



Fall-Nr.:	22-5485
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	11.04.2025
Entscheiddatum:	21.01.2025

BUDE 2025 Nr. 006

Planungsrecht, Heimatschutzrecht, Art. 25a RPG, Art. 26 RPG, Art. 175 PBG, Art. 176 PBG. Nutzungspläne sind von der Genehmigungsbehörde namentlich auf ihre Richtplankonformität und auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu überprüfen (Erw. 5.1 – 5.4). Wenn jedoch ein bereits vom Gesetz i.V.m. dem ISOS und der bestehenden Schutzverordnung geschütztes Gebiet zur Beibehaltung in der (neuen) Schutzverordnung vorgesehen ist, bedarf es dazu keiner ausdrücklichen Erwähnung und Gewichtung von diesbezüglichen öffentlichen Interessen und zwar weder von der kommunalen Planungs-, noch von der kantonalen Genehmigungsbehörde. Jedenfalls in einer solchen Konstellation handelt es sich im Wesentlichen um eine fachliche Beurteilung (Erw. 5.5). Weiter ist die Gesamtrevision der Schutzverordnung ohne gleichzeitige Durchführung der Gesamtrevision von Baureglement und Zonenplan jedenfalls unter den gegebenen Umständen mit Art. 25a RPG bzw. mit dem Koordinations- und Konzentrationsprinzip vereinbar, was sich namentlich auch aus den übergangsrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 175 und 176 PBG ergibt (Erw. 6). Ausserdem kann (auch) im Geltungsbereich des PBG der Grundeigentümer nur vertraglich zum Unterhalt eines Kulturdenkmals verpflichtet werden. Die konkret angefochtene Vorschrift der Schutzverordnung («...zu pflegen...») ist jedoch einer rechtskonformen Auslegung zugänglich, weshalb auf deren Aufhebung trotz fehlender kantonalrechtlicher Grundlage zu verzichten ist (Erw. 7). Schliesslich ist die Schutzwürdigkeit des streitgegenständlichen Ortsbilds gemäss fachlicher Beurteilung ausgewiesen, weshalb es zu Recht als Schutzobjekt in die Schutzverordnung aufgenommen wurde (Erw. 8). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2025 Nr. 6 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-5485

Entscheid Nr. 6/2025 vom 21. Januar 2025

Rekurrenten

A.____ und B.____
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat W.____ (Gesamtentscheid vom 8. Juli 2022)

Betreff

Schutzverordnung – Kulturgüterschutz



Sachverhalt

A.

a) A.____ und B.____, W.____, sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch W.____, an der G.____strasse in W.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde W.____ vom 28. April 1999 in der zweigeschossigen Wohnzone (W2-A). Es ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 002 überbaut.

b) Das Quartier G.____ in W.____ liegt zwischen einer Industrie- bzw. einer Wohn-Gewerbezone (östlich und südöstlich sowie nördlich) einerseits und Nicht-Bauzonen (südlich und westlich) andererseits. Die Grundstücke im Quartier G.____ liegen mehrheitlich beidseits der ringförmigen G.____strasse und werden durch diese strassenmässig erschlossen. Im Norden des Quartiers befindet sich ausserdem die H.____strasse.

[...]

Übersicht Quartier G.____
(Quelle: Geoportal SG, Zonenplan)

c) Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ist das Quartier G.____ als Gebiet Nr. 003 («ländl. Arbeitersiedlung mit einheitl. Giebelhäusern, erb. 1940/41; später etwas erweitert») enthalten und mit Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) bezeichnet.

d) Gemäss Schutzverordnung der (damaligen) Politischen Gemeinde W.____ vom 22. November 1996 samt Änderungen vom 16. Februar 2000, Nachtragsgenehmigung vom 7. Juli 2000 und Änderung vom 8. Juli 2002 handelt es sich beim Quartier G.____ um ein Ortsbildschutzgebiet (Ortsbild A; «OBS-A»).

B.

a) Am 9. Juni 2020 erliess der Gemeinderat der (zwischenzeitlich mit der Politischen Gemeinde X.____ fusionierten) Politischen Gemeinde W.____ eine Gesamtrevision der Schutzverordnung (nachfolgend: SchutzVO) mit Schutzverordnungsplan und Schutzverordnungstext (nachfolgend SchVT; bestehend aus Allgemeinen Bestimmungen [Art. 1 – 4], Besonderen Bestimmungen [Art. 5 – 23] und Vollzugsbestimmungen [Art. 24 – 31]). Gemäss Schutzverordnungsplan ist namentlich vorgesehen, das Quartier G.____ als Ortsbildschutzgebiet A auszuscheiden (Einstufung «national»; vgl. auch Anhang 1 zum SchVT mit Verzeichnis der Ortsbildschutzgebiete und Baugruppen, dort Objekt Nr. OS 003).

[...]

Übersicht geplantes OS-Gebiet 003, G.____
(Quelle: Schutzverordnungsplan, genehmigt am 21.06.2022)



b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 11. Juni bis 10. Juli 2020. Während der Auflagefrist erhoben A.____ und B.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache gegen die Schutzverordnung. Sie rügten zusammengefasst eine fehlende Koordination der Gesamtrevision der Schutzverordnung mit der Gesamtrevision von Baureglement und Zonenplan, eine fehlende Qualität der Bebauung des Gebiets G.____ für die Bezeichnung als Ortsbildschutzgebiet A, eine fehlende Rechtsgrundlage für Art. 5 SchVT und eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

c) Mit Beschluss vom 2. November 2021 setzte der Gemeinderat die Schutzverordnung fest und wies die Einsprache von A.____ und B.____ ab. Er verneinte einen Koordinationsbedarf zwischen der Gesamtrevision der Schutzverordnung und jener des Baureglements und des Zonenplans. Weiter begründete er die Schutzwürdigkeit des Gebiets G.____, ging von einer genügenden Rechtsgrundlage für Art. 5 SchVT aus und verneinte eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

d) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigte die SchutzVO mit Verfügung vom 21. Juni 2022. Der Gemeinderat eröffnete den Beschluss vom 2. November 2021 sowie die Genehmigungsverfügung vom 21. Juni 2022 als Gesamtentscheid am 8. Juli 2022 (Versand).

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 24. Juli 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 14. September 2022 werden folgende Anträge gestellt:

A. Hauptanträge

1. Die Schutzverordnung der Gemeinde W.____, erlassen am 2. November 2021 und vom AREG genehmigt am 21. Juni 2022, sei aufzuheben;

dementsprechend sei auch der Einspracheentscheid des Gemeinderates W.____ vom 2. November 2021, versandt am 8. Juli 2022, aufzuheben;

2. Für den Fall, dass der Feststellungs-, Einsprache- und Genehmigungsentscheid nicht generell aufgehoben wird, sei er wenigstens bezüglich Art. 5 SV aufzuheben;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

B. Eventualanträge

1. Die Zuweisung der Überbauung G.____ zum Ortsbildschutzgebiet A sei aufzuheben; auf die Ausscheidung



eines Ortsbildschutzgebietes sei zu verzichten, eventualiter sei die Überbauung G.____ als Ortsbildschutzgebiet B zu bezeichnen;

dementsprechend seien

- die Schutzverordnung und die Schutzvorschriften, vom Gemeinderat W.____ erlassen am 2. November 2021 und vom AREG genehmigt am 21. Juni 2022, entsprechend anzupassen; und
- der Einspracheentscheid des Gemeinderates W.____ vom 2. November 2021 aufzuheben.

2. Subeventualanträge

Der Festsetzungs- und Einspracheentscheid des Gemeinderates W.____ vom 2. November 2021 sei, mit Einschluss des Genehmigungsentscheids des AREG vom 21. Juni 2022, bezüglich der Zuweisung der Überbauung G.____ zum Ortsbildschutzgebiet A aufzuheben;

Die Angelegenheit sei gemäss den nachfolgenden Ausführungen an den Gemeinderat W.____ zurückzuweisen zur nochmaligen Überprüfung der Abgrenzung des Ortsbildschutzgebietes A (oder B) im Gebiet G.____, mit

- Ausklammerung der Parzellen Nr. 001, allenfalls zusätzlich auch der Grundstücke Nrn. 004 und 005; oder bei Ablehnung dieses Begehrens
- Miteinbezug der Grundstücke Nrn. 006, 007, 008 und 009.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Genehmigungsverfügung des AREG sei keine Begründung zu entnehmen, weshalb diese rechtswidrig sei. Weiter sei die Schutzverordnung nach der öffentlichen Auflage aufgrund von Einsprachen offenbar geändert worden, ohne dass für die Änderungen ein zweites öffentliches Auflageverfahren durchgeführt worden sei. Sodann seien den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern von Liegenschaften im Ortsbildschutzgebiet A offenbar keine persönlichen Anzeigen zugestellt worden mit dem Hinweis auf die vorgesehene Unterschutzstellung als Einzelbaute. Unzulässig sei ausserdem das Vorziehen der Schutzverordnung, ohne gleichzeitige Durchführung der Gesamtrevision von Baureglement und Zonenplan. Ferner sei Art. 5 SchVT rechtswidrig, stelle die Überbauung G.____ keinen Schutzgegenstand dar bzw. sei – für den Fall, dass ein Schutzgegenstand vorliege – das rekurrentische Grundstück Nr. 001 davon auszunehmen.



D.

a) Mit Vernehmlassung vom 9. November 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung verweist die Vorinstanz auf ihren Einspracheentscheid. Darüber hinaus macht sie geltend, die Genehmigungsverfügung des AREG sei nicht anfechtbar. Zudem sei die von den Rekurrenten angesprochene Interessenabwägung von der Gemeinde als kommunale Planungsbehörde im Planverfahren vorzunehmen. Im Rahmen der Staatsaufsicht bzw. der Genehmigung überprüfe das AREG den Planerlass (mit seinen Bestandteilen inkl. Interessenabwägung) und stimme diesem zu oder nicht. Als Aufsichtsbehörde habe sie selber keine Interessenabwägung über den Planerlass vorzunehmen. Auch sei keine ausführliche Begründung der Genehmigungsverfügung notwendig, weil ausschliesslich die Gemeinde – als Planungsbehörde – Adressatin der Genehmigungsverfügung sei und diese durch die Genehmigung nicht belastet werde. Im Übrigen sei eine ausführliche Begründung einer Genehmigungsverfügung im Fall einer Gesamtrevision einer Schutzverordnung in der Praxis gar nicht umsetzbar; es wäre gemäss Vorinstanz schlicht unmöglich, in der Genehmigungsverfügung sämtliche Schutzobjekte – insbesondere die über 100 Kultureinzelobjekte sowie die hunderten von Naturobjekten – einzeln abzuhandeln. Die Vorinstanz macht weiter geltend, es habe keine Pflicht zur Zustellung einer persönlichen Anzeige an die Rekurrenten bestanden und Letztere könnten sich nicht auf die Verfahrensrechte Dritter berufen. Auch bestehe keine Notwendigkeit einer erneuten öffentlichen Auflage oder einer Koordination der Schutzverordnung mit der Revision des Zonenplans und des Baureglements. Schliesslich bestehe entgegen der rekurrentischen Auffassung auch eine genügende Rechtsgrundlage für Art. 5 SchVT.

b) Mit koordinierter Vernehmlassung vom 10. März 2023 führt das AREG namentlich aus, eine zeitliche Koordination oder gar die gleichzeitige Durchführung des Verfahrens bzw. der gleichzeitige Erlass des Rahmennutzungsplans und der Schutzverordnung sei nicht erforderlich.

E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 23. Januar 2024 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten, eines Vertreters des AREG sowie des Leiters der kantonalen Denkmalpflege (DMP) einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 27. März 2024 lassen sich die Rekurrenten zum Augenscheinprotokoll vernehmen. Sie halten daran fest, dass das Verfahren nicht rechtmässig durchgeführt worden sei. Die Gemeinde W.____ habe sich nicht an das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren gehalten. Dass die Genehmigungsbehörde die verfahrensrechtlichen Mängel übersehen und die Schutzverordnung genehmigt habe, sei unverständlich, ändere an der Rechtswidrigkeit der Schutzverordnung indessen nichts.



c) Nach Zustellung der Rekursakten nehmen die Rekurrenten am 14. Mai 2024 ergänzend Stellung und machen namentlich geltend, die Politische Gemeinde W.____ bzw. die Vorinstanz, das AREG, die kantonale Denkmalpflege (DMP) und das kantonale Tiefbauamt (TBA) hätten im Rekursverfahren nicht sämtliche relevanten Unterlagen eingereicht. Aufgrund der unvollständigen Vorakten lasse sich nicht nur die verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit nicht überprüfen, sondern ebenso wenig die materiell-rechtliche Rechtmässigkeit.

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).

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

1.3 Umstritten ist, ob die Genehmigungsverfügung des AREG ein taugliches Anfechtungsobjekt darstellt bzw. als Teil des Gesamtentscheids mitangefochten werden kann. Die Vorinstanz macht diesbezüglich geltend, auf einen Rekurs gegen eine Genehmigungsverfügung werde praxismässig nicht eingetreten. Private könnten die fragliche Planungsvorlage direkt anfechten, hingegen fehle ihnen das eigene schutzwürdige Interesse und damit die Rechtsmittellegitimation zur Anfechtung einer Genehmigungsverfügung des AREG. Für ihren Standpunkt beruft sich die Vorinstanz auf die ältere Rechtsprechung (insb. GVP 1997 Nr. 14). Zwar sei ein gegenteiliger Rekursentscheid des Bau- und Umweltdepartementes (BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022) bekannt, indessen sei diese Kehrtwende dem Verwaltungsgericht noch nicht zur rechtlichen Überprüfung vorgelegt worden.

1.3.1 Seit dem 1. Oktober 2017 schreibt Art. 38 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG; in der seit 1. Oktober 2022 gültigen Fassung vom 9. August 2022; nGS 2022-045) in Verbindung mit Art. 3 Bst. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) vor, dass nunmehr das AREG – anstelle des damaligen Baudepartementes – für die Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen zuständig ist. Gestützt auf Art. 133 Bst. f i.V.m. Art. 132 Abs. 2 PBG eröffnet die politische Gemeinde den Entscheid im eigenen Zuständigkeitsbereich zusammen mit den für sie verbindlichen, von der federführenden kantonalen Stelle koordinierten



Verfügungen oder Stellungnahmen des Kantons als Gesamtentscheid. Dieser Gesamtentscheid kann beim zuständigen Departement angefochten werden, dem die federführende kantonale Stelle angehört (Art. 132 Abs. 3 Bst. a PBG; vgl. ferner auch VerwGE B 2022/20 vom 25. Oktober 2022 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

1.3.2 Gemäss dem seit 1. Oktober 2017 in Vollzug stehenden, hier anwendbaren Recht (vgl. dazu Art. 174 PBG) ist die (sachliche und zeitliche) Koordination zwischen Individualrechtsschutz- und Genehmigungsverfahren im erstinstanzlichen Nutzungsplanverfahren sicherzustellen, wobei dadurch gleichzeitig auch eine einheitliche Rechtsmittelinstanz geschaffen worden ist. Die Genehmigungsverfügung des AREG bildet Bestandteil des Gesamtentscheids der Vorinstanz und sie ist denn auch mit Rekurs mitangefochten worden. Letzteres zu Recht; im vorliegenden Rekursverfahren steht mithin einer Überprüfung der Genehmigungsverfügung nichts im Weg (vgl. ähnlich VerwGE B 2022/20 vom 25. Oktober 2022 Erw. 3.2).

1.4 Auf den Rekurs ist somit einzutreten und (auch) auf die Einwände gegen die Genehmigungsverfügung des AREG wird zurückzukommen sein.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist wie erwähnt das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da der vorliegende Nutzungsplan erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1; nachfolgend «Kreisschreiben Übergangsrecht») als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Die Rekurrenten beantragen in ihren Eingaben vom 14. September 2022 und vom 14. Mai 2024 den Beizug verschiedener Akten, u.a. der Akten der Politischen Gemeinde W.____ (Vorverfahren; Erlassverfahren), der Akten des AREG und der DMP (jeweils Vorprüfungsverfahren und Genehmigungsverfahren) betreffend die fragliche Schutzverordnung, ferner der Akten des TBA über die Umfahrungsstrasse, Abschnitt G.____ (insb. Auflageakten, Ausführungspläne) und die Akten zur Ortsplanungsrevision.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten ange-



botenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VRP). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von (in der Regel streitigen) Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts (vgl. dazu z.B. BUDE Nr. 49/2024 vom 6. Juni 2024 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

3.2 Vorliegend ergeben sich die entscheidungswesentlichen tatsächlichen Verhältnisse vollständig aus den vorhandenen Verfahrensakten und aus öffentlich zugänglichen Quellen, insbesondere dem Geoportal (www.geoportal.ch), und darüber hinaus fand am 23. Januar 2024 ein Augenschein vor Ort statt. Ausserdem sind die Umfahrungsstrasse W.____ und das diesbezügliche Kantonsstrassenprojekt nicht verfahrensgegenständlich, weshalb für das vorliegende Verfahren nicht relevant ist, ob – wie die Rekurrenten geltend machen – «die heute vorhandene, das ganze Tal verunstaltende und insbesondere die Siedlung 'G.____' massiv beeinträchtigende Verbauung überhaupt rechtmässig bewilligt» wurde. Massgebend ist vielmehr im Wesentlichen, ob die Siedlung G.____ zu Recht als Schutzgegenstand in die streitgegenständliche Schutzverordnung aufgenommen wurde, was namentlich am Augenschein unter Einbezug des kantonalen Denkmalpflegers abgeklärt wurde. Auf den Beizug weiterer Unterlagen betreffend die Kantonsstrasse (Umfahrungsstrasse W.____) und das diesbezügliche Kantonsstrassenprojekt ist in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten. Weil zudem – wie zu zeigen sein wird – kein Koordinationsbedarf zwischen der streitgegenständlichen Schutzverordnung und der laufenden Ortsplanungsrevision besteht, sind auch diesbezüglich keine weiteren Unterlagen entscheidungsrelevant.

3.3 Auf den Beizug weiterer Akten ist somit zu verzichten und die entsprechenden Anträge der Rekurrenten sind abzuweisen (vgl. ergänzend auch nachfolgend).

4.

Die Rekurrenten machen in verfahrensrechtlicher Hinsicht zunächst geltend, die Schutzverordnung sei nach der öffentlichen Auflage aufgrund von Einsprachen offenbar geändert worden; allerdings sei für die Änderungen kein zweites öffentliches Auflageverfahren durchgeführt worden. Die Vorinstanz habe Art. 41 Abs. 3 PBG zu Unrecht angewandt und es hätte richtigerweise eine Ergänzungsaufgabe vorgenommen werden müssen. Weiter machen die Rekurrenten in verfahrensrechtlicher Hinsicht geltend, sofern eine Schutzverordnung die Unterschutzstellung einer Einzelbaute beinhalte, müssten die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mittels persönlicher Anzeige über die öffentliche Auflage und den geplanten Eingriff in ihre Eigentumsrechte in Kenntnis gesetzt werden. Es sei mutmasslich nicht allen betroffenen Grundeigentümerschaften für das Ortsbildschutzgebiet A eine persönliche Anzeige zugestellt worden. Gegebenenfalls wäre dies rechtswidrig und der angefochtene Gesamtentscheid schon



deshalb aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit diesen Ausführungen machen die Rekurrenten im Wesentlichen eine Verletzung von Verfahrensrechten Dritter geltend, was praxisgemäss nicht zulässig ist bzw. – unabhängig der Richtigkeit dieser verfahrensrechtlichen Einwände – nicht zur Aufhebung der angefochtenen Schutzverordnung bzw. des Gesamtentscheids führt (vgl. z.B. BUDE Nr. 25/2024 vom 15. März 2024 Erw. 9.4, BUDE Nr. 99/2022 vom 9. November 2022 Erw. 3.3 sowie BDE Nr. 49/2021 vom 12. Juli 2021 Erw. 4). Die Rekurrenten selber konnten sich offenkundig sachgemäss zur Wehr setzen, und zwar unabhängig davon, ob den (übrigen) von einer angeblichen Unterschützstellung als Einzelbauten betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern im Perimeter der Schutzverordnung eine persönliche Anzeige zugestellt wurde und/oder ob die Änderung der Schutzverordnung ebenfalls öffentlich aufgelegt wurde. Das Gesagte gilt umso mehr, als die Rekurrenten nicht geltend machen, die Änderungen hätten zu (zusätzlichen) Einschränkungen in Bezug auf ihr Grundstück geführt. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

5.

Weiter rügen die Rekurrenten, der Genehmigungsverfügung des AREG sei keine Begründung zu entnehmen, weshalb diese rechtswidrig sei. Die Genehmigungsbehörde habe, gestützt auf die gemäss Art. 47 Abs. 1 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) gemachten Angaben, eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung vorzunehmen. Diese sei im vorliegenden Fall umso mehr geboten, weil die Rekurrenten eine detaillierte Einsprache eingereicht und insbesondere auch gerügt hätten, die verfassungsrechtlich gebotene Interessenabwägung könne derzeit gar nicht vorgenommen werden. Die Genehmigungsverfügung des AREG umfasse vier Seiten und genüge im vorliegenden Fall den minimalen gesetzlichen Anforderungen an eine Begründung nicht. Es fehle jegliche Interessenabwägung. Hinzu komme, dass die Genehmigungsbehörde auch keinerlei inhaltliche Begründungen vorbringe zur Frage, ob das Verfahren (Änderungen an der Schutzverordnung ohne öffentliche Auflage) überhaupt rechtmässig durchgeführt worden sei.

5.1 Die Genehmigung von Nutzungsplänen durch eine kantonale Behörde ist in Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) geregelt. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung unterliegen die Nutzungspläne und ihre Anpassungen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Sie prüft die Nutzungspläne auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Genehmigung ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die Nutzungsplanung, insbesondere, wenn die Gemeinden die Pläne erlassen. Sie ist mehr als blosser Kontrolle; die Genehmigung ist selbst ein Akt der Nutzungsplanung und als solcher ein



Mittel der Koordination (vgl. BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022 Erw. 5.3 mit Hinweisen, dort im Zusammenhang mit projektbezogenen Nutzungsplänen [vgl. Erw. 5.1]).

5.2 Für das Genehmigungsverfahren nach Art. 26 RPG legt das Bundesrecht einen Mindeststandard fest. Ausdrücklich vorgesehen ist die Prüfung von Nutzungsplänen auf ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan (Art. 26 Abs. 2 RPG). Neben der Richtplankonformität hat die Genehmigungsinstanz ausserdem die Übereinstimmung der Planfestsetzung mit dem (übrigen) Bundesrecht sicherzustellen. Dazu zählen neben den selbständig anwendbaren Vorschriften des RPG insbesondere die Umweltschutz-, die Gewässerschutz- sowie die Waldgesetzgebung. Das kantonale Recht kann ein weitergehendes Prüfprogramm vorsehen und etwa bestimmen, dass die Genehmigungsinstanz gemäss Art. 26 RPG auch die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit des Nutzungsplans oder seine Übereinstimmung mit rein kantonalrechtlichen Planungsinstrumenten überprüft (Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 4.2.2 mit Hinweisen). Dies ist im Kanton St.Gallen jedoch nicht der Fall. Nach Art. 38 Abs. 2 PBG prüft die zuständige kantonale Stelle die Erlasse (nur) auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes. Die Prüfung der Rechtmässigkeit bezieht sich auf die Frage, ob die Vorlage verfassungs- und gesetzmässig ist. Dazu gehört insbesondere auch die Prüfung, ob eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, ob die Planung im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses die Eingriffe in die Rechte der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu rechtfertigen vermag, ferner ob der Eingriff verhältnismässig ist (vgl. wiederum BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022 Erw. 5.4 mit Hinweisen).

5.3 In der Raumplanung erfolgt eine Interessenabwägung insbesondere bei der Erstellung der Richtpläne sowie der Rahmen- und Sondernutzungspläne. Detaillierungsgrad und Umfang der Interessenabwägung unterscheiden sich nach der jeweiligen staatlichen Planungsebene. Im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung führt stets die mit der Ortsplanung betraute kommunale Planungsbehörde die Interessenabwägung durch. In dem nach Art. 47 RPV erforderlichen Planungsbericht führt sie zuhanden der kantonalen Genehmigungsbehörde aus, welche Überlegungen zu den Entscheiden geführt haben. Dabei muss sie die Vereinbarkeit des Nutzungsplans mit den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG, den Einwendungen der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), den Konzepten und Sachplänen des Bundes (Art. 13 RPG), dem kantonalen, allenfalls auch regionalen und dem kommunalen Richtplan sowie mit den Anforderungen des übrigen Bundesrechts aufzeigen. Der kommunale Nutzungsplan und der zugehörige Planungsbericht werden dann der zuständigen kantonalen Behörde zur Genehmigung unterbreitet (Art. 26 Abs. 1 RPG). Die kantonale Genehmigungsbehörde und in Streitfällen auch die angerufenen Gerichte begnügen sich anschliessend mit der Prüfung, ob die In-



teressenabwägung unter Berücksichtigung aller Interessen durchgeführt worden ist (BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022 Erw. 5.6 mit Hinweis auf EspaceSuisse, Raum & Umwelt, März 1/2020, Interessenabwägung, S. 12).

5.4 Damit eine den bundesrechtlichen Anforderungen genügende Genehmigung vorliegt, hat die Genehmigungsbehörde – wie vorstehend erwähnt – Nutzungspläne nicht nur auf ihre Übereinstimmung mit dem vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan zu überprüfen. Neben der Richtplankonformität setzt Art. 26 Abs. 2 RPG stillschweigend voraus, dass die Nutzungspläne mit dem Bundesrecht im Einklang stehen. Dazu gehören vorab die Planungsgrundsätze (Art. 1, 3 und 15 ff.) und Verfahrensvorschriften (Art. 4 und 33) des RPG, die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung, SR 101) sowie die Vorschriften des Umweltrechts. Die Genehmigung stellt also eine gesamtheitliche Beurteilung der kommunalen Planung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie mit der Richtplanung dar (BGE 135 II 22 Erw. 1.2.3). Die zuständige kantonale Genehmigungsbehörde ist nach dem Gesagten nicht nur berechtigt, sondern vielmehr verpflichtet, diese Prüfung gesamthaft vorzunehmen; ansonsten begeht sie eine formelle Rechtsverweigerung. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ist die kantonale Genehmigungsbehörde verpflichtet, die Entscheide der einzelnen kantonalen Amtsstellen, die im Genehmigungsverfahren mitwirken, verfahrensrechtlich und inhaltlich zu koordinieren. Ihre Aufgabe ist es dabei namentlich, sachlich zusammenhängende raumplanerische, umweltrechtliche und weitere im Konkreten massgebende Gesichtspunkte zu ermitteln, zu gewichten und umfassend abzuwägen. Es genügt nicht, auf Interessenabwägungen in Verfügungen oder Bewilligungen mitwirkender Amtsstellen zu verweisen. Die gesamtheitliche Beurteilung des Nutzungsplans und die Überprüfung der Interessenabwägung der kommunalen Planungsbehörde ist von der Genehmigungsbehörde selbst vorzunehmen. Selbst das Bundesgericht überprüft die Rechtmässigkeit von Interessenabwägungen (weil es sich dabei um eine Rechtsfrage handelt) grundsätzlich frei und prüft dabei, ob alle berührten Interessen ermittelt und richtig bewertet sowie die möglichen Auswirkungen des Entscheids berücksichtigt wurden (EspaceSuisse, Raum & Umwelt, März 1/2020, Interessenabwägung, S. 22). Bei der Prüfung der Richtigkeit der durch die kommunale Planungsbehörde vorgenommenen Interessenabwägung hat die Genehmigungsbehörde somit insbesondere zu kontrollieren, ob alle auf dem Spiel stehenden Interessen vollständig erfasst und namentlich die Planungsziele und -grundsätze berücksichtigt worden sind. Dies stellt eine Rechtsfrage dar. Die relative Gewichtung der widerstreitenden Interessen ist dagegen weitgehend eine Ermessensfrage, bei deren Beurteilung den Planungsbehörden ein Spielraum einzuräumen ist. Hat die Planungsbehörde eine sachlich haltbare Abwägung getroffen, ist dies von der Genehmigungsbehörde zu respektieren. Die Genehmigungsbehörde hat aber zumindest alle massgebenden Interessen zu ermitteln und zu prüfen, ob die Planungsbehörde eine «sachlich haltbare Abwägung» dieser Interessen vorgenommen hat. Diese Prüfung ist entsprechend zu begründen. Die



Prüfung der Rechtmässigkeit des Planerlasses enthält auch die Ermittlung der öffentlichen Interessen und eine Verhältnismässigkeitsprüfung (BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022 Erw. 5.7 mit Hinweisen).

5.5 Zu prüfen ist vorliegend, ob die vorerwähnte – im Zusammenhang mit einem projektbezogenen Nutzungsplan (konkret: Sondernutzungsplan betreffend Deponie) ergangene – Rechtsprechung betreffend Genehmigungsverfügungen (vgl. BUDE Nr. 58/2022 vom 14. Juli 2022) uneingeschränkt auch im Zusammenhang mit dem Erlass bzw. der Revision einer Schutzverordnung betreffend den Kulturgüterschutz Geltung beanspruchen kann.

5.5.1 Das AREG macht diesbezüglich in seiner Vernehmlassung vom 10. März 2023 namentlich geltend, es sei im Rahmen der Vorprüfung die angefochtene Schutzverordnung von den beteiligten kantonalen Dienststellen (konkret: vom Amt für Kultur die DMP und die Archäologie, vom Amt für Natur, Jagd und Fischerei die Abteilung Natur- und Landschaftsschutz, das Kantonsforstamt sowie aus dem AREG die Abteilungen Ortsplanung und Vermessung) umfassend geprüft und das Ergebnis der Gemeinde im Vorprüfungsbericht mitgeteilt worden. Weiter macht das AREG geltend, bei der Genehmigung einer Schutzverordnung bestehe für die Genehmigungsbehörde nur eingeschränkt die Möglichkeit zur Intervention, beispielsweise bei einem fehlerhaften Gutachten. Bei Schutzobjekten habe die Genehmigungsbehörde somit kaum Spielraum, sie sei an die fachliche Einschätzung der Fachstellen gebunden. In der Regel bestehe kein Anlass, an der fachlichen Einschätzung zu zweifeln und diese in Frage zu stellen. Auch vorliegend sei aus Sicht der Genehmigungsbehörde nicht ersichtlich, warum von den im Rahmen der Vorprüfung und Genehmigung eingeholten Fachberichten und Fachstellungen abgewichen werden sollte. Bei der Ausscheidung von Schutzobjekten handle es sich um eine rein fachliche Fragestellung. Diese könne in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden. Für die Genehmigungsbehörde bestehe hier kein Spielraum für eine eigene Interessenabwägung. Auch seien keine offensichtlichen Mängel an den Fachgutachten zu erkennen. Eine Schutzverordnung unterliege zudem nicht dem fakultativen Referendum (Art. 36 PBG). Dies sei ein weiterer Hinweis, dass es sich um eine fachliche Einschätzung handle, gegen die man sich wohl in einem Rechtsmittelverfahren wehren, die Bevölkerung aber nicht politisch mitwirken könne.

5.5.2 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 9. November 2022 aus, die von den Rekurrenten angesprochene Interessenabwägung sei von der Gemeinde als der kommunalen Planungsbehörde im Planverfahren vorzunehmen. Im Rahmen der Staatsaufsicht bzw. der Genehmigung überprüfe das AREG den Planerlass (mit seinen Bestandteilen inkl. Interessenabwägung) und stimme diesem zu oder nicht. Als Aufsichtsbehörde habe sie selber keine Interessenabwägung über den Planerlass vorzunehmen bzw. eine solche stehe ihr aufgrund dieser Zuständigkeitsordnung gar nicht zu. Da das AREG



und die weiteren kantonalen Amtsstellen bereits in die Vorprüfung involviert gewesen seien, beschränke sich die Genehmigungsverfügung des AREG vom 21. Juni 2022 auf eine Prüfung, ob die Erwägungen gemäss der Vorprüfung berücksichtigt worden seien und ob Beanstandungen seitens des AREG und der kantonalen Fachstellen bestünden. Gemäss ständiger Praxis werde eine Schutzverordnung vom AREG und den involvierten kantonalen Amtsstellen zwar umfassend geprüft. Ausführlichere Erwägungen enthalte die Genehmigungsverfügung des AREG gemäss Funktion der Staatsaufsicht jedoch nur zu jenen Schutzobjekten, bei denen Vorbehalte seitens des AREG oder einer kantonalen Amtsstelle bestanden hätten oder welche aus Sicht der kantonalen Amtsstellen von besonderer Bedeutung seien. Eine Genehmigungsverfügung des AREG betreffend eine Schutzverordnung habe jedoch – entsprechend der Rechtsnatur der Staatsaufsicht und der planungsrechtlichen Zuständigkeit – keine weitere Interessenabwägung zu enthalten; schon gar nicht zu sämtlichen Schutzobjekten. Dies liege weder in der aufsichtsrechtlichen Funktion, noch in der Zuständigkeit des AREG als Genehmigungsbehörde. Die Vornahme der Interessenabwägung zum Planerlass stehe wie erwähnt nur der Gemeinde als kommunaler Planungsbehörde zu. Eine ausführliche Begründung der Genehmigungsverfügung bei einer Gesamtrevision einer Schutzverordnung mit hunderten Schutzobjekten wäre überdies praktisch gar nicht umsetzbar.

5.5.3 Schutzverordnungen sind gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. c PBG kommunale Nutzungspläne, und namentlich durch Aufnahme und Beschreibung in einem solchen Nutzungsplan erfolgen Entscheide über die Unterschutzstellung von Baudenkmalern (vgl. Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG). Die politische Gemeinde stellt also Schutzobjekte, wie etwa Baudenkmalern, hauptsächlich durch den Erlass einer Schutzverordnung (Nutzungsplan) unter Schutz, und zwar bei Baudenkmalern von nationaler oder kantonaler Bedeutung unter Beizug des Amtes für Kultur resp. der DMP. Mit weiteren raumplanerischen Instrumenten kann der Schutz, namentlich auch der Umgebungsschutz, noch weiter konkretisiert werden. Dazu gehören unter anderem kommunale Sondernutzungspläne, in welchen beispielsweise Massnahmen zugunsten des Natur- und Heimatschutzes angeordnet werden können (vgl. VerwGE B 2022/40 vom 19. Januar 2023 Erw. 5.1 mit Hinweisen).

5.5.4 Die Schutzverordnung der Politischen Gemeinde W.____ war im Zeitpunkt des Inkrafttretens des PBG am 1. Oktober 2017 älter als 15 Jahre. Als Folge davon sind alle Baudenkmalern auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde W.____ nach Art. 115 Bst. g PBG derzeit von Gesetzes wegen geschützt (Art. 176 Abs. 2 PBG). Der Schutz von Gesetzes wegen hat zur Folge, dass deklaratorisch festzustellen ist, ob es sich bei einem Objekt, welches von einem baurechtlichen Verfahren tangiert wird, um ein Schutzobjekt handelt. Dabei ist der besondere kulturelle Zeugniswert zu ermitteln. Wird ein kultureller Zeugniswert nachgewiesen, hat dies unmittelbar zur Folge, dass es sich um ein Objekt handelt, welches von Gesetzes wegen unter Schutz steht (VerwGE B 2021/219 vom 11. August 2022 Erw. 3.1). Ferner kommt



durch die übergangsrechtliche Unterschutzstellung der Schutz der Schutzobjekte vor Beeinträchtigungen (Art. 122 Abs. 3 PBG) unmittelbar von Gesetzes wegen zum Tragen. Eine formell-rechtliche Unterschutzstellung ist nicht notwendig (vgl. BUDE Nr. 26/2024 vom 22. März 2024 Erw. 7.4.2 mit Hinweis auf VerwGE B 2021/2019 vom 11. August 2022 Erw. 3.3). Sodann gelten gemäss der Legaldefinition des PBG als Baudenkmäler herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör (Art. 115 Abs. 1 Bst. g PBG). Auch wenn das vor dem PBG geltende BauG keine ausdrückliche Legaldefinition für Baudenkmäler kannte (so zumindest J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 115 N 22), so kann die zum alten Baugesetz ergangene Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes betreffend die allgemein gültigen Grundsätze der Denkmalpflege und zur Schwürdigkeit nach wie vor herangezogen werden. Danach hat bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, eine sachliche, auf wissenschaftlichen Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt (VerwGE B 2020/176 vom 1. Juli 2021 Erw. 4.3 mit Hinweisen).

5.5.5 Mit Blick auf das in Frage stehende Gebiet G.____ steht fest, dass es sich dabei um ein Baudenkmal handelt, das bislang namentlich mittels der (bisherigen) Schutzverordnung (Ortsbildschutzgebiet [Ortsbild A; «OBS-A»]), dem ISOS (Gebiet Nr. 003; Erhaltungsziel A [Substanzerhaltung]) und – wie dargelegt – gestützt auf das Gesetz selber (ex-lege-Schutz) geschützt war. Weiter ist gemäss überzeugender Darstellung der Vorinstanz und in Übereinstimmung mit der fachlichen Beurteilung der DMP das Gebiet G.____ nach wie vor schwürdig; es handelt sich um ein Gebiet, dessen Schutz offenkundig in einem grossen öffentlichen Interesse lag und liegt (vgl. ergänzend zur Schwürdigkeit und diesbezüglichen Einwänden der Rekurrenten auch unten, Erw. 8). Zwar trifft es zu, dass der Schutz von Baudenkmalern nur einer von verschiedenen räumlichen Ansprüchen ist und dass innerhalb einer Interessenabwägung nach den Grundsätzen von Art. 3 RPV der Schutz von Denkmälern anderen öffentlichen Anforderungen entgegenstehen kann. Auch können Schutzmassnahmen für Baudenkmäler, die nicht mit der Raumentwicklung koordiniert werden, gegen Bundesrecht verstossen, wenn diese anderen räumlichen Schutzinteressen entgegenstehen und nicht in die Interessenabwägung einer Unterschutzstellung miteinbezogen wurden (vgl. Planungs- und Koordinationspflicht gemäss Art. 2 RPG; so auch W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 N 182). Wenn jedoch ein bereits vom Gesetz i.V.m. dem ISOS und der bestehenden Schutzverordnung geschütztes Gebiet zur Beibehaltung in der (neuen) Schutzverordnung vorgesehen ist, bedarf es dazu keiner ausdrücklichen Erwähnung und Gewichtung von diesbezüglichen öffentlichen Interessen und zwar weder von der



kommunalen Planungs-, noch von der kantonalen Genehmigungsbehörde. Mit anderen Worten erübrigt sich eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung, soweit anlässlich der Gesamtrevision einer Schutzverordnung der Schutz von (gemäss fachlicher Einschätzung schutzwürdigen) Baudenkmalern gewährleistet bzw. beibehalten werden soll. Jedenfalls in einer solchen Konstellation trifft mithin die Auffassung des AREG zu, wonach es sich im Wesentlichen um eine fachliche Beurteilung handelt. Anders verhielte es sich allenfalls, wenn gestützt auf raumplanerische Interessen wie z.B. Verdichtungsinteressen ein Baudenkmal trotz dessen Schutzwürdigkeit nicht in die Schutzverordnung aufgenommen werden wollte. Ein solcher Verzicht auf Schutzmassnahmen müsste selbstverständlich (von der kommunalen Planungsbehörde) mit überwiegenden und der Unterschützstellung entgegenstehenden Interessen gerechtfertigt werden und eine derartige Interessenabwägung wäre (von der kantonalen Genehmigungsbehörde) im Rahmen des Genehmigungsverfahrens in der oben dargestellten Art zu überprüfen.

5.5.6 Vorliegend kommt hinzu, dass keinerlei öffentliche Interessen erkennbar sind oder geltend gemacht werden, welche jenes am Schutz des Quartiers G.____ überwiegen könnten. Solche Interessen ergaben sich auch nicht im Planungsprozess, welcher sich zusammengefasst wie folgt gestaltete: Die kommunale Planungsbehörde erstellte zunächst namentlich ein Kulturgüterinventar, worin unter anderem unter dem Titel des Ortsbildschutzes Teilgebiete einzeln bewertet und insgesamt 18 Teilgebiete detailliert erfasst wurden (vgl. Kulturgüterinventar, «OS 01» bis «OS 17» i.V.m. Planungsbericht Ziff. 3.2). Das Inventar teilt die einzelnen Objekte in die drei Kategorien «schützenswert», «erhaltenswert» und «ohne Einstufung» ein, wobei bei schützenswerten Objekten zusätzlich eine Einstufung in ihrer Bedeutung vorgenommen wird («nationale», «kantonale» oder «lokale» Bedeutung; vgl. Planungsbericht Ziff. 3.3). Das Gebiet G.____ wurde in Würdigung insbesondere auch der tatsächlichen Umstände als schützenswertes Ortsbild («OS A national») inventarisiert. Im Rahmen des kantonalen Vorprüfungsverfahrens bestätigte sodann das AREG zusammen mit der DMP die Schutzwürdigkeit (auch) des Gebiets G.____ (vgl. im Einzelnen Stellungnahme DMP an AREG vom 21. Februar 2019 [in act. 22] i.V.m. Vorprüfungsbericht AREG vom 24. Mai 2019 [in act. 20]; dort u.a.: «Das vorgesehene Ortsbildschutzgebiet OS [003] ist als Substanzschutzgebiet festzulegen; entsprechend dem bisherigen Status als Ortsbildschutzgebiet»). Nach Durchführung des Einspracheverfahrens blieb es gemäss nachvollziehbarer Darstellung im kommunalen Einspracheentscheid dabei, dass das «erforderliche öffentliche Interesse an der weiteren Unterschützstellung der Siedlung 'G.____' gegeben ist. Da sich die Häuser [...] in einem gut erhaltenen Zustand befinden, besteht ein hohes öffentliches Interesse am Erhalt der Bausubstanz. Der Eingriff in das Grundeigentum erweist sich auch als verhältnismässig. Das einheitliche Erscheinungsbild der Arbeiterhäuser lässt sich nur durch einen Erhalt der vorhandenen Bausubstanz bewahren». Die Vorinstanz kam mithin zum Schluss, dass keine (öffentlichen oder privaten) Interessen das Interesse an der Aufnahme



des Gebiets G.____ in die Schutzverordnung überwiegen könnten (vgl. ergänzend zur Abwägung mit geltend gemachten privaten Interessen auch unten, Erw. 6). Entsprechend blieb es auch nach diesen Abwägungen bei der Aufnahme des Gebiets G.____ in die Schutzverordnung.

5.6 Angesichts der vorstehenden Erwägungen liegt – entgegen der rekurrentischen Einwände – keine Verletzung der Begründungspflicht durch das AREG vor. Unter den gegebenen Umständen war keine ausführlichere Begründung insbesondere betreffend Interessenabwägung erforderlich und der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

6.

Weiter rügen die Rekurrenten eine Verletzung des Koordinations- und Konzentrationsprinzips hinsichtlich der bevorstehenden Gesamtrevision der kommunalen Rahmennutzungsplanung. Die Gesamtrevision der SchutzVO ohne gleichzeitige Durchführung der Gesamtrevision von Baureglement und Zonenplan sei unzulässig, weil die Eigentumsbeschränkungen nicht feststünden und die Interessenabwägung gar nicht vorgenommen werden könne. Die Baubeschränkungen müssten mit den baulichen Möglichkeiten verglichen werden, die aufgrund der Regelbauweise bestünden; diese Vorschriften seien in Revision und es seien grundlegende Änderungen geplant, insbesondere eine massive Verdichtung.

6.1 Art. 25a Abs. 1 bis 3 RPG enthalten die Grundsätze der Koordination. Sie wurden für Verfügungen und für projektbezogene Pläne, die Verfügungscharakter haben (Sondernutzungspläne) entwickelt. Sind für die Verwirklichung eines Bauprojekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden können, muss die Rechtsanwendung materiell gleichzeitig und widerspruchsfrei koordiniert erfolgen. Dies gilt insbesondere, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Art. 25a Abs. 2 Bst. d sowie Abs. 3 RPG). Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit mehrerer Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest, die auch auf das Nutzungsverfahren sinngemäss anwendbar sind (Art. 25a Abs. 4 RPG). Die Koordinationspflicht kann allerdings nur soweit reichen, als tatsächlich ein Koordinationsbedürfnis besteht. Der Umstand, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen, genügt für sich allein jedenfalls noch nicht für die Bejahung der Koordinationspflicht. Art. 25a RPG kommt auch dann zur Anwendung, wenn für die verschiedenen Bewilligungen (Verfügungen) nur eine Behörde zuständig ist. Das Koordinationsgebot gilt in verfahrensmässiger Hinsicht in dem Sinn, dass ein Bauvorhaben als Ganzes in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren muss angefochten werden können (BUDE Nr. 58/2024 vom



1. Juli 2024 Erw. 2.1; BDE Nr. 41/2012 vom 6. September 2012 Erw. 3.1; VerwGE B 2021/88 vom 21. Juni 2022 Erw. 2.1).

6.2 Die Koordinationsgrundsätze finden auf Nutzungspläne und damit auch auf Schutzverordnungen nach dem PBG sachgemäss Anwendung. Bilden die massgeblichen Fragen Gegenstand verschiedener Verfahren, sind diese zeitlich zu koordinieren, wenn wegen des Erfordernisses einer inhaltlich abgestimmten Anwendung des materiellen Rechts keine Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen (BUDE Nr. 58/2024 vom 1. Juli 2024 Erw. 2.1 mit Hinweisen auf VerwGE B 2019/77; B 2019/78 vom 11. Februar 2020 Erw. 4.1 und VerwGE B 2013/232; B 2013/267 vom 16. April 2014 Erw. 2.1 ff.; VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.1). Eine Pflicht zur materiellen Koordination kann sich namentlich auch aus verschiedenen bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen ergeben, welche die Behörden zu einer umfassenden Interessenabwägung verpflichten (BDE Nr. 28/2021 vom 8. April 2021 Erw. 5.1 mit Hinweisen).

6.3 Gemäss Art. 175 Abs. 1 PBG sind Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses (d.h. bis 31. September 2027) im ordentlichen Verfahren an das neue Recht anzupassen. Schutzinventare werden innert 15 Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Gesetzes (d.h. bis 31. September 2032) erlassen oder an das neue Recht angepasst (Art. 176 Abs. 1 PBG). Baudenkmäler und archäologische Denkmäler sind von Gesetzes wegen geschützt, bis entweder ein Schutzinventar nach PBG vorliegt oder eine Schutzverordnung besteht, die nicht älter als 15 Jahre ist (sog. ex-lege-Schutz, Art. 176 Abs. 2 PBG; vgl. oben, Erw. 5.5.4). Gemäss kantonalem Richtplan (Koordinationsblatt S 31 «Schützenswerte Ortsbilder») ziehen Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer eigenen raumwirksamen Aufgaben in den im Richtplan bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung das ISOS und das Kantonsinventar systematisch als Entscheidungsgrundlage bei, wenn eine umfassende Interessenabwägung erforderlich ist. Ferner stellen die Gemeinden mit Massnahmen der Ortsplanung den Schutz der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich innert zehn Jahren ab Genehmigung der Richtplan-Anpassung 12 (genehmigt am 5. März 2013) durch den Bundesrat sicher (d.h. bis 5. März 2023).

6.4 Bereits angesichts dieser übergangsrechtlichen Vorgaben (Frist zur Anpassung der Rahmennutzungsplanung an das PBG bis 31. September 2027; Frist zur Sicherstellung des Schutzes der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung bis 5. März 2023) wird klar, dass die Revision der Rahmennutzungsplanung (Anpassung Baureglement und Zonenplan) jedenfalls vorliegend nicht mit dem Erlass der Schutzverordnung koordiniert werden musste. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern im Gebiet G.____ die Rahmennutzungspla-



nung durch die SchutzVO präjudiziert würde; vielmehr wird die (aktuelle und zukünftige) Zonierung im fraglichen Bereich einfach durch das (aktuelle oder zukünftige) Ortsbildschutzgebiet überlagert. Es liegt mit hin keine Verletzung des Koordinationsprinzips vor.

6.5 Hinzu kommt, dass bei der Verhältnismässigkeitsprüfung im Rahmen der Unterschützstellung die dem Eigentümer verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten nur summarisch beurteilt werden können. In der Regel fehlt für eine detaillierte Beurteilung ein konkretes Sanierungs- und Nutzungskonzept. Aus diesem Grund sind Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit konkreten Bauabsichten im Baubewilligungsverfahren wiederum auf ihre Verhältnismässigkeit hin zu prüfen (vgl. W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 266 mit Verweis auf BGE 120 Ia 270 Erw. 3.a; vgl. ferner Urteil des Bundesgerichtes 1C_305/2015 vom 14. Dezember 2015 Erw. 6.4 *in fine*). Dasselbe Vorgehen sieht im Übrigen auch die streitgegenständliche Schutzverordnung für das Gebiet G.____ vor (vgl. Zulässigkeit von Abbrüchen gemäss Art. 5 Abs. 2 SchVT, ferner Bewilligungserteilung nach Art. 25 SchVT, dort insbesondere die Interessenabwägung gemäss Abs. 2). Vorliegend machen die Rekurrenten keine konkreten Planungsabsichten hinsichtlich der baulichen Umgestaltung und/oder einer zu ändernden Nutzung ihres Grundstücks geltend. Entsprechend ist eine Abwägung zwischen den Interessen an der Aufnahme in das Ortsbildschutzgebiet einerseits und ihren (konkreten) privaten Interessen andererseits gar nicht im Detail möglich. Vielmehr wird im Rahmen eines konkreten Baubewilligungsverfahrens eine Verhältnismässigkeitsprüfung bzw. eine Interessenabwägung vorzunehmen sein; wenn dazumal bereits die revidierte Rahmennutzungsplanung in Kraft steht, hätte sich diese Prüfung selbstredend an den Überbaumöglichkeiten gemäss revidiertem Zonenplan/Baureglement zu orientieren. Die Aufnahme ihres Grundstücks in die Schutzverordnung erweist sich somit – jedenfalls summarisch betrachtet – auch mit Blick auf die Beschränkungen hinsichtlich Bebaumöglichkeiten als verhältnismässig. Dies umso mehr, als bereits die aktuell in Kraft stehende Schutzverordnung vom 22. November 1996 i.V.m. mit der Änderung vom 8. Juli 2002 das Gebiet G.____ als Schutzgegenstand ausweist (Ortsbildschutzgebiet «OBS VII»). Es handelt sich schon heute um ein Ortsbild der Kategorie A, wo namentlich die gute Gesamtwirkung zu erhalten ist. Als schutzwürdig deklariert die aktuelle Schutzverordnung die Stellung der Bauten zum Strassenraum und zueinander, die baukubischen Verhältnisse, die Vorgärten, wichtige Bäume, Freiräume und Platzanlagen. Bauten und Anlagen sind der bestehenden Baustruktur und ihrer Umgebung anzupassen und bestehende, das Ortsbild prägende Freiräume, Bepflanzungen oder andere natürliche Elemente sind zu erhalten. Ersatzbauten am gleichen Standort sind zulässig, haben sich jedoch dem bisherigen Bestand anzupassen, soweit der Schutz des Ortsbilds nichts anderes erfordert (vgl. zum Ganzen Art. 34 f. der am 8. Juli 2002 geänderten Fassung der Schutzverordnung; vgl. ferner dortige FN 4 mit Verweis auf die «Gestaltungsstudie 'G.____'»; konkret: «Die Detailinventarisierung und Gestaltungsvorschläge [Bericht D.____]



vom Mai 2001 gelten als richtungweisende Bestandteile in Ergänzung zu den Ortsbildschutzvorschriften. Sie werden bei der Beurteilung von Baugesuchen als Entscheidungshilfen beigezogen»). Im Vergleich zu dieser aktuellen Rechtslage sind die Rekurrenten nicht mit gravierenden *zusätzlichen* Eigentumsbeschränkungen konfrontiert, was die – hier nur summarisch überprüfbare – Verhältnismässigkeit ebenfalls belegt.

6.6 Insgesamt müssen somit im jetzigen Zeitpunkt die ungewissen und anhand der dannzumal geltenden Rahmennutzungsplanung zu ermittelnden Nutzungsmöglichkeiten nicht weiter abgeklärt werden. Der Beizug weiterer Akten, insbesondere zur laufenden Revision der Ortsplanung, erübrigt sich, und es liegt keine Verletzung des Koordinations- und/oder des Konzentrationsprinzips vor. Der Rekurs ist diesbezüglich unbegründet.

7.

Weiter rügen die Rekurrenten, bei Art. 5 SchVT handle es sich um eine widerrechtliche Ortsbildschutzvorschrift. Die kommunalen Schutzvorschriften müssten sich am Schutzgegenstand orientieren. Bei einem Ortsbildschutzgebiet sei das «Bild», d.h. die äussere Erscheinungsform geschützt. Art. 5 SchVT beinhalte eine Pflicht zur Erhaltung der heutigen Bauten, Anlagen, Gassen, Plätze und Freiräume. Insbesondere bezüglich Bauten gälten im Ergebnis die gleichen Vorschriften wie bei einer Unterschutzstellung als Kulturobjekt. Im Weiteren sei die Anweisung «... zu pflegen...» in Art. 5 Abs. 2 SchVT rechtswidrig; das st.gallische Baurecht beinhalte nur Verbote, jedoch keine Pflicht, dass eine Grundeigentümerschaft bestimmte Tätigkeiten ausführen müsse. Art. 5 SchVT habe keine Rechtsgrundlage. Entsprechend beantragen die Rekurrenten, der Einsprache- und Genehmigungsentscheid sei («für den Fall, dass [er] nicht generell aufgehoben wird») wenigstens bezüglich Art. 5 SchVT aufzuheben.

7.1 Art. 5 SchVT trägt die Marginalie «Ortsbildschutzgebiete OS A, OS B» und hat folgenden Wortlaut:

1 Die Ortsbildschutzgebiete umfassen die historisch wichtigsten Ortsteile (Ortsbildschutzgebiete OS A) sowie weitere, prägende Ortsteile mit überwiegend lokaltypischen Bauten und wichtigen Freiräumen in einem historisch gewachsenen Kontext (Ortsbildschutzgebiete OS B).

2 Im Ortsbildschutzgebiet A sind Bauten, Anlagen, Gassen, Plätze und Freiräume in ihrer bestehenden Substanz und in ihrem charakteristischen Erscheinungsbild, bis und mit der entsprechenden Detailgestaltung, Materialwahl und Farbgebung, zu pflegen und zu erhalten. Abbrüche sind nur zulässig, wenn der Erhalt der vorhandenen Bausubstanz in Abwägung des geschichtlichen und künstlerischen Wertes nicht sinnvoll ist und zugleich die entstehende Lücke das Ortsbild nicht negativ beeinträchtigt oder die Ausführung eines für das Ortsbild gleichwertigen Neubaus gesichert ist. Neubauten, bauliche Ergänzungen und neue Anlagen sind sorgfältig in



das geschützte Ortsbild einzupassen. Sie haben sich an den wesentlichen Merkmalen der historischen Bebauung zu orientieren, insbesondere gilt dies für Volumetrie, Dachform, Stellung, Ausrichtung, Gliederung, Massstäblichkeit, Dach- und Fassadengestaltung sowie Materialisierung und Farbgebung. An- und Kleinbauten, Dachaufbauten sowie Reklamen und Beschriftungen und dergleichen haben sich auf eine mit dem Ortsbild verträgliche Grösse zu beschränken.

3 Im Ortsbildschutzgebiet B sind die Bauungsart und die vorhandenen Freiräume in ihrer typischen Struktur und den dafür wesentlichen Elementen zu pflegen und zu erhalten. Neue Bauten und Anlagen sowie Ersatzbauten sind sorgfältig ins Orts- und Strassenbild einzupassen und haben sich an den wesentlichen Merkmalen der bestehenden Bauungsart wie Kubatur, Proportionen, Stellung und Ausrichtung zu orientieren.

4 Für das Gebiet G.____ sind in Ergänzung zu den Ortsbildschutzvorschriften die Gestaltungsrichtlinien gemäss der Gestaltungsstudie G.____ von D.____ vom 4. Juli 2002 wegleitend.

7.2 Die formell-gesetzlichen Grundlagen für die Unterschutzstellung von Baudenkmalern (z.B. Ortsbildern; vgl. Art. 115 Bst. g PBG) sind im Wesentlichen durch die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) und des PBG ohne Weiteres gegeben (J. BEREUTER, a.a.O., Art. 122 N 11). So enthält Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG namentlich die gesetzliche Grundlage für Entscheide über die Unterschutzstellung von Baudenkmalern durch Aufnahme und Beschrieb in einem Nutzungsplan (konkret: Schutzverordnung).

7.3 Die Rekurrenten gehen im Weiteren zutreffend sinngemäss davon aus, dass vor Inkrafttreten des PBG die Art. 98 ff. BauG keine Grundlage enthielten, um Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter oder Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu einem positiven Handeln wie Pflegemassnahmen oder dergleichen zu verpflichten (BDE Nr. 49/2018 vom 15. Oktober 2018 Erw. 10.2.2 mit Hinweis auf B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1062; in der Folge unbestritten geblieben vor Verwaltungsgericht; vgl. VerwGE B 2018/232 vom 12. August 2019 Erw. 3.3). An dieser Rechtslage hat sich auch mit dem Inkrafttreten des PBG nichts Wesentliches geändert: Zwar sieht Art. 123 Abs. 1 PBG vor, dass die politische Gemeinde Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern treffen kann, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer dazu nicht willens oder in der Lage ist. Wie bisher kann der Grundeigentümer aber nur vertraglich zum Unterhalt eines Kulturdenkmals verpflichtet werden. Diesbezüglich ändert das PBG am geltenden Recht nichts (vgl. J. BEREUTER,



a.a.O., Art. 123 N 2 mit Hinweis auf die Botschaft; vgl. ferner Handbuch zum neuen Planungs- und Baugesetz [PBG] des Bau- und Umweltdepartementes, Stand 10. Oktober 2023, Art. 123; a.M. W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 290 i.V.m. N 234 ff.).

7.4 Art. 5 SchVT («...zu pflegen...») basierte somit – sofern damit die Verpflichtung zu einem aktiven Tun verstanden würde – auf keiner genügenden gesetzlichen Grundlage. Soweit allerdings die Rechtmässigkeit von Vorschriften in Reglementen wegen Verletzung übergeordneter Rechts gerügt wird, ist stets zu beachten, dass die angefochtene Vorschrift auch nicht einer rechtskonformen Auslegung zugänglich sein darf. Kann sie in vertretbarer Weise rechtskonform ausgelegt werden und gewährt eine Rechtsmittelkontrolle in einem späteren konkreten Anwendungsfall einen hinreichenden Schutz, rechtfertigt sich deren Aufhebung nicht.

Bezweckt wird mit Art. 5 Abs. 2 und 3 SchVT der Erhalt der in den Ortsbildschutzgebieten vorhandenen Bauten und Anlagen. Dieses Ziel ist angesichts der definierten Schutzziele inhaltlich ohne weiteres nachvollziehbar (vgl. Würdigung des Gebiets G.____ gemäss Kulturgüterinventar, dort u.a.: «Oberstes Ziel bleibt das einheitliche Erscheinungsbild der Bauten und des Aussenraums [Vorplätze, Fusswege, Lebhäge]; vgl. ferner ISOS). Das Erhalten von Schutzgegenständen impliziert zwar deren Pflege bzw. Unterhalt. Trotzdem liegt der Schutzzweck der umstrittenen Norm in der Erhaltung und nicht in der Verpflichtung zu einem aktiven Tun. Art. 5 SchVT kann mithin ein rechtmässiger Inhalt beigelegt werden, weshalb auf die Aufhebung der Umschreibung «zu pflegen» – trotz fehlender kantonrechtlicher Grundlage – zu verzichten ist. Der Rekurs erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

8.

Weiter rügen die Rekurrenten, die heutige Bebauung mit Einschluss der Umgebung erfülle die Qualität für die Bezeichnung als Ortsbildschutzgebiet A nicht mehr. Sie begründen dies insbesondere mit der Art und Weise, wie die Umfahrungsstrasse im Gebiet G.____ offenbar bewilligt und nunmehr gebaut worden sei. Dort seien ca. 10 m bis 20 m hohe Mauern und Lehnbrücken erstellt worden, die entlang dem Quartier G.____ rund 6 m in die Luft ragten, ohne irgendeine (gestalterische) Rücksichtnahme auf das – angeblich – zu schützende Ortsbild G.____. Durch die Mauern und Lehnbrücken sei das Quartier G.____ dermassen verunstaltet worden, dass der Erlass von Schutzvorschriften nicht (mehr) gerechtfertigt sei, auf jeden Fall nicht als Ortsbildschutzgebiet A.

8.1 Das Ortsbild ist die Erscheinungsform einer Gruppe von Bauten und Anlagen. Es handelt sich um Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen (VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Zu unterscheiden ist zwischen dem inneren Ortsbild, z.B. Gassen- und Platzbild, und dem



äusseren Ortsbild, z.B. Lage und Stellung in der Landschaft. Der Ortsbildschutz geht über den Schutz allfälliger, das Ortsbild prägender Einzelobjekte hinaus und soll das Gesamtbild einer Baugruppe wahren. Er befasst sich nur soweit mit dem Einzelobjekt, als es für das Erscheinungsbild der Gruppe gesamthaft von Bedeutung ist. Massnahmen zur Erhaltung von Einzelobjekten machen aber ihrerseits einen wesentlichen Bestandteil der Ortsbildpflege aus (vgl. T. MARTY, in: Hangartner [Hrsg.], Ortsbildpflege in der Praxis, St.Gallen 1975, S. 52; VerwGE B 2011/206 vom 23. August 2012 Erw. 5.2). Die Vorschriften des Ortsbildschutzes reichen im Allgemeinen über den eigentlichen Denkmalschutz hinaus, da sie auch dort gelten, wo keine Denkmäler betroffen sind. Enger als jene des Denkmalschutzes erweisen sich Regelungen des Ortsbildschutzes insofern, als sie auf die äussere Erscheinung von Gebäuden und Gebäudegruppen gerichtet sind und somit das Innere nur insofern erfassen, als dieses nach aussen hin wirkt (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 17 N 19; VerwGE 2014/228 vom 24. November 2016 Erw. 4.3; BDE Nr. 58/2018 vom 19. Dezember 2018 Erw. 4.1). Entsprechend werden in Art. 5 Abs. 2 der eidgenössischen Verordnung über das Bundesinventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12; abgekürzt VISOS) Ortsbilder als Siedlungen in ihrer Gesamtheit definiert. Sie umfassen sowohl bebaute Bereiche mitsamt Strassen, Plätzen und zur Bebauung gehörenden Zwischenräumen als auch nicht bebaute, mit der Bebauung in einem räumlichen Zusammenhang stehende Bereiche wie Gärten, landschaftsarchitektonisch gestaltete Freiräume oder Kulturland. Einheitsstiftende Elemente, welche das zu schützende charakteristische Bild ausmachen, definieren und begrenzen das Schutzobjekt. Diese sind im Einzelnen aus vorliegenden historischen Siedlungsgrundrissen, Parzellenstrukturen, Wegführungen wie auch aus baulichen Formen, Strukturen, Funktionen und deren räumlichen Zusammenhängen sowie den historischen Entwicklungsschritten zu ermitteln (vgl. W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 81; vgl. zum Ganzen ebenfalls BUDE Nr. 2/2024 vom 8. Januar 2024 Erw. 4.1 i.V.m. VerwGE B 2024/10 vom 15. Mai 2024 Erw. 4).

8.2 In seiner koordinierten Vernehmlassung vom 10. März 2023 verweist das AREG hinsichtlich der fachlich-denkmalspflegerischen Punkte auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 8. Februar 2022 [recte: 2023]. In Letzterer führt die DMP zur Überbauung G.____ und deren Qualität zusammengefasst aus, das Quartier G.____ sei im ISOS als «ländliche Arbeitersiedlung mit einheitlichen Giebelhäusern, erbaut 1940/41; später etwas erweitert» eingetragen und mit Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) bezeichnet. Dies bedeute, dass alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume integral zu erhalten seien (vgl. Art. 9 Abs. 4 Bst. a VISOS und Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 der Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS [WISOS]). Bei «Erhalten der Substanz» gälten als generelle Erhaltungshinweise Abbruchverbot, Bauverbot für Neubauten und die Pflicht, für Veränderungen Detailvorschriften zu erstellen (Art. 24 Abs. 2 WISOS). Nach Art. 11 VISOS berücksichtigten die Kantone das

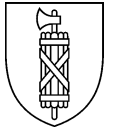


ISOS bei ihren Planungen. Sie sorgten dafür, dass das ISOS bei der Nutzungsplanung auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt werde. Die Kantone und Gemeinden seien somit verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Ortsplanung zu berücksichtigen. Den vorgenannten Weisungen zum Erhaltungsziel des ISOS folgend, sehe die SchutzVO eine Unterschutzstellung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung (äussere Substanz und räumliche Struktur) vor, gestützt auf Bundesrecht (Art. 11 VISOS). Dass bedeutende Ortsbilder mit Schutzzonen oder durch andere geeignete Massnahmen zu schützen seien, werde ebenso von Art. 17 RPG und von Art. 3 Ziff. 2 der Granada-Konvention (SR 0.440.4) verlangt.

8.3 Am Augenschein vom 23. Januar 2024 hat sich zusammengefasst gezeigt, dass die an die ringförmige G.____strasse angrenzenden Grundstücke mit Wohnhäusern überbaut sind, bei welchen eine Einheitlichkeit bzw. zumindest Ähnlichkeit in der äusseren Erscheinung insbesondere hinsichtlich Typologie, Ausrichtung und Geschossigkeit, Materialisierung und umliegende Freiräume festgestellt werden konnte (vgl. im Einzelnen Augenscheinprotokoll samt Fotodokumentation, dort auch mit Hinweis auf Gebäude Vers.-Nr. 010 auf Grundstück Nr. 011 [Kindergarten] und auf die Grundstücke entlang der I.____strasse). Ausserdem erklärte der Leiter der DMP am Augenschein, beim Quartier G.____ handle es sich um eine einzigartige Siedlung, die wie keine zweite vollständig erhalten sei. Zwar seien gewisse Veränderungen vorgenommen worden, jedoch sei aus Sicht der DMP klar, dass sie schutzwürdig sei. Auch falle die Einheitlichkeit der um das Jahr 1940 erbauten Siedlung auf. Um diese Einheitlichkeit zu erhalten, müssten die Gebäude erhalten bleiben. Der Wert und die Bedeutung des Gebiets liege in der Homogenität innerhalb der Siedlung, im historischen und ursächlichen Zusammenhang zur Industrie (E.____-Fabrik) und in der Ausrichtung der Häuser gegen Süden.

8.4 Angesichts dieser Umstände ist die Schutzwürdigkeit des Gebiets G.____ im Grundsatz ausgewiesen. Näher einzugehen ist hingegen auf den rekurrentischen Einwand, wonach das ISOS-Inventar vor dem Bau und der Inbetriebnahme der Umfahrungsstrasse erstellt worden sei, weshalb das ISOS-Inventar aufgrund der wesentlich geänderten örtlichen Verhältnisse überprüft werden müsse. Es sei nicht zulässig, sich im Jahr 2024 auf ein ISOS-Inventar (mit Bewertungen) zu berufen, welches überholt sei. Die Umfahrungsstrasse sei nicht von nationalem, sondern höchstens von kantonalem Interesse, und die Rekurrenten werfen die Frage auf, wie es möglich (gewesen) sei, dass für ein Vorhaben von kantonaler Bedeutung ein Ortsbildschutzgebiet von – angeblich – nationaler Bedeutung beeinträchtigt bzw. geradezu verunstaltet worden sei. Sie beantragen in diesem Zusammenhang eine Stellungnahme der DMP «zur Umfahrungsstrasse mit Angabe, auf welche Pläne sich die (damalige) Stellungnahme bezog».

8.4.1 Zwar trifft es zu, dass westlich des Quartiers G.____ die Umfahrung W.____ inkl. Verkehrsknoten (Kreisel) sowie – weiter westlich und



oberhalb der Umfahrungsstrasse – die J.____strasse verlaufen. Zwischen Umfahrungs- und J.____strasse sind unterschiedlich grosse Hangsicherungsanlagen vorhanden. In tatsächlicher Hinsicht zeigt sich diesbezüglich zusammengefasst folgendes Bild (vgl. ergänzend auch Augenscheinprotokoll inkl. Fotodokumentation):

[...]
Übersicht Quartier G.____ inkl. Umfahrungsstrasse
(Quelle: Geoportal SG, amtl. Vermessung farbig)

[...]
Übersicht Quartier G.____ inkl. Umfahrungsstrasse
(Quelle: Geoportal SG, Orthofoto 2022)

[...]
Übersicht Umfahrungs- und J.____strasse
(Quelle: Fotos Nrn. 21 und 22 gem. Fotodokumentation)

8.4.2 Unter Berücksichtigung dieser Umstände führte der Leiter DMP am Augenschein hinsichtlich der westlich gelegenen Mauern/Lehnenviadukte der Umfahrungs- und der J.____strasse aus, es treffe zwar zu, dass die Strassen benachbart seien. Daraus resultiere jedoch keine Beeinträchtigung, denn der Wert und die Bedeutung des Ortsbildschutzgebiets lägen in der Homogenität *innerhalb* der Siedlung, im historischen und ursächlichen Zusammenhang zur Industrie (E.____-Fabrik) und in der Ausrichtung der Häuser gegen Süden. Im Süden existierten grössere Freiflächen. Daran änderten die baulichen Anlagen der Umfahrungsstrasse nichts. Die Umfahrungsstrasse stelle zwar keine Verschönerung dar, aus ihr ergebe sich aber – wenn überhaupt – höchstens eine geringe Beeinträchtigung der Umgebung des Ortsbildschutzgebiets, nicht aber eine Beeinträchtigung des Ortsbildschutzgebiets selber. Ferner sei im Rahmen des Erlasses der Schutzverordnung der Wert des Quartiers von einem fachkundigen Raumplanungsbüro ermittelt und von der DMP überprüft worden. In diesem Rahmen sei der Wert der Siedlung trotz der Umfahrungsstrasse mit ihren Hangsicherungsmassnahmen etc. bestätigt worden. In Übereinstimmung damit hielt die DMP bereits in ihrem Amtsbericht vom 8. Februar 2023 zur vorgebrachten Beeinträchtigung des ISOS-Gebiets durch die Umfahrungsstrasse fest, dass diese ausserhalb des vom ISOS erfassten Bereichs G.____ liege. Wie im ISOS und im Kulturgüterinventar der Gemeinde W.____ beschrieben, liege der besondere kulturelle Zeugniswert der Siedlung G.____ in ihrer Eigenschaft als Arbeitersiedlung der bedeutenden Textilfirma E.____, in ihrer charakteristischen und einzigartigen Anlage als Rundsiedlung mit einheitlicher Bebauung und der vollständigen Erhaltung aller Bauten. Ihre Lage in der Landschaft und die «nahtlosen Übergänge ins unverbauete Wiesland» sei eine weitere Eigenschaft und beziehe sich vor allem auf die Ausrichtung und Umgebung gegen Süden. Insofern sei auch die Umgebung der Siedlung durch den Bau der Umfahrungsstrasse nur unwesentlich (weil nicht im wichtigen südlichen Bereich) tangiert worden. Es ergebe sich daraus keine Schmälerung der Schutzwürdigkeit der



Siedlung G.____. Weiter führt die DMP aus, das im Schutzplan markierte Ortsbildschutzgebiet G.____ entspreche dem Gebiet im ISOS-Eintrag. Die Gemeinde W.____ habe somit bei der Erarbeitung des Schutzplans und dem darauf verzeichneten Ortsbildschutzgebiet G.____ auf sachliche Gründe abgestellt und das Beachtungsgebot von Art. 11 VISOS umgesetzt.

8.4.3 Diese fachkundige Beurteilung ist nachvollziehbar und stimmt mit den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort überein. Hinzu kommt, dass selbst in der Beschreibung des Quartiers gemäss ISOS die «Geschlossenheit der Anlage» und die «freie Sicht auf die [Z.____]» (mithin nach Süden/Südosten) betont werden. Im Einzelnen wird dort ausgeführt:

«Die intakte, um 1940 vom Fabrikanten [E.____] gegründete Siedlung G.____ ([003]) ist direkt an den belebten Ortsteil Y.____ angebunden und in der Nähe der Firma angesiedelt. Gleichzeitig liegt die ringförmige Bebauung im sanft auslaufenden Osthang, so dass jedes einzelne Giebelhaus freie Sicht auf die [Z.____] hat. Die Geschlossenheit der Anlage ergibt sich aus der regelmässigen Bebauung einer Ringstrasse, der Verwendung eines einzigen – kostengünstigen, eingeschossigen und in Holz konstruierten – Haustyps und der einheitlichen Orientierung der Giebelfronten. Bemerkenswert an der 1941 vollendeten Wohnkolonie für Familien sind die grosszügigen Gärten zur Selbstversorgung, die zentral gelegene Spielwiese [...] mit Kindergarten [...] und die nahtlosen Übergänge ins unverbaute Wiesland [...]. Das Quartier befindet sich auch nach rund sechzig Jahren in einem selten gut erhaltenen Zustand. Einzig die Hausfassaden wurden 1956 mit braunroten Eternitschindeln neu verkleidet.»

Insgesamt ist die Schutzwürdigkeit des Quartiers G.____ somit auch unter Berücksichtigung der baulichen Massnahmen der Umfahrungsstrasse ausgewiesen. Die Aufnahme des Quartiers als Ortsbildschutzgebiet A erweist sich auch diesbezüglich als rechtmässig. Nicht sachgerecht und zur Erreichung der Schutzziele ungenügend wäre demgegenüber eine Aufnahme als Ortsbildschutzgebiet B (vgl. dazu Art. 5 Abs. 3 SchVT), weil es sich dabei nur um ein Strukturschutzgebiet handelte. Der Rekurs ist in diesen Punkten somit unbegründet und bei diesem Ergebnis erübrigt sich der Beizug weiterer Akten zum Strassenbauvorhaben «Umfahrungsstrasse W.____», insbesondere einer allfälligen (damaligen) Stellungnahme der DMP. Die diesbezüglichen Beweisanträge sind in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen. Gleiches gilt, soweit die Rekurrenten ferner den Beizug von Bauakten zu den Liegenschaften G.____strasse 2, 4, 5, 12, 14, 15, 17 und 24 verlangen. Es geht ihnen erklärtermassen um die «Prüfung, ob (und wie) der heutige Zustand bei [diesen] Liegenschaften [...] zustande gekommen ist». Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern dies für den Ausgang des Verfahrens und insbesondere für die Frage, ob das Gebiet G.____ ein Schutzgegenstand ist, relevant sein sollte.



8.5 Schliesslich verlangen die Rekurrenten (subeventualiter) eine nochmalige Überprüfung der Abgrenzung des Ortsbildschutzgebiets mit entweder der Ausklammerung der Grundstücke Nrn. 001 sowie (allenfalls) 004 und 005 oder – bei Ablehnung dieses Begehrens – einen Miteinbezug der Grundstücke Nrn. 006, 007, 008 und 009.

8.5.1 Das rekurrentische Grundstück Nr. 001 ist wie dargelegt als Teil des Ortsbildschutzgebiets G.____ zur Aufnahme in die streitgegenständliche Schutzverordnung vorgesehen. Demgegenüber sind namentlich die vier Grundstücke Nrn. 007, 008, 006 (alle an der J.____strasse) und 009 (östlich der G.____strasse) nicht zur Aufnahme in das Ortsbildschutzgebiet vorgesehen.

8.5.2 Gemäss Amtsbericht der DMP vom 8. Februar 2023 ist nicht ersichtlich, weshalb aus denkmalpflegerischer Sicht ein einzelnes Grundstück aus dem zusammenhängenden Ortsbildschutzgebiet ausgenommen werden sollte. Die vier entlassenen Parzellen (gemeint: Grundstücke Nrn. 007, 008, 006 und 009) seien nie Bestandteil der einheitlich durch die Firma E.____ erbauten Siedlung gewesen und seien auch von anderer Erscheinungsart. Es sei nicht klar, warum sie beim Erlass der letzten Schutzverordnung in das Ortsbildschutzgebiet aufgenommen worden seien. Es sei nur konsequent, dass sie entsprechend dem ISOS und den tatsächlichen Begebenheiten neu nicht mehr Teil des Ortsbildschutzes seien.

8.5.3 Diese Einschätzung deckt sich mit den Feststellungen am Augenschein. So sind die Grundstücke Nrn. 007, 008, 006 zwar ebenfalls (insbesondere) mit Wohnhäusern (Vers.-Nrn. 012, 013 und 014) überbaut, jedoch ist keinerlei Einheitlichkeit mit den übrigen Gebäuden im Quartier G.____ ersichtlich. Vielmehr sind namentlich verschiedene Anbauten, Vorbauten und Dachaufbauten/Lukarnen erkennbar (vgl. Augenscheinprotokoll i.V.m. Fotodokumentation, insb. Fotos Nrn. 50 ff.; vgl. ferner Orthofoto gemäss Geoportal). Das Gesagte gilt auch für das auf Grundstück Nr. 009 vorhandene Gebäude Vers.-Nr. 015 (bestehend aus einem Vollgeschoss, einem Dachgeschoss und einem Kellergeschoss, ferner ein eingeschossiger Anbau mit Flachdach im Westen; vgl. wiederum Augenscheinprotokoll i.V.m. Fotodokumentation, Fotos Nrn. 43 f.). Insgesamt ergibt sich somit aus den tatsächlichen Gegebenheiten auf den genannten Grundstücken keine Pflicht, das rekurrentische Grundstück Nr. 001 und/oder die östlich benachbarten Grundstücke Nrn. 004 und 005 aus dem schutzwürdigen Gebiet G.____ zu streichen bzw. auf eine (teilweise) Aufnahme des Gebiets G.____ in die Schutzverordnung zu verzichten. Ebenso wenig ist die (zusätzliche) Aufnahme der Grundstücke Nrn. 006, 007, 008 und 009 ins Ortsbildschutzgebiet A angezeigt. Die von den Rekurrenten gerügte Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit liegt nicht vor und der Rekurs ist auch in diesem Punkt unbegründet.



9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das AREG fallbezogen die Genehmigungsverfügung hinlänglich begründete, dass das Gebiet G.____ nach wie vor schutzwürdig ist und zu Recht als Ortsbilschutzgebiet in die Schutzverordnung aufgenommen wurde und dass eine Entlassung des rekurrentischen Grundstücks aus dem Ortsbilschutzgebiet auch unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nicht angezeigt ist. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

10.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr 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 Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

10.2 Der von C.____, W.____, am 22. August 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

11.

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 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).

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

Entscheid

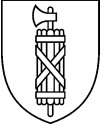
1.

Der Rekurs von A.____ und B.____, W.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidegebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

b) Der am 22. August 2022 von C.____, W.____, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



3.

Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin