppenhaus strassenseitig in der Mitte des Gebäudes über ein erhaltenswertes Tor erschlossen wird und die Teilung des Gebäudes in Nutzungseinheiten senkrecht zur Strassenachse bedingt. Mit anderen Worten wären bei einer ausschliesslich gewerblichen Nutzung auf der Seite der Strasse nicht nur eine, sondern zwei Wohnungen weniger realisierbar. Zudem entstünden kleine unattraktive Einheiten. Unter Berücksichtigung der rekurrentischen Einwände ist die Erteilung der Ausnahmebewilligung gemäss Art. 22 USG bzw. Art. 31 LSV nicht zu beanstanden. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

12.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten rügen, beim Neubau Hof sei eine ausreichende Besonnung nicht gewährleistet.

12.1 Die erforderliche Besonnung wird in Art. 54 BauR-Z geregelt. Demnach muss jede Wohnung von Süden oder von Osten und Westen besonnt sein. Dabei muss die Mehrzahl der Wohn- und Schlafräume von diesen Seiten belichtet werden. Die Vorinstanz kam im Einspracheentscheid zum Schluss, die Besonnungsvorschriften seien



beim Neubau Hof eingehalten. Die Zimmer in der Erdgeschoss- wie auch in der Obergeschosswohnung würden ausreichend aus zwei der massgeblichen Himmelsrichtungen besonnt. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bestreiten dagegen, dass die Erdgeschosswohnung den Vorschriften von Art. 54 BauR-Z entspricht. Lediglich das Wohnzimmer der Erdgeschosswohnung sei von Süden besonnt. Die westwärts ausgerichteten Fenster der beiden Schlafzimmer würden hingegen schon am frühen Nachmittag im Schatten der bestehenden bzw. umgebauten Scheune liegen.

12.2 Der Neubau Hof besteht aus zwei separaten 3,5-Zimmer-Wohnungen. Die Wohnung im Erdgeschoss verfügt über eine grosszügige nach Süden und Westen ausgerichtete Wohnküche. Im nördlichen Bereich der Wohnung befinden sich sodann zwei Zimmer mit je einem Fenster nach Westen. In der Wohnung im Obergeschoss befindet sich ebenfalls eine nach Süden und Westen ausgerichtete Wohnküche. Nördlich der Küchenzeile befindet sich ein Zimmer mit nach Westen ausgerichteten Fenstern. Wiederum nördlich davon befindet sich ein von Westen belichteter Gang. Im nördlichen Ende befindet sich wiederum ein Zimmer, welches nach Westen gewandte Fenster hat.

12.3 Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, verfügt die Erdgeschosswohnung über ein grosszügig von Süden und Westen besonntes Wohn- und Esszimmer. Die beiden von den Rekurrentinnen und Rekurrenten beanstandeten Schlafzimmer werden mit je einem Fenster von Westen besonnt. Somit verfügt jedes Zimmer über ein von Süden oder Westen besonntes Fenster und entspricht damit Art. 54 BauR-Z. Dabei ist unbeachtlich, dass westlich vom Neubau Hof der Umbau Scheune steht, da diese mit rund 10 m den subsidiären Gebäudeabstand der Altstadt kernzone von 8 m einhält (Art. 57 Abs. 2 BauG i.V.m. Art. 10 Abs. 5 i.V.m. Art. 12 Abs. 2 BauR-Z). Die rekurrentische Rüge erweist sich damit als unbegründet.

13.

Schliesslich rügen die Rekurrentinnen und Rekurrenten übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB.

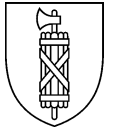
13.1 Laut Art. 684 Abs. 1 ZGB ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Eigentums sich aller übermässigen Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen, unter anderen durch Luftverunreinigungen, üblen Geruch, Lärm, Schall oder durch den Entzug von Besonnung oder Tageslicht (Art. 684 Abs. 2 ZGB). Bei der Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger (d.h. übermässiger) Immission ist die Intensität der Einwirkungen massgebend. Diese beurteilt sich nach objektiven Kriterien. Die beurteilende Instanz hat eine sachlich begründete Abwägung der Interessen vorzunehmen, wobei sie den Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen in der gleichen Situation zugrunde zu legen hat. Neben den in Art. 684 Abs. 2 ZGB beispielhaft als verboten aufgezählten



materiellen Immissionen (Lärm usw.) und den negativen Immissionen (Lichtentzug usw.) untersagt die Rechtsprechung auch ideelle oder immaterielle Immissionen. Übermässig und folglich verboten sind ideelle Immissionen, wenn bei Personen mit normaler durchschnittlicher Empfindlichkeit ein erhebliches, ständig fühlbares Unbehagen verursacht wird. Die Immission soll für jeden übermässig sein, der sich in der Lage des Klägers befindet. Art. 684 ZGB verschafft indes keinen Anspruch, dass in einem Einfamilienhausquartier den Nachbarn die Einsicht auf Sitzplätze und Gärten verunmöglicht wird. Eine durch rechtskräftigen Entscheid einer Verwaltungsbehörde bewilligte Baute verursacht in der Regel keine übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 684 ZGB. Öffentlich-rechtliche Bewilligungen sind dann nicht mehr allein massgebend für die Beurteilung der Übermässigkeit, wenn die Behörde per Ausnahmewilligung ein Abweichen von den öffentlich-rechtlichen Vorschriften gewährt und womöglich die Interessen der Nachbarn nicht umfassend berücksichtigt (vgl. dazu VerwGE B 2020/120 vom 29. April 2021 Erw. 3.1; VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 5.3; VerwGE B 2018/189 vom 21. November 2018 Erw. 6.1 je mit Hinweisen).

13.2 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten bringen insbesondere vor, die übermässige Einwirkung bestünde in Form einer optischen Beeinträchtigung der rekurrentischen Grundstücke Nrn. 009 und 011. Es handle sich dabei um eine ideelle Immission, welche als übermässig zu qualifizieren sei, weil die Errichtung des Neubaus Hof gegen öffentlich-rechtliche Zonen- und Ortsbildschutzvorschriften verstosse. Eine weitere übermässige Einwirkung auf das Grundeigentum der Rekurrentinnen und Rekurrenten resultiere aus dem fehlenden Mobilitätskonzept. Es sei absehbar, dass nach der Realisierung der Überbauung vermehrt Fahrzeuge unrechtmässig auf den rekurrentischen Grundstücken abgestellt würden. Überdies wäre während der Bauphase mit übermässigen Lärm- und Schadstoffimmissionen zu rechnen.

13.3 Den rekurrentischen Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Wie oben dargelegt, entspricht der Neubau Hof, gegen welchen sich die rekurrentischen Vorbringen insbesondere richten, den Zonen- und Ortsbildschutzvorschriften. Lediglich hinsichtlich dem Umbau Scheune an der J.____strasse erteilte die Vorinstanz eine Ausnahmewilligung hinsichtlich Belichtung (Art. 53 BauR-Z) und dem Bauen im lärmbelasteten Gebiet (Art. 31 LSV). Inwiefern hieraus übermässige Immissionen zu Lasten der Rekurrentinnen und Rekurrenten resultieren sollen, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Auch der Einwand des fehlenden Mobilitätskonzepts verfängt nicht. Der pauschale Hinweis auf Lärm- und Schadstoffimmissionen während der Bauphase vermag ebenfalls keine unzulässigen Einwirkungen im Sinn von Art. 684 ZGB zu belegen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sie über das hinausgehen sollen, was Nachbarn üblicherweise mit der baurechtskonformen Überbauung eines angrenzenden Grundstücks in Kauf nehmen müssen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.



14.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zwar zu Unrecht auf die Einsprache der Ortsgemeinde Z.____ nicht eingetreten ist. Insofern ist der Rekurs begründet. Auf eine Rückweisung kann jedoch verzichtet werden, da die Vorinstanz auf die Einsprache der übrigen Rekurrentinnen und Rekurrenten eingetreten ist und so indirekt auch die Rügen der Ortsgemeinde behandelt hat. Die materiellen Einwendungen der Rekurrentinnen und Rekurrenten betreffend Sondernutzungsplanpflicht, Verletzung der Regelbauweise, Ortsbild- und Denkmalschutz, Erschliessung, Lärmschutz, Wohnhygiene sowie übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB erweisen sich dagegen als unbegründet. Der Rekurs ist deshalb abzuweisen. Das Nichteintreten hinsichtlich der Einsprache der Ortsgemeinde Z.____ ist jedoch im Dispositiv des angefochtenen Entscheids zu korrigieren.

15.

15.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrentinnen und Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP). Die Tatsache, dass die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf die Einsprache der Ortsgemeinde Z.____ eingetreten ist und das Dispositiv mit vorliegendem Entscheid korrigiert wird, hat keinen Einfluss auf die Kostenverteilung. Dies aufgrund dessen, dass die Rekurrentinnen und Rekurrenten weder mit ihrem Hauptantrag, es sei die Baubewilligung aufzuheben, noch mit ihrem Eventualantrag betreffend Rückweisung zur Neuurteilung, durchzudringen vermögen.

15.2 Der von E.____ am 11. Januar 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

16.

Die Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie die Rekursgegnerin und die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

16.1 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).

16.2 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). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 3'250.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von den Rekurrentinnen und Rekurrenten zu bezahlen.

16.3 Da die Rekurrentinnen und Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

16.4 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.



Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____, der Ortsgemeinde Z.____, C.____ und D.____ wird im Sinn der Erwägungen abgewiesen.

b) Bst. A des Dispositivs des Bau- und Einspracheentscheids der Baukommission der Stadt Z.____ vom 14. Dezember 2020 wird aufgehoben. Bst. B des Dispositivs wird wie folgt geändert:

«Die Einsprache der Einsprecher 1, 2, 3 und 4 wird in Bezug auf die Überprüfung des Zustands der Stadtmauer im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.»

2.

a) A.____ und B.____, der Ortsgemeinde Z.____, C.____ und D.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 11. Januar 2021 von E.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der Erbgemeinschaft F.____, bestehend aus G.____, H.____ und I.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____ und B.____, die Ortsgemeinde Z.____, C.____ und D.____ entschädigen die Mitglieder der Erbgemeinschaft F.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'250.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

b) Das Begehren von A.____ und B.____, der Ortsgemeinde Z.____, C.____ und D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat