



Fall-Nr.: B 2025/28
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.08.2026
Entscheiddatum: 28.05.2026

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2026

Schutzverordnung, Kulturgüterschutz. Art. 1 Abs. 3 Bst. c, Art. 38, Art. 41 und Art. 122 PBG. Rechtmässigkeit einer Schutzverordnung und deren Genehmigung bejaht. Insbesondere besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Schutzverordnung und der damit verbundenen Eigentumsbeschränkung. (Verwaltungsgericht, B 2025/28)

Entscheid siehe pdf.



Verwaltungsgericht

Abteilung I

Entscheid vom 28. Mai 2026

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichter Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Geertsen

Geschäftsnr.

B 2025/28

Verfahrens-
beteiligte

A. __ und B. __,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau SG,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,
Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

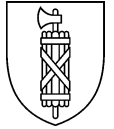
Vorinstanz,

Politische Gemeinde Z. __,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Schutzverordnung - Kulturgüterschutz



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

A.____ und B.____ sind Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000____, Grundbuch Z.____, an der C.____-strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom _____. ____ 199____ in der zweigeschossigen Wohnzone. Es ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 0001____ überbaut. Das Quartier D.____ 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 D.____ liegen mehrheitlich beidseits der ringförmigen C.____-strasse und werden durch diese strassenmässig erschlossen. Im Norden des Quartiers befindet sich ausserdem die E.____-strasse. Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ist das Quartier D.____ als Gebiet Nr. ____ («ländl. Arbeitersiedlung mit einheitl. Giebelhäusern, erb. 1940/41; später etwas erweitert») aufgeführt und mit Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) verzeichnet. Gemäss Schutzverordnung der (damaligen) politischen Gemeinde Z.____ (zwischenzeitlich mit der politischen Gemeinde Y.____ fusioniert) 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 D.____ um ein Ortsbildschutzgebiet (Ortsbild A; «OBS-A»; siehe zum Ganzen die unbestritten gebliebene Sachverhaltsdarstellung in act. 2, Bst. A.a ff.).

b.

Am 9. Juni 2020 erliess die Politische Gemeinde Z.____ eine gesamtrevidierte Schutzverordnung, Kulturgüterschutz sowie Natur- und Landschaftsschutz, mit Schutzverordnungsplan und Schutzverordnungstext (act. 9.11.5; zur Vorprüfung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation [AREG] vom 24. Mai 2019, worin als Änderung das Erhaltungsziel A für die Baugruppe D.____ gefordert worden war, siehe act. 9.12.27, S. 4 unten; siehe auch die Stellungnahme des Amts für Kultur, Denkmalpflege, vom 21. Februar 2019, Beilage zu act. 9.22). Der Schutzverordnungsplan sieht vor, das Quartier D.____ als Ortsbildschutzgebiet A (OS A) auszuscheiden (zum Gesamtplan siehe act. 9.11.8). Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Schutzverordnungstexts umfassen OS A die historisch wichtigsten Ortsteile. Die in diesem Gebiet zu beachtenden Schutzbestimmungen sind in Art. 5 Abs. 2 des Schutzverordnungstexts aufgeführt. Sie schreiben u.a. vor, dass Bauten in ihrer bestehenden Substanz und in ihrem charakteristischen Erscheinungsbild, bis und mit der entsprechenden Detailgestaltung, Materialwahl und Farbgebung zu pflegen und zu erhalten sind (act. 6.4). Die öffentliche Auflage dauerte vom 11. Juni bis 10. Juli 2020 (act. 9.11.3).



c.

A.____ und B.____ erhoben am 10. Juli 2020 Einsprache mit folgenden Anträgen:

«A. Hauptanträge

1. Auf die Gesamtrevision der Schutzverordnung der politischen Gemeinde Z.____ sei zu verzichten.
2. Eventualanträge zum Rechtsbegehren A.1
 - a) Auf die Ausscheidung des Gebiets «D.____» als OS A sei zu verzichten;
 - b) Art. 5 des Schutzverordnungstexts sei zu überarbeiten und nochmals öffentlich aufzulegen.

B. Eventualanträge (zu den Hauptanträgen)

1. Eventualiter sei die Parzelle Nr. 0000_ A.____ und B.____s aus dem Perimeter des OS «D.____» zu entlassen, mit oder ohne die angrenzenden Parzellen Nrn. 0002_ und 0003_;
2. subeventualiter seien die Grundstücke Parzellen Nrn. 0004_, 0005_, 0006_ und 0007_ ebenfalls in den Perimeter des Ortsbildschutzgebiets «D.____» zu integrieren.»

A.____ und B.____ vertraten die Auffassung, die Schutzverordnung dürfe nicht vor der laufenden Gesamtrevision des Baureglements und Zonenplans erlassen werden, weil erst danach die geforderte Interessenabwägung möglich sei. Die Bebauung mit Einschluss der Umgebung erfülle ausserdem nicht mehr die Qualität eines Ortsbildschutzgebiets A und die vorgesehene Pflicht zum Erhalt der gegenwärtigen Bauten habe keine Rechtsgrundlage. Des Weiteren rügten sie eine Verletzung der Rechtsgleichheit, weil die Parzellen Nrn. 0004_, 0005_, 0006_ und 0007_ nicht in das Ortsbildschutzgebiet D.____ einbezogen worden seien (act. 9.12.26).

d.

Am 10. Dezember 2020 fand vor Ort eine Besprechung der Einsprache statt (siehe das Protokoll vom 12. Januar 2021, act. 9.12.24), der sich ein weiterer Schriftenwechsel anschloss (Stellungnahme A.____ und B.____s vom 8. Februar 2021, act. 9.12.21; Schreiben der politischen Gemeinde Z.____ vom 16. März 2021 mit vorläufiger Beurteilung der Einsprache, act. 9.12.20; Stellungnahme A.____ und B.____s vom 3. April 2021, act. 9.12.19).

e.

Mit Beschluss vom 2. November 2021 setzte der Gemeinderat Z.____ die Schutzverordnung vom 9. Juni 2020 fest und wies die Einsprache von A.____ und B.____ ab. Zusammenfassend gelangte er zum Schluss, die Schutzverordnung sei recht- und zweckmässig. Die dagegen vorgebrachten Argumente A.____ und B.____s seien nicht stichhaltig (act. 9.11.1).



Das AREG genehmigte mit Verfügung vom 21. Juni 2022 die Schutzverordnung vom 9. Juni 2020 (act. 9.1.2).

Am 8. Juli 2022 versandte der Gemeinderat Z.____ den Beschluss vom 2. November 2021 samt der Genehmigungsverfügung vom 21. Juni 2022 als Gesamtentscheid an A.____ und B.____ (act. 9.1.1).

B.

a.

Dagegen erhoben A.____ und B.____ am 24. Juli 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (BUD; act. 9.1), den sie am 14. September 2022 begründeten. Sie beantragten zuvorderst die Aufhebung des angefochtenen Gesamtentscheids. Für den Fall, dass dieser Antrag nicht gutgeheissen würde, stellten sie zahlreiche (Sub-)Eventualanträge, die im Wesentlichen denjenigen der Einsprache vom 10. Juli 2020 entsprachen. A.____ und B.____ rügten inhaltlich, dass die Genehmigungsverfügung vom 21. Juni 2022 keine Begründung enthalte. Des Weiteren sei die Schutzverordnung nach der öffentlichen Auflage aufgrund von Einsprachen offenbar geändert worden. Für diese Änderung hätte ein zweites Auflageverfahren durchgeführt werden müssen. Den Grundeigentümern von Liegenschaften im Ortsbildschutzgebiet A seien auch keine persönlichen Anzeigen zugestellt worden. Im Übrigen hielten sie an der bereits im Einspracheverfahren geäusserten Kritik fest (act. 9.5).

b.

Die Politische Gemeinde Z.____ beantragte am 9. November 2022 die Abweisung des Rekurses, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Gesamtentscheid. Ergänzend führte sie aus, A.____ und B.____ seien zur Anfechtung der Genehmigungsverfügung des AREG nicht legitimiert. Ihnen stehe der Rechtsmittelweg im Planverfahren offen. Es obliege ihr (der politischen Gemeinde Z.____), die beim Erlass der Schutzverordnung erforderliche Interessenabwägung vorzunehmen. Im Rahmen der Staatsaufsicht bzw. der Genehmigung überprüfe das AREG den Planerlass (einschliesslich der Interessenabwägung) und stimme diesem zu oder nicht. Es stehe dem AREG als Aufsichtsbehörde nicht zu, eine (eigene) Abwägung der Interessen vorzunehmen; eine solche sei in der Praxis auch gar nicht umsetzbar. Eine ausführliche Begründung der Genehmigungsverfügung sei nicht notwendig, weil ausschliesslich die Planungsbehörde Adressatin der Genehmigungsverfügung sei und diese mit der Genehmigung nicht belastet werde. Eine persönliche Anzeige an Grundeigentümer sei bei einem Verfahren auf Erlass einer Schutzverordnung nicht vorgeschrieben; ohnehin könnten sich A.____ und B.____ nicht auf Verfahrensrechte Dritter berufen. Eine erneute öffentliche Auflage sei ebenfalls nicht notwendig gewesen (act. 9.11).



c.

Das AREG beantragte in der Vernehmlassung vom 10. März 2023 die Abweisung des Rekurses. Gestützt auf die Stellungnahme des Amts für Kultur, Denkmalpflege, vom 8. Februar 2023 (Beilage zu act. 9.20) führte es zusammengefasst aus, die Schutzverordnung berücksichtige die bereits bei der Vorprüfung abgegebenen Einschätzungen der kantonalen Fachstellen, insbesondere der Fachstellen des Amts für Kultur (kantonale Denkmalpflege und Archäologie). Es (das AREG) sei an die Einschätzungen der Fachstellen grundsätzlich gebunden und nicht zu einer eigenen Interessenabwägung befugt (act. 9.20).

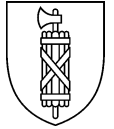
Auf Aufforderung der Rechtsabteilung des BUD (Schreiben vom 2. Juni 2023, act. 9.21) reichte das AREG am 16. Juni 2023 weitere Unterlagen ein (Stellungnahmen des Amts für Kultur, Denkmalpflege, zur Vorprüfung vom 21. Februar 2019 und zur Genehmigungsprüfung vom 22. März 2022, act. 9.22).

d.

Am 23. Januar 2024 führte die Rechtsabteilung des BUD einen Augenschein durch, in dessen Rahmen sich die Verfahrensbeteiligten nochmals zu den umstrittenen Punkten äusser-ten (Protokoll samt Fotodokumentation vom 26. Januar 2024, act. 9.25). A.____ und B.____ hiel-ten in den Stellungnahmen vom 27. März 2024 (act. 9.32) und 14. Mai 2024 (act. 9.37) un-verändert am Rekurs fest und ersuchten um den Beizug weiterer Akten (u.a. aus dem Vor-prüfungs-, Genehmigungs- und Einspracheverfahren sowie betreffend die Umfahrungs-strasse in der unmittelbaren Umgebung des Gebiets D.____).

e.

Das BUD wies den Rekurs mit Entscheid Nr. 6/2025 vom 21. Januar 2025 unter Kostenfol-gen zu Lasten A.____ und B.____s ab, ohne deren Gesuch um Beizug weiterer Akten zu ent-sprechen. Zusammengefasst gelangte es zur Auffassung, dass das AREG die Genehmi-gungsverfügung fallbezogen hinlänglich begründet habe; das Gebiet D.____ sei zudem nach wie vor schutzwürdig und zu Recht als Ortsbildschutzgebiet A in die Schutzverordnung auf-genommen worden. Eine Entlassung des Grundstücks von A.____ und B.____ aus dem Orts-bildschutzgebiet sei auch unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit nicht angezeigt (act. 2).



C.

a.

Gegen den Rekursentscheid des BUD (Vorinstanz) Nr. 6/2025 vom 21. Januar 2025 erhoben A.____ und B.____ (Beschwerdeführer) am 3. Februar 2025 Beschwerde (act. 1) beim Verwaltungsgericht. In der ergänzenden Eingabe vom 11. März 2025 beantragten sie unter Kosten- und Entschädigungsfolge sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Rekursentscheids und die Rückweisung der Angelegenheit an die Politische Gemeinde Z.____ (Beschwerdegegnerin). Des Weiteren stellten sie über mehrere Seiten zahlreiche (Sub-)Eventualanträge, die im Wesentlichen auf eine Aufhebung oder Änderung einzelner Aspekte der von der Vorinstanz bestätigten Schutzverordnung abzielen. Diesen Anträgen schliessen sich verschiedene Verfahrensanträge an, namentlich Begehren um Beizug von Akten aus verschiedenen Verfahren, um Durchführung eines Augenscheins und «einer öffentlichen Verhandlung/Anhörung der Beschwerdeführenden durch das Gericht (Art. 6 Abs. 2 ENHK)» (gemeint wohl: Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK).

Zusammengefasst kritisierten die Beschwerdeführer, der rechtserhebliche Sachverhalt sei von der Vorinstanz in mehrfacher Hinsicht nicht abgeklärt worden. Die gesetzlich geforderte Interessenabwägung sei nicht vorgenommen worden bzw. könne noch gar nicht vorgenommen werden. Des Weiteren rügten sie eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie von Vorschriften zur öffentlichen Auflage bei Änderung einer Schutzverordnung und zur Eigentumsbeschränkung (act. 5).

b.

Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 31. März 2025 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Rekursentscheid. Ergänzend machte sie darauf aufmerksam, dass sich ein Teil der Akten im Rekursdossier Nr. 22-5482 befinde (Beschwerdeverfahren B 2025/26; act. 8; inzwischen im vorliegenden Verfahren in act. 9.11).

c.

Am 5. Mai 2025 nahm die Beschwerdegegnerin Stellung zur Beschwerde und beantragte deren Abweisung, soweit darauf eingetreten werden könne. Sie verwies in Teilen auf die Begründung des angefochtenen Rekursentscheids. Des Weiteren vertrat sie die Auffassung, das Recht der Beschwerdeführer auf Akteneinsicht sei nicht verletzt worden. Denn dieses Recht bestehe nur insoweit, als ein schutzwürdiges Interesse vorliege. Die Beschwerdeführer seien nicht legitimiert, die Überprüfung von Bestandteilen der Schutzverordnung zu verlangen, die sich gar nicht auf ihre tatsächliche oder rechtliche Stellung



auswirkten. Daher hätten sie keinen Anspruch auf Akteneinsicht in Vorakten, die nicht das Ortsbilschutzgebiet D.___ betreffen. Entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführer seien im Weiteren am Ortsbilschutzgebiet D.___ oder an Art. 5 des Schutzverordnungstexts keine Änderungen der Schutzverordnung im vereinfachten Verfahren vorgenommen worden.

Nicht einverstanden zeigte sich die Beschwerdegegnerin mit der Rechtsauffassung der Vorinstanz, wonach die Genehmigungsverfügung des AREG durch Einsprecher angefochten werden könne. Einsprechern stehe der Rechtsmittelweg im Planverfahren offen. Zudem gehe der notwendige Inhalt der Genehmigungsverfügung weit weniger weit, als es die Vorinstanz ausgeführt habe. Die Interessenabwägung zum Planerlass stehe nur der kommunalen Planungsbehörde zu. Eine ausführliche Begründung der Genehmigungsverfügung sei daher nicht notwendig, zumal lediglich die kommunale Planungsbehörde Adressatin sei. Schliesslich gelte die Pflicht zur Zustellung einer persönlichen Anzeige nur für die Unterschutzstellung von Einzelobjekten und nicht für die Ausscheidung eines Ortsbilschutzgebiets. Deshalb habe vorliegend keine Pflicht zur Zustellung einer persönlichen Anzeige bestanden (act. 11).

d.

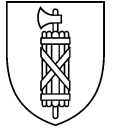
Die Beschwerdeführer hielten mit Stellungnahme vom 25. Juni 2025 unverändert an den Beschwerdeanträgen fest (act. 17). Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend, die Beschwerdegegnerin am 1. Juli 2025 ausdrücklich (act. 19) auf eine Entgegnung.

e.

Am 11. Februar 2026 nahm das Verwaltungsgericht die Schutzverordnung (Schutzverordnungsplan und Schutzverordnungstext) zu den Akten, wie sie vom 11. Juni bis 10. Juli 2020 öffentlich auflag (act. 20). Es orientierte die Parteien über den Aktenbeizug.

f.

Mit Stellungnahme vom 14. April 2026 hielten die Beschwerdeführer unverändert an ihren Beschwerdeanträgen fest. Zusätzlich brachten sie vor, dass das Verwaltungsgericht die Rekursakten offenbar als unvollständig betrachtet habe, ansonsten es keinen Aktenbeizug hätte vornehmen müssen. Deshalb dürften ihnen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren unabhängig vom Verfahrensausgang keine amtliche Kosten auferlegt werden und es sei ihnen sowohl für das Rekurs- als auch das Beschwerdeverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen (act. 28).



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Vorgängig sind von Amtes wegen die Eintretensvoraussetzungen zu prüfen.

1.1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer, die als Rekurrenten bereits am vorangegangenen Verfahren teilgenommen hatten, sind als Eigentümer eines Grundstücks, dessen Verwendung durch die angefochtene Schutzverordnung eingeschränkt wird, zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeerklärung vom 3. Februar 2025 (act. 1) entspricht zusammen mit der Beschwerdebegründung vom 11. März 2025 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1, Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2.

Nicht zu folgen ist in dieser Hinsicht der Betrachtungsweise der Beschwerdegegnerin, wonach die Genehmigungsverfügung des AREG vom 21. Juni 2022 von den Beschwerdeführern weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren angefochten werden könne (act. 11, Rz 9 ff.). Für die Eintretensfrage im Beschwerdeverfahren ist auf das Anfechtungsobjekt abzustellen, vorliegend also den Rekursentscheid des BUD. Nachdem die Vorinstanz die Rechtmässigkeit der Genehmigung durch das AREG materiell geprüft und bestätigt hat, bildet diese einen inhaltlichen Bestandteil des angefochtenen Rekursentscheids (zum Eintreten siehe act. 2, E. 1.3 f., und zur Beurteilung act. 2, E. 5). Die Frage, ob die Vorinstanz überhaupt zur materiellen Beurteilung der Genehmigung befugt war, ist vom Verwaltungsgericht von Amtes wegen in der Sache zu prüfen (VerwGE B 2023/94 vom 10. Januar 2024 E. 4.1; zur entsprechenden Beurteilung siehe E. 2 hiernach). Hätte die Vorinstanz auf das Rechtsbegehren nicht eintreten dürfen, wäre das materielle Dispositiv vom Verwaltungsgericht aufzuheben (vgl. BGE 142 V 67 E. 2.1).

1.3.

Der Vollständigkeit halber bleibt anzufügen, dass die Beschwerdeführer nicht nur die Aufhebung des Rekursentscheids, sondern auch die Aufhebung der diesem zugrundeliegenden Anfechtungsobjekte (Schutzverordnung, Genehmigungsverfügung und Einspracheentscheid) beantragten. Diese Anfechtungsobjekte wurden wegen des Devolutiveffekts mit dem Rekursentscheid sowohl förmlich als auch inhaltlich ersetzt (anstatt vieler BGE 139 II 404 E. 2.5) und brauchen daher nicht separat angefochten zu werden (BGer 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004 E. 1.2). Soweit sich also die Anträge der Beschwerdeführer auf die



dem Rekursentscheid zugrunde liegenden Anfechtungsobjekte richten, beziehen sie sich rein formell betrachtet nicht auf das im Beschwerdeverfahren massgebende Anfechtungsobjekt. Auf ein förmliches Nichteintreten ist insoweit jedoch zu verzichten, da die Anträge vor dem Hintergrund des Rekursentscheids zu interpretieren sind. Dessen Dispositiv lautete, der Rekurs werde abgewiesen. Dieser Wortlaut bringt keine Rechtsgestaltung in der Sache zum Ausdruck, weshalb er auszulegen ist. Unter Berücksichtigung der Entscheidbegründung kann das Dispositiv des angefochtenen Entscheids nur dahingehend verstanden werden, dass die Vorinstanz dieselbe Rechtsgestaltung in der Hauptsache anordnete, wie sie in den mit Rekurs angefochtenen Anfechtungsobjekten (Schutzverordnung, Genehmigungsverfügung und Einspracheentscheid) vorgenommen worden war. Die Anträge der Beschwerdeführer zu den mit dem Rekursentscheid beurteilten Anfechtungsobjekten sind deshalb nicht als – im Verhältnis zur beantragten Aufhebung des Rekursentscheids – «separate», d.h. eigenständige Rechtsbegehren zu qualifizieren, sondern dienen lediglich der (im Rahmen von Rechtsbegehren nicht erforderlichen) Erläuterung des im Rekurs- und Beschwerdeverfahren unverändert gebliebenen materiellen Anfechtungsgegenstands. Das Bundesgericht vertritt sodann überzeugend die Ansicht, dass der Inhalt vorangegangener Anfechtungsobjekte im weiteren Rechtsmittelverfahren grundsätzlich als mitangefochten gelte (BGer 1C_435/2022 vom 23. Januar 2024 E. 1.4 betreffend Schutzverordnung und Genehmigungsverfügung).

2.

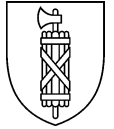
In Bezug auf den im Rekursverfahren zu beurteilenden Anfechtungsgegenstand vertritt die Beschwerdegegnerin die Ansicht, die Vorinstanz hätte auf das gegen die Genehmigung der Schutzverordnung durch das AREG gerichtete Rekursbegehren nicht eintreten und es daher auch nicht materiell prüfen dürfen (act. 11, Rz 9 ff.).

2.1.

Hinsichtlich des zeitlich massgebenden Rechts hat die Vorinstanz gestützt auf Art. 174 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG; in Vollzug ab 1. Oktober 2017) zutreffend ausgeführt, dass das PBG auf die vorliegende Streitigkeit Anwendung findet (act. 2, E. 1.3.2), zumal die von der Beschwerdegegnerin erlassene Schutzverordnung bei Vollzugsbeginn des PBG noch nicht aufgelegt hatte (die öffentliche Auflage dauerte vom 11. Juni bis 10. Juli 2020; act. 9.11.3).

2.2.

Eine Schutzverordnung ist ein kommunaler Nutzungsplan (Art. 1 Abs. 3 Bst. c PBG). Als solcher bedarf sie der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle (Art. 38 Abs. 1 PBG), d.h. des AREG (Art. 3 Abs. 1 Bst. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, sGS 731.11, PBV). Das AREG prüft eine Schutzverordnung auf Rechtmässigkeit sowie auf



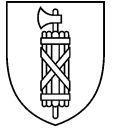
deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes hin (Art. 38 Abs. 2 PBG).

2.3.

Die Genehmigungspflicht nach Art. 38 Abs. 1 PBG ergibt sich aus Bundesrecht. Sie bezieht sich nicht nur auf den (erstmaligen) Erlass einer Schutzverordnung, sondern auch auf Anpassungen einer solchen (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG; siehe auch ABI 2015 2399, 2451). Aus Art. 26 Abs. 3 RPG ergibt sich, dass die Schutzverordnung (erst) durch die Genehmigung des AREG verbindlich wird. Wegen dieser konstitutiven Kraft der Genehmigung kann ein kommunaler Nutzungsplan für sich allein keine verbindliche Rechtsgestaltung bewirken. Mit anderen Worten ist die Genehmigung des AREG für die Rechtsverbindlichkeit einer Schutzverordnung zwingend erforderlich (vgl. zu diesem Gültigkeitserfordernis die eingehenden Ausführungen von J. WISSMANN, Das Nutzungsplanverfahren nach st. gallischem Recht, 1988, S. 213 ff.). Dieser nutzungsplanrechtliche Syllogismus bildet zwangsläufig in seiner Gesamtheit Gegenstand eines anschliessenden Rechtsmittelverfahrens, woran der von der Beschwerdegegnerin geltend gemachte aufsichtsrechtliche Charakter der Genehmigung nichts ändert (act. 11, Rz 10 ff.). Der Entscheid über den Erlass einer Schutzverordnung und über die dagegen gerichteten Einsprachen hat deshalb zusammen mit der Genehmigung als Gesamtentscheid zu erfolgen; der Gesamtentscheid bildet sodann Gegenstand eines allfälligen Rekurses (siehe auch die Botschaft der Regierung zum II. und III. Nachtrag zum PBG, S. 33 f. mit Hinweis auf Art. 132 Abs. 2 und Abs. 3 PBG, ABI 2021-00.056.425). Die starke Verflechtung zwischen dem kommunalen Beschluss und der kantonalen Genehmigung tritt ferner bei einer erfolgreichen Anfechtung zu Tage: So fällt einerseits bei Aufhebung der von der kommunalen Behörde erlassenen Schutzverordnung unweigerlich auch deren Genehmigung durch das AREG dahin, verliert sie doch diesfalls ihre notwendige Grundlage. Andererseits vermag eine Schutzverordnung keine Rechtswirkung zu entfalten, wenn deren Genehmigung aufgehoben wird.

2.4.

Die soeben erläuterte Rechtsanwendung entspricht sowohl der Praxis des Verwaltungsgerichts (VerwGE B 2022/20 vom 25. Oktober 2022 E. 3.1 f. und VerwGE B 2019/165 vom 25. Juni 2020 E. 2.1) wie auch derjenigen des Bundesgerichts, das den Inhalt einer Genehmigungsverfügung im gesamten Rechtsmittelverfahren als mitangefochten betrachtet (BGer 1C_435/2022 vom 23. Januar 2024 E. 1.4 und 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 1). Zu Recht hat also die Vorinstanz die Genehmigungsverfügung des AREG vom 21. Juni 2022 als mitangefochten behandelt und ist auf den dagegen gerichteten Rekursantrag eingetreten (act. 2, E. 1.3 f.).



3.

Umstritten und nachfolgend zu prüfen ist die von der Vorinstanz bestätigte Rechtmässigkeit der von der Beschwerdegegnerin am 2. November 2021 erlassenen und vom AREG am 21. Juni 2022 genehmigten Schutzverordnung. Es werden zunächst die verfahrensrechtlichen Einwendungen der Beschwerdeführer geprüft (E. 4), bevor auf die materiellen Rügen einzugehen ist (E. 5 und 6).

4.

4.1.

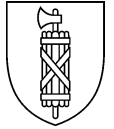
In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführer zunächst eine Verletzung von Art. 41 PBG.

4.1.1.

Diese sehen sie darin begründet, dass auf eine öffentliche Auflage der im Einspracheverfahren von der Beschwerdegegnerin vorgenommenen Änderungen an der Schutzverordnung verzichtet worden sei (act. 5, IV.E.1 ff.; siehe auch act. 28, Ziffer 1.c). Hintergrund der Kritik bilden die Ausführungen des AREG in der Genehmigungsverfügung vom 21. Juni 2022, der Gemeinderat habe am 2. November 2021 vier Einsprachen entschieden und sechs Einsprachen aufgrund von Rückzugserklärungen abschreiben können. Gleichzeitig habe er Anpassungen an der Schutzverordnung erlassen. Im Sinn von Art. 41 PBG sei auf eine zweite Änderungsauflage verzichtet worden (act. 9.1.2). Die Beschwerdegegnerin hält der Kritik der Beschwerdeführer entgegen, diese könnten sich nicht auf eine Verletzung von Art. 41 Abs. 3 PBG berufen. Es seien keine Schutzobjekte geändert worden, welche die Beschwerdeführer betreffen. Die Beschwerdeführer könnten sich nicht auf Verfahrensrechte Dritter berufen (act. 9.11, Rz 13). Dieser Betrachtungsweise schliesst sich die Vorinstanz an, wobei sie offenlässt, ob aufgrund der Änderungen eine erneute öffentliche Auflage erforderlich gewesen wäre (act. 2, E. 4).

4.1.2.

Rahmennutzungsplan, Sondernutzungsplan und Schutzverordnung werden unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die öffentliche Auflage wird amtlich bekannt gemacht. Die amtliche Bekanntmachung erfolgt auch im kantonalen Amtsblatt (Art. 41 Abs. 1 PBG). Bei Änderung oder Aufhebung von Nutzungsplänen – wie etwa Schutzverordnungen (Art. 1 Abs. 3 Bst. c PBG) – kann gemäss Art. 41 Abs. 3 PBG auf das Auflageverfahren verzichtet werden, wenn: a) nur wenige Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer betroffen sind und diese dem Nutzungsplan zustimmen und b) keine öffentlichen Interessen berührt werden.

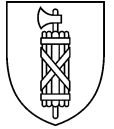


4.1.3.

Vorliegend kann offenbleiben, ob die Beschwerdegegnerin aufgrund der im Einspracheverfahren vorgenommenen, von ihr im Planungsbericht vom 2. November 2021 – der bereits Bestandteil der Rekursverfahrensakten bildete (siehe act. 9.11.10) – als untergeordnet bezeichneten Anpassungen die Schutzverordnung (diese Würdigung teilte das AREG in der Vernehmlassung vom 10. März 2023 ausdrücklich: «untergeordnete Änderungen bzw. marginale Anpassungen», act. 9.11.20, E. 2.f) nochmals hätte öffentlich auflegen müssen: Die Beschwerdeführer führen nicht aus und es ist auch nicht ersichtlich, dass die Anpassungen das Quartier D.____ oder den sie betreffenden Art. 5 des Schutzverordnungstexts und damit ihr eigenes schutzwürdiges Interesse betroffen hätten. Vielmehr blieben die inhaltlichen Rügen der Beschwerdeführer seit dem Einspracheverfahren und trotz der zwischenzeitlichen Anpassungen der Schutzverordnung unverändert (siehe die inhaltliche Kritik in der Einsprache vom 10. Juli 2020, act. 9.12.26, im Protokoll zur Einsprachebesprechung vom 10. Dezember 2020, act. 9.12.24 und in der Stellungnahme vom 8. Februar 2021, act. 9.12.21, einerseits und andererseits etwa die im Wesentlichen gleich gebliebenen inhaltlichen Rügen in der Rekursergänzung vom 14. September 2022, act. 9.5, III.5 ff. betreffend Ortsbildschutzvorschriften und fehlende Schutzqualität der heutigen Bebauung). Dieser Umstand spricht für den Standpunkt der Beschwerdegegnerin, dass das Ortsbildschutzgebiet D.____ und Art. 5 der Schutzverordnung betreffend Ortsbildschutzgebiete nach der öffentlichen Auflage nicht angepasst worden sind (Beschwerdevernehmlassung vom 5. Mai 2025, act. 11, Rz 5). Ein Vergleich des Art. 5 der beiden Fassungen vom 9. Juni 2020 (act. 20) und vom 2. November 2021 zeigt denn auch keinen Unterschied in der Formulierung oder im Inhalt (act. 9.11.9). Auch der Plan der Schutzverordnung ist bezogen auf das streitbetroffene Gebiet identisch geblieben (act. 9.11.8 und act. 20). Dass die am 11. Februar 2026 eingereichten Dokumente (act. 20) nicht unterschrieben sind und auch die Daten der öffentlichen Auflage nicht darauf festgehalten sind, lässt entgegen der Sichtweise der Beschwerdeführer (act. 28, Rz 2) keine ernsthaften Zweifel daran entstehen, dass der Inhalt der Version vom 9. Juni 2020 entspricht, wie er der öffentlichen Auflage zugrunde lag. Die verfahrensrechtliche Rüge fehlender erneuter öffentlicher Auflage erschöpft sich also im Vorwurf einer Verletzung von Verfahrensrechten Dritter. Wie bereits die Vorinstanz zutreffend ausführte (act. 2, E. 4), können sich die Beschwerdeführer hierauf nicht berufen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. BGer 1C_203/2017 vom 25. Oktober 2017 E. 3.5 und BGer 1C_441/2015 vom 18. November 2015 E. 5.4 am Schluss; das Verwaltungsgericht stützt sich bei der Auslegung von Art. 45 Abs. 1 VRP im Wesentlichen auf die Praxis des Bundesgerichts zu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, SR 173.110, BGG; siehe hierzu VerwGE B 2022/56 vom 3. Oktober 2022 E. 1.2.2).

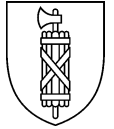
4.1.4.

Nichts anderes gilt bezüglich der Kritik der Beschwerdeführer an unterbliebenen



persönlichen Anzeigen und der von ihnen daraus abgeleiteten Nichtigkeit der ganzen Schutzverordnung (act. 5.IV.D.4 f.): Gemäss Art. 41 Abs. 2 PBG werden bei Erlass und Änderung von Sondernutzungsplänen zusätzlich (zur öffentlichen Auflage) die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet sowie in einem weiteren Umkreis von 30 Metern ausserhalb des Plangebiets schriftlich benachrichtigt. Diese Bestimmung bezweckt – wie die Bauanzeige nach Art. 139 PBG – die Gewährleistung des Rechtsmittelrechts und der Gehörsrechte der Benachrichtigungsberechtigten (vgl. VerwGE B 2023/186 vom 14. November 2024 E. 2.6.2 und E. 2.6.3.5). Die Beschwerdeführer legen weder dar noch ist ersichtlich, dass ihre eigenen Verfahrensrechte aufgrund der unterbliebenen schriftlichen Benachrichtigung tatsächlich beeinträchtigt worden wären (act. 5.IV.D.5b). In ihrer Einsprache vom 10. Juli 2020 erhoben sie denn auch noch keine entsprechenden formellen Rügen (act. 9.12.26). Seither waren sie im Verfahren betreffend die umstrittene Schutzverordnung beteiligt (siehe etwa den an sie am 8. Juli 2022 versandten Einspracheentscheid, act. 9.11.1). Ein allfälliger Benachrichtigungsmangel wurde somit weder frühzeitig gerügt noch bewirkte er für sie negative verfahrens- oder materiellrechtliche Folgen. Daraus ist zu schliessen, dass ein allfälliger Mangel für sie nicht als besonders schwer im Sinn der vom Bundesgericht zu den Nichtigkeitsgründen entwickelten Evidenztheorie sein kann (siehe hierzu etwa BGE 151 II 120 E. 4.1 und BGer 1C_55/2025, 1C_76/2025 vom 13. Juni 2025 E. 6.4.1 mit Hinweis auf u.a. BGE 148 IV 445 E. 1.4.2; VerwGE B 2023/186 vom 14. November 2024 E. 3.2; eingehend zur Evidenztheorie M. SEILER, Nichtigkeit von Entscheidungen im Steuerrecht, in StR 80/2025, S. 787 ff., und M. KRADOLFER, Nichtige Verfügungen im öffentlichen Verfahrensrecht, AJP 6/2025, S. 666 f.). Die Verletzung von Vorschriften betreffend die Mitwirkungsrechte begründen denn auch nur selten einen Nichtigkeitsgrund (vgl. SEILER, a.a.O., S. 797, und KRADOLFER, a.a.O., S. 667, betreffend Verletzung des rechtlichen Gehörs oder unterbliebene Beiladung). Ein solcher ist namentlich dann zu verneinen, wenn die Betroffenen ihre Mitwirkungsrechte – wie die Beschwerdeführer – wahrnehmen konnten (vgl. BGE 152 I 9 E. 4.3.1).

Soweit die Beschwerdeführer einen Nichtigkeitsgrund darin erblicken, dass anderen Personen eine schriftliche Benachrichtigung im Sinn von Art. 41 PBG verwehrt worden sei, berufen sie sich auf eine Verletzung von Verfahrensrechten Dritter, ohne selbst davon betroffen zu sein. In diesem Zusammenhang fehlt ihnen ein schutzwürdiges Interesse an und damit die Legitimation für eine Feststellung der Nichtigkeit der ganzen Schutzverordnung oder von einzelnen Bestimmungen im vorliegenden Rechtsmittelverfahren. Für die Feststellung der Nichtigkeit ist nämlich nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Rechtsschutzinteresse erforderlich, d.h. ein genügendes Interesse an der sofortigen Feststellung der Nichtigkeit. Allein der Umstand, dass die Nichtigkeit von Amtes wegen zu beachten ist und auch im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden kann, begründet keinen Anspruch auf Prüfung und ersetzt das schutzwürdige Interesse nicht (BGer 1C_671/2024 vom



29. Januar 2025 E. 9.3 und 2C_265/2023 vom 9. Juli 2024 E. 1.4.3 mit Hinweisen; KRADOLFER, a.a.O., S. 670 und S. 672 betreffend Betroffenheitslegitimation; vgl. auch SEILER, a.a.O., S. 785: «Fehlt der Behörde die Zuständigkeit, etwa weil die [Prozess-]Voraussetzungen nicht erfüllt sind oder weil der Entscheid gar nicht erst bei ihr angefochten worden ist und sie auch nicht über entsprechende Aufsichtskompetenzen verfügt, hat sie keinen Anlass und auch nicht die Kompetenz, einen potenziell nichtigen Entscheid zu überprüfen und gegebenenfalls autoritativ seine Nichtigkeit festzustellen; sie darf auf das bei ihr erhobene Rechtsmittel gegen den angeblich nichtigen Entscheid nicht eintreten.»).

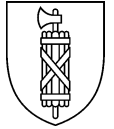
4.2.

Die Beschwerdeführer rügen weiter, ihr Akteneinsichtsrecht und Art. 52 VRP (Aktenüberweisung) seien verletzt worden. Konkret beanstanden sie, dass verschiedene Vorakten der Beschwerdegegnerin nicht in das bisherige Verfahren einbezogen worden seien (neun weitere Einsprachen, Einspracherückzugserklärungen, Anpassung der Schutzverordnung und Unterschriften aller betroffenen Grundeigentümer gemäss Art. 41 Abs. 3 PBG, Unterlagen zum Mitwirkungsverfahren sowie Unterlagen zum Genehmigungsantrag und Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV; act. 5, IV.B.1 ff.).

4.2.1.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV umfasst das Recht auf Akteneinsicht (siehe hierzu auch Art. 16 VRP). Dieses erstreckt sich grundsätzlich auf alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Entscheidung zu bilden, d.h. entscheidungsrelevant sind oder sein könnten. Art. 29 Abs. 2 BV vermittelt allerdings keinen Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten. Als solche gelten Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt, die vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.). Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGer 1C_502/2009 vom 16. März 2010 E. 2.2 mit Hinweis auf u.a. BGE 132 II 485 E. 3 und VerwGE B 2009/139, 140 vom 11. Mai 2010 E. 4.1).

Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens ist die Vorinstanz verpflichtet, die Akten zu überweisen (Art. 52 VRP [gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 64 VRP]). Über die bereits im Recht liegenden Vorakten hinaus sind weitere Akten beizuziehen, wenn sie geeignet sind, erhebliche Tatsachen zu beweisen (VerwGE B 2018/73 vom 26. Februar 2019 E. 2.2; eingehend hierzu T. ZUBER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungspflege, Praxiskommentar 2020, N 4 ff. zu Art. 52 VRP).

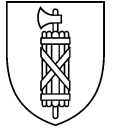


4.2.2.

Der vorliegende Streit dreht sich um die Schutzverordnung, soweit die Beschwerdeführer davon in schützenswerten Interessen betroffen sind. Massgeblich für deren Überprüfung sind vorliegend also nur diejenigen Akten, die geeignet sind, Grundlage für das Ortsbilschutzgebiet D.____ und Art. 5 der Schutzverordnung betreffend Ortsbilschutzgebiete zu bilden. Wie bereits festgestellt (E. 4.1.3 hiervor), hat sich hierzu im Verlauf des Einspracheverfahrens nichts verändert. Deshalb waren die von den Beschwerdeführern zur Einsicht eingeforderten Einsprachen Dritter, Rückzugserklärungen, «Anpassungen der Schutzverordnung» und Unterschriften aller betroffenen Grundeigentümer zum Verzicht auf ein (erneutes) Auflageverfahren gemäss Art. 41 Abs. 3 PBG für den Streitgegenstand grundsätzlich nicht entscheidend. Hinsichtlich der Schutzverordnung kann offenbleiben, ob der unterbliebene Beizug der Version vom 9. Juni 2020 im vorinstanzlichen Verfahren eine Rechtsverletzung darstellt. Denn diese wurde vom Verwaltungsgericht beigezogen (act. 20), ohne dass sich daraus etwas zugunsten der Standpunkte der Beschwerdeführer ergeben hätte (E. 4.1.3 hiervor). Die Beschwerdeführer hielten – nach umfassender Gewährung des rechtlichen Gehörs im Verfahren vor Verwaltungsgericht (act. 21) – sodann in ihrer Eingabe vom 14. April 2026 (act. 28) unverändert an ihren bisherigen Anträgen fest. Zudem brachten sie nicht vor und es ist auch nicht erkennbar, dass sie von einer Beschwerde ans Verwaltungsgericht abgesehen hätten, wenn die Version vom 9. Juni 2020 bereits im Rekursverfahren beigezogen worden wäre. Dies gilt umso mehr, als sie bereits im Auflageverfahren Kenntnis davon hatten (E. 4.1.3 hiervor). Mit anderen Worten hätte eine allfällige – im Beschwerdeverfahren geheilte – Verletzung von Verfahrensrechten im vorinstanzlichen Verfahren weder zu einem relevanten zusätzlichen Aufwand für das Verwaltungsgericht und die Vorinstanz noch für den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer im Beschwerde- und Rekursverfahren geführt, sodass sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. 28, Ziffer 1.a) keine vom Verfahrensausgang unabhängige Verlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren rechtfertigt.

4.2.3.

Mangels näherer Begründung bleibt unklar, welche für den Streitgegenstand relevanten Akten des Mitwirkungs- oder Genehmigungsverfahrens den Beschwerdeführern zu Unrecht vorenthalten und nicht in das Verfahren einbezogen worden wären. Insbesondere ist weder naheliegend noch von den Beschwerdeführern begründet worden, inwiefern etwa die von ihnen zur Edition beantragten Bauakten einzelner Liegenschaften an der C.____-strasse für die vorliegende Streitigkeit von Bedeutung wären (act. 5, II.8). Das Tatsachenfundament des angefochtenen Rekursentscheids und der diesem vorangegangenen Entscheide (Einspracheentscheid und Genehmigungsverfügung) ist in den Vorakten enthalten (betreffend das Mitwirkungsverfahren siehe den ausführlichen Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 31. März 2020 betreffend Abschluss der Mitwirkung, der u.a. eine nachvollziehbare



Beurteilung der im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung eingegangenen Anträge beinhaltet, act. 9.11.6; betreffend das Genehmigungsverfahren siehe namentlich den Planungsbericht vom 2. November 2021 [E. 4.1.3 hiervor] sowie das Kulturgüterinventar vom 2. November 2021, act. 9.11.16, die Stellungnahmen der Denkmalpflege Kanton St. Gallen vom 22. März 2022, Beilage zu act. 9.22; betreffend Vorprüfung siehe das Schreiben des AREG vom 24. Mai 2019, act. 9.12.27, und der Denkmalpflege Kanton St. Gallen vom 21. Februar 2019, Beilage zu act. 9.22). Ergänzend kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz zu öffentlich zugänglichen Quellen, zum Augenschein vom 23. Januar 2024 und zur fehlenden Bedeutung der Akten des Kantonsstrassenprojekts (Umfahrungsstrasse Z.____) verwiesen werden (act. 2, E. 3.2).

4.2.4.

Insgesamt sind weder das Akteneinsichtsrecht der Beschwerdeführer noch die Aktenüberweisungspflicht der Vorinstanz(en) verletzt.

4.3.

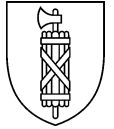
Zusätzlich erheben die Beschwerdeführer die verfahrensrechtliche Rüge, das AREG habe die Genehmigungsverfügung vom 21. Juni 2022 mangelhaft begründet. Es fehlten namentlich Ausführungen zum Verzicht auf eine zweite öffentliche Auflage (act. 5, IV.C.5 f.; E. 4.3.2 hiernach) und zur verfassungsrechtlich gebotenen Interessenabwägung (act. 5, IV.C.1 ff.; vgl. E. 4.3.3 hiernach).

4.3.1.

Um den Vorgaben von Art. 29 Abs. 2 BV zu genügen, muss die Begründung so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des angefochtenen Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (statt vieler BGE 145 III 324 E. 6.1 und 134 I 83 E. 4.1). Dabei ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (statt vieler BGE 143 III 65 E. 5.2 sowie VerwGE B 2024/34, 35 vom 15. August 2024 E. 3.2 mit Hinweisen).

4.3.2.

Ins Leere stösst der gegen die Genehmigungsverfügung gerichtete Vorwurf der Beschwerdeführer, das AREG habe die Begründungspflicht verletzt, weil es sich nicht zum Verzicht auf die erneute öffentliche Auflage der Schutzverordnung geäußert habe (act. 5, IV.C.5 f.). Eine allfällige Verletzung der Begründungspflicht beträfe insoweit einzig die



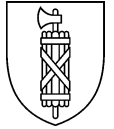
Verfahrensrechte Dritter, zu deren Geltendmachung die Beschwerdeführer nicht berechtigt sind (E. 4.1.3 hiervor).

4.3.3.

Den Vorwurf ungenügender Begründung der Interessenabwägung und den gestützt darauf gestellten kassatorischen Antrag beziehen die Beschwerdeführer ausschliesslich auf die Genehmigungsverfügung des AREG vom 21. Juni 2022 (act. 5, IV.C.1 ff., insbesondere IV.C.6), nicht jedoch auf den angefochtenen Rekursentscheid der Vorinstanz vom 21. Januar 2025. Die Ausführungen der Beschwerdeführer in der Beschwerdeergänzung entsprechen (praktisch wortwörtlich) denjenigen in der Rekursergänzung vom 14. September 2022 (act. 9.5, IV.C.1 ff.). Dabei lassen sie den Devolutiveffekt des Rekursentscheids der Vorinstanz ausser Acht. Dieser ersetzte die Genehmigungsverfügung und den Einspracheentscheid. Die umstrittene Rechtsgestaltung (Streitgegenstand) ist dieselbe, weshalb die Genehmigungsverfügung insoweit zwar als mitangefochten betrachtet, indessen vor Verwaltungsgericht nicht eigenständig beanstandet werden kann (vgl. BGer 2D_24/2021 vom 5. November 2021 E. 1.4 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Diese Rechtslage gilt auch für die Entscheidungsbegründung. Zu überprüfen ist deshalb nur die Begründung des Rekursentscheids der Vorinstanz und nicht jene der Beschwerdegegnerin (BGer 2C_910/2022 vom 8. Januar 2024 E. 4.5.1).

4.3.3.1.

Die Vorinstanz begründete in E. 5 ausführlich, weshalb sie die Begründung des AREG unter gehörsrechtlichen Aspekten als ausreichend betrachtete. Sie wies zutreffend auf Art. 38 Abs. 2 PBG hin, der als Prüfungsgegenstand der Genehmigung die Prüfung der Rechtmässigkeit der Schutzverordnung und ihre Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes vorschreibt. Unter die Prüfung der Rechtmässigkeit fällt grundsätzlich auch die mit der Schutzverordnung verbundene Interessenabwägung, soweit sie eine Rechtsfrage darstellt. Rechtlichen Charakter hat die Prüfung der Frage, ob die Interessen vollständig erfasst worden sind. Keine Rechtsfrage, sondern weitgehend Ermessensfrage ist hingegen, wie die widerstreitenden Interessen relativ zu gewichten sind (vgl. BGer 1C_470/2021 vom 24. April 2023 E. 4.4, bestätigt in BGer 1C_75/2023, 1C_77/2023 vom 15. August 2024 E. 5 mit Hinweis auf BGE 147 I 450 E. 3.2.5; VerwGE B 2025/50 vom 30. April 2026 E. 15.3.1). Weil die kantonale Genehmigungsbehörde nicht zur Zweckmässigkeitsprüfung befugt ist, kann sie nur die Einhaltung des Ermessensspielraums kontrollieren (act. 2, E. 5.4; siehe hierzu auch VerwGE B 2022/20 vom 25. Oktober 2022 E. 5). Da das AREG folglich im Genehmigungsverfahren nicht zu einer eigenen Interessenabwägung berechtigt war und im Übrigen keinen Rechtsmangel entdeckte, der einer Auseinandersetzung bedurft hätte, erblickte die Vorinstanz in den Angaben des AREG zu Recht keine Verletzung der Begründungspflicht (act. 2, insbesondere E. 5.5.5 f.). Das AREG legte – wenn



auch knapp – offen, aus welchen Gründen es einen Rechtsmangel verneinte («Die Ortsbildschutzgebiete sind unter Berücksichtigung des ISOS diskutiert und festgelegt worden, sie entsprechen den nach heutigen Gesichtspunkten schützenswerten Bereichen. Die Liste der Schutzobjekte basiert auf einem aktuellen Inventar und ist fachlich richtig.», act. 9.1.2, S. 2 f.) und es sich der Einschätzung der Beschwerdegegnerin im von ihm zu genehmigenden Einspracheentscheid (siehe hierzu nachfolgende E. 4.3.3.3) anschloss.

4.3.3.2.

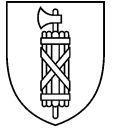
Bei der Nachvollziehbarkeit der Rechtmässigkeitsprüfung durch das AREG hat die Vorinstanz zudem berücksichtigt, dass dieses bereits zu Beginn der Erwägungen der Genehmigungsverfügung transparent machte, die Überlegungen aus der Vorprüfung vom 24. Mai 2019 seien in die vorliegenden Unterlagen mehrheitlich eingeflossen (act. 9.1.2, S. 2). Gegenstand dieser Vorprüfung bildete u.a. das Quartier D. __ als Gebiet Nr. __ (ISOS-Baugruppe __, OS __), zu dessen Kulturgüterschutzinteresse festgehalten wurde, es sei als Substanzgebiet festzulegen; entsprechend dem bisherigen Status als Ortsbildschutzgebiet (act. 9.12.27, Ziffer 3.2.2).

4.3.3.3.

Ausserdem verwies die Vorinstanz (act. 2, E. 5.5.6) zu Recht auf die Ausführungen zur Interessenlage, wie sie im Einspracheentscheid vom 2. November 2021 wiedergegeben ist. Dort war das überwiegende öffentliche Schutzinteresse unter Einbezug der Auswirkungen auf die Beschwerdeführer (Eigentumsbeschränkung) diskutiert worden (act. 9.11.1, E. 2.1 ff. und E. 3.2 ff.). Anzufügen bleibt, dass bereits bei der Einsprachebesprechung vom 10. Dezember 2020, an der sowohl die zuständige kommunale als auch die (fachlich) zuständige kantonale Behörde (Denkmalpflege) teilnahmen, die widerstreitenden Interessen diskutiert und ein überwiegendes öffentliches Schutzinteresse bejaht worden war (act. 9.12.24, E. 3; zum Schutzinteresse siehe sodann das Kulturgüterinventar vom 21. Juni 2022, act. 9.11.16, Inventarblatt OS 0__). Von Bedeutung ist weiter, dass die Beschwerdeführer in der Einsprache vom 10. Juli 2020 keine vertieft begründete Kritik vorbrachten (act. 9.12.26), die einer einlässlicheren Auseinandersetzung zugänglich gewesen wäre.

4.3.3.4.

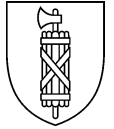
Insgesamt konnten die Beschwerdeführer bereits vor der Rekurerhebung zumindest die Grundzüge der behördlichen Interessenabwägung erfassen und die Genehmigungsverfügung vor der Vorinstanz sachgerecht anfechten. Dass die Beschwerdeführer die Überlegungen, von denen sich das AREG leiten liess, nachvollziehen konnten, wird auch mit der geäusserten Kritik in der Rekurgängung vom 14. September 2022 bestätigt (act. 9.5, III.5 ff.). Selbst wenn das AREG die Begründungspflicht verletzt hätte, wäre dieser formelle Mangel mit dem departementalen Rekursentscheid im Übrigen als geheilt zu betrachten.



Denn die Befugnis der Vorinstanz zur Prüfung der Interessenabwägung (Rechts- und Sachverhaltskontrolle; unter Vorbehalt der Gemeindeautonomie sogar Angemessenheitskontrolle; Art. 46 VRP) ist nicht eingeschränkter als diejenige des AREG. Die Vorinstanz begründete sodann ausführlich (act. 2, E. 5.5.5 f., E. 5.6 und [betreffend die Eigentumsbeschränkung] E. 6.5), weshalb die der Schutzverordnung zugrunde liegende Interessenabwägung im Fall der Beschwerdeführer nicht zu beanstanden war und warum eine detaillierte Abwägung mangels konkreten Bauprojekts der Beschwerdeführer noch gar nicht möglich sei und nur summarisch vorgenommen werden könne (act. 2, E. 6.5; vgl. zum Verstoss gegen die Begründungspflicht als in der Regel nicht besonders schwerwiegender Verletzung des rechtlichen Gehörs sowie zur Zulässigkeit der Heilung einer Gehörsverletzung durch die Rechtmittelinstanz BGer 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017 E. 2). Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz auch nicht vor, den umstrittenen Aspekt der Interessenabwägung unzureichend begründet zu haben oder zur Heilung einer Gehörsverletzung nicht befugt gewesen zu sein. Ob die Interessenabwägung inhaltlich richtig ist, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern des materiellen Rechts (siehe dazu E. 5.3 f. hiernach).

4.4.

Zu beurteilen ist des Weiteren die Rüge der Beschwerdeführer, es sei unzulässig, die Gesamtrevision der Schutzverordnung vor der Gesamtrevision von Baureglement und Zonenplan durchzuführen (act. 5, IV.A, und act. 17, Rz 11). Die Vorinstanz gelangte diesbezüglich nach einer ausführlichen Darstellung und Würdigung der massgeblichen Sach- und Rechtslage (Art. 25a RPG und Art. 175 Abs. 1 sowie Art. 176 Abs. 1 f. PBG; act. 2, E. 6.1 ff.) zusammengefasst zum Schluss, dass die zukünftige Rahmennutzungsplanung durch die Schutzverordnung nicht präjudiziert werde; vielmehr werde die (aktuelle und zukünftige) Zonierung im fraglichen Bereich einfach durch das (aktuelle oder zukünftige) Ortsbildschutzgebiet überlagert. Deshalb liege keine Verletzung des Koordinationsprinzips vor. Diese Würdigung überzeugt. Wie die Vorinstanz im Übrigen zutreffend erwogen hat (act. 2, E. 6.5), kann die konkrete Beeinträchtigung der Nutzungsmöglichkeit erst bei Vorliegen eines Baugesuchs festgestellt werden, wie sich aus Art. 5 Abs. 2 und Art. 25 des Schutzverordnungstexts ergibt. Art. 25 Abs. 2 des Schutzverordnungstexts lässt im Übrigen sogar – unter Realersatz – eine Beeinträchtigung oder Beseitigung des Schutzgegenstands zu, wenn ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Die Erwägungen der Vorinstanz werden ausserdem durch den Umstand bestätigt, dass der kantonale Gesetzgeber in Art. 175 Abs. 1 PBG betreffend Rahmennutzungspläne einerseits und Art. 176 Abs. 1 PBG betreffend Schutzinventare andererseits unterschiedliche Fristen für die Anpassung an das neue Recht vorschreibt (vgl. auch den angefochtenen Entscheid, act. 2, E. 6.3 f.).



5.

In der Sache beanstanden die Beschwerdeführer, das öffentliche Interesse an der erlassenen Schutzverordnung und der damit verbundenen Eigentumsbeschränkung überwiege nicht ihr entgegenstehendes privates Interesse. Denn die Eigentumsbeschränkung sei ein schwerer Eingriff in die von Art. 26 BV gewährleistete Eigentumsgarantie (act. 5, IV.F.1 ff.).

5.1.

Mit der umstrittenen Schutzverordnung wird in die Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführer eingegriffen. Die Zulässigkeit dieses Eingriffs setzt voraus, dass er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (E. 5.2 hiernach), im öffentlichen Interesse liegt (E. 5.3 hiernach) und verhältnismässig (E. 5.4 hiernach) ist (Art. 36 BV). Für die erforderliche Interessenabwägung gilt es, die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und sie im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und Art. 3 RPG; Art. 2 und Art. 3 RPV; eingehend hierzu VerwGE B 2025/50 vom 30. April 2026 E. 8.1).

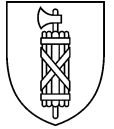
5.2.

Die Schutzverordnung beruht unbestrittenermassen auf einer gesetzlichen Grundlage im Sinn von Art. 36 Abs. 1 BV (siehe Art. 1 Abs. 3 Bst. c und Art. 122 PBG). Zu prüfen ist, ob – soweit vorliegend interessierend – ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Schutzverordnung besteht.

5.3.

5.3.1.

Die Vorinstanz führte aus, mit Blick auf das in Frage stehende Gebiet D.___ stehe fest, dass es sich dabei um ein Baudenkmal handle, das bislang namentlich mittels der (bisherigen) Schutzverordnung (Ortsbildschutzgebiet [Ortsbild A; «OBS-A»]), dem ISOS (Gebiet Nr. 00_; Erhaltungsziel A [Substanzerhaltung]) und gestützt auf das Gesetz selbst (ex-lege-Schutz) geschützt gewesen sei. Weiter sei gemäss überzeugender Darstellung der Beschwerdegegnerin und in Übereinstimmung mit der fachlichen Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege das Gebiet D.___ nach wie vor schutzwürdig; es sei ein Gebiet, dessen Schutz offenkundig einem grossen öffentlichen Interesse entsprochen habe und auch weiterhin entspreche (act. 2, E. 5.5.5; siehe auch act. 2, E. 8.2, worin sich die Vorinstanz den Ausführungen des AREG vom 10. März 2023 zum ISOS-Eintrag des Quartiers D.___ anschloss). Ausserdem stützte sich die Vorinstanz auf die am Augenschein vom 23. Januar 2024 gewonnenen Erkenntnisse (act. 9.25 f.). Zusammengefasst habe sich gezeigt, dass die an die ringförmige C.___-strasse angrenzenden Grundstücke mit Wohnhäusern überbaut seien, bei denen eine Einheitlichkeit oder zumindest Ähnlichkeit in der äusseren



Erscheinung insbesondere hinsichtlich Typologie, Ausrichtung und Geschossigkeit, Materialisierung und umliegende Freiräume habe festgestellt werden können. Ausserdem habe der Leiter der kantonalen Denkmalpflege am Augenschein erklärt, beim Quartier D.____ handle es sich um eine einzigartige Siedlung, die wie keine zweite vollständig erhalten sei. Zwar seien gewisse Veränderungen vorgenommen worden, jedoch sei klar, dass die Siedlung schutzwürdig sei. Auch falle die Einheitlichkeit der um das Jahr 1940 erbauten Siedlung auf. Um diese Einheitlichkeit zu bewahren, 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 (F.____-Fabrik) und in der Ausrichtung der Häuser gegen Süden (act. 2, E. 8.3).

5.3.2.

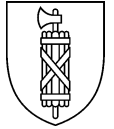
Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was die überzeugende Würdigung der Vorinstanz (E. 5.3.1 hiervor) in Zweifel zieht:

5.3.2.1.

Sie kritisieren, es sei nicht zulässig, sich im Jahr 2024 auf ein ISOS-Inventar zu berufen, das aufgrund der Umfahrungsstrasse Z.____ überholt sei. Die Umfahrungsstrasse sei keine Autobahn und stelle somit von vornherein kein nationales Interesse dar, sondern höchstens ein kantonales Interesse. Sie habe das Ortsbildschutzgebiet beeinträchtigt beziehungsweise geradezu verunstaltet. Wenn die ISOS-Ortsbildschutzbeurteilung für das Quartier D.____ für den Kanton St. Gallen als Bauherr nicht gelte, dann gelte sie auch nicht für sie (act. 5, IV.F.7.b ff.). Des Weiteren ziehen die Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der Umfahrungsstrasse in Zweifel und halten der Schutzwürdigkeit «irreguläre» Bauten und Anlagen im Gebiet D.____ entgegen (act. 5, IV.F.8).

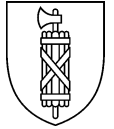
5.3.2.2.

Ins Gewicht fällt zunächst, dass der Kanton St. Gallen der Schutzwürdigkeit des Quartiers D.____ beim Strassenprojekt «Umfahrungsstrasse Z.____» ein besonderes Augenmerk widmete. In der Botschaft der Regierung vom 28. April 2009 wurde ausgeführt: «[...] Anschliessend verläuft die Strasse – zwischen dem Quartier D.____ und dem Flachmoor G.____ unterhalb und der bestehenden H.____-strasse oberhalb – im steilen Abhang über zwei Lehnbrücken. Durch die Linienführung über die beiden Lehnbrücken von 160 m bzw. 120 m Länge können die Eingriffe in den Hang gering gehalten und damit das Quartier D.____ und das Flachmoor von nationaler Bedeutung vor direkter Beeinträchtigung geschützt werden» (ABI 2009 1542, 1548). So wird das lokale Landschaftsbild durch die landschaftlich optimal in den Hangbereich eingegliederte und auf die lokale Topografie abgestimmte Strasse wenig berührt (ABI 2009 1542, 1552); die Siedlung D.____ erfuhr keine baulichen Eingriffe (ABI 2009 1542, 1553). Gerade auch beim Bau des Kreisels legte die Beschwerdegegnerin Wert auf



technische Optimierungen, um das Siedlungsgebiet möglichst geringfügig zu beeinträchtigen (ABI 2009 1542, 1556). Bei der Errichtung der Umfahrungsstrasse wurde also der Aufrechterhaltung des Schutzes des im ISOS erfassten Ortsbilds D.___ Rechnung getragen und dessen grösstmögliche Schonung angestrebt. Es kann deshalb auch keine Rede davon sein, das ISOS-Inventar betreffend das Quartier D.___ sei wegen der Umfahrungsstrasse inzwischen überholt oder die Beschwerdegegnerin habe den hohen Schutzziele beim Bau der Umfahrungsstrasse nicht nachgelebt.

Dass die bei der Projektierung der Umfahrungsstrasse gesteckten hohen Schutzziele auch erreicht wurden, bestätigte die Vorinstanz gestützt auf die nachvollziehbare Einschätzung des Leiters der kantonalen Denkmalpflege und eine eigene Wahrnehmung am Augenschein vom 23. Januar 2024 (act. 9.25 f.): Daraus resultiere keine Beeinträchtigung, denn der Wert und die Bedeutung des Ortsbildschutzgebiets lägen in der Homogenität innerhalb der Siedlung, im historischen und ursächlichen Zusammenhang zur Industrie 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 selbst. Wie im ISOS und im Kulturgüterinventar der Vorinstanz beschrieben, liege der besondere kulturelle Zeugniswert der Siedlung D.___ in ihrer Eigenschaft als Arbeitersiedlung der bedeutenden Textilfirma F.___, 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 unverbaute 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) betroffen. Es ergebe sich daraus keine Schmälerung der Schutzwürdigkeit (siehe zum Ganzen act. 2, E. 8.4.2, sowie die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 8. Februar 2023, act. 9.20, Beilage, Ziffer 2.b ff.). Zu Recht wies die Vorinstanz ausserdem darauf hin, dass in der Beschreibung des Quartiers D.___ gemäss ISOS die Geschlossenheit der Anlage und die freie Sicht auf I.___ (nach Süden/Südosten) betont werden (siehe zum Ganzen act. 2, E. 8.4.3). Die Beschwerdeführer bringen nichts Substanziertes vor, was die von der Vorinstanz bestätigte Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege in Zweifel zieht. Vielmehr stören sie sich offenbar hauptsächlich an Lärm- und Lichtimmissionen (act. 9.25, B.6). Es ist indes nicht erkennbar, dass die von den Beschwerdeführern angeführten baulichen Veränderungen die kulturelle Eigenart und die prägenden Elemente des Quartiers D.___ geschmälert hätten (siehe auch die Einschätzung der Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid, act. 9.1.1, E. 2.7).



5.3.2.3.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer steht die Umfahrungsstrasse Z.____ sodann nicht nur im kantonalen, sondern auch im nationalen Interesse. Sie wurde denn auch als H 16 ins eidgenössische Hauptstrassennetz aufgenommen (ABI 2009 1542, 1547). Dieses umfasst Strassen von allgemein schweizerischer oder internationaler Bedeutung, die nicht als Nationalstrasse definiert sind (siehe hierzu <<https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/fachleute/weitere-bereiche/geoinformation/geobasisdaten/hauptstrassennetz.html>>, abgerufen am 17. April 2026).

5.3.2.4.

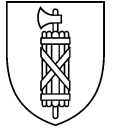
Die von den Beschwerdeführern erwähnten «irregulären» Bauten und Anlagen ändern an der grundsätzlichen Schutzwürdigkeit des Ortsbilds D.____ nichts, womit sich Abklärungen hinsichtlich deren Rechtmässigkeit im vorliegenden Verfahren erübrigen. Entscheidend für das öffentliche Schutzinteresse ist der Gesamteindruck, wie er von der fachlich zuständigen Behörde (kantonale Denkmalpflege) schlüssig beurteilt und von der Vorinstanz bestätigt worden ist, unter Einbezug namentlich zwischenzeitlich erfolgter baulicher Veränderungen: Beim Quartier D.____ handle es sich um eine einzigartige Siedlung, die wie keine zweite vollständig erhalten 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 lägen in der Homogenität innerhalb der Siedlung, im historischen und ursächlichen Zusammenhang zur Industrie und in der Ausrichtung der Häuser gegen Süden. Die Vorinstanz, die sich beim Augenschein vom 23. Januar 2024 ein eigenes Bild vor Ort verschaffte (act. 9.25 f.), schloss sich der Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege mit überzeugender Begründung an: Die an die ringförmige C.____-strasse angrenzenden Grundstücke seien mit Wohnhäusern überbaut, bei denen zumindest Ähnlichkeit in der äusseren Erscheinung insbesondere hinsichtlich Typologie, Ausrichtung und Geschossigkeit, Materialisierung und umliegende Freiräume bestehe (siehe zum Ganzen act. 2, E. 8.3, sowie die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 8. Februar 2023, Beilage zu act. 9.20, Ziffer 3). Dem ist nichts beizufügen.

5.4.

Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Auswirkungen der Schutzverordnung auf das Eigentum der Beschwerdeführer ist das Folgende von Bedeutung:

5.4.1.

Denkmalschutzmassnahmen müssen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und den Betroffenen zumutbar sein. Ob eine aus Gründen des Denkmalschutzes erfolgende Nutzungsbeschränkung das den Eigentümern zumutbare Mass überschreitet, ist



einzelfallweise aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen (BGer 1C_514/2020 vom 5. Mai 2021 E. 9.1).

5.4.2.

Die kantonale Denkmalpflege vertrat in der Stellungnahme vom 21. Februar 2019 die Auffassung, das Ortsbildschutzgebiet ___ sei als Substanzschutzgebiet festzulegen; dies entspreche faktisch auch dem bisherigen Status als Ortsbildschutzgebiet (Beilage zu act. 9.22, S. 3; siehe auch die zutreffende Begründung der Vorinstanz in act. 2, E. 6.5). Diese Ausführung verdeutlicht, dass die Ausübung der aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) abgeleiteten Baufreiheit der Beschwerdeführer bereits unter der bisherigen Rechtslage beeinträchtigt war und die Beeinträchtigung mit dem Erlass der streitgegenständlichen Schutzverordnung nicht (wesentlich) verstärkt wird. Der Vorinstanz ist mithin beizupflichten, dass es sich beim Quartier D. ___ schon heute um ein Ortsbild der Kategorie A handelt, für das namentlich die gute Gesamtwirkung zu erhalten ist. Es kann im Weiteren auf die überzeugenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, wonach die aktuelle Schutzverordnung die Stellung der Bauten zum Strassenraum und zueinander, die baukubischen Verhältnisse, die Vorgärten, wichtige Bäume, Freiräume und Platzanlagen betreffe. Bauten und Anlagen seien der bestehenden Baustruktur und ihrer Umgebung anzupassen und bestehende, das Ortsbild prägende Freiräume, Bepflanzungen oder andere natürliche Elemente seien zu erhalten. Ersatzbauten am gleichen Standort seien zulässig, hätten sich jedoch dem bisherigen Bestand anzupassen, soweit der Schutz des Ortsbilds nichts anderes erfordere (act. 2, E. 6.5; siehe auch die Erwägungen der Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid, act. 9.1.1 E. 2.4). Deshalb würde die Qualifikation des Quartiers D. ___ als Ortsbildschutzgebiet B und damit als (blosses) Strukturschutzgebiet nur einen ungenügenden Schutz bieten, wie bereits die Vorinstanz nachvollziehbar ausführte (act. 2, E. 8.4.3). Es ist weder erkennbar noch von den Beschwerdeführern geltend gemacht worden, diesen öffentlichen Schutzinteressen stünden andere öffentliche Interessen entgegen.

5.4.3.

Die Beschwerdeführer rügen, die aufgrund von Art. 5 Abs. 2 und Abs. 4 des Schutzverordnungstexts verbleibenden Baumöglichkeiten stünden noch gar nicht fest. Die verfassungsrechtlich – bei der Verhältnismässigkeitsprüfung im engeren Sinn (BGer 1C_514/2020 vom 5. Mai 2021 E. 6.3) – verlangte Interessenabwägung sei deshalb gegenwärtig gar nicht möglich (act. 5, insbesondere IV.F.5 f.). Sodann halten sie die Verpflichtung zu Pflegemassnahmen für rechtswidrig (act. 5, IV.A).

Diese Betrachtungsweise ist aufgrund folgender Überlegungen nicht zu teilen:



5.4.3.1.

Art. 5 Abs. 2 des Schutzverordnungstexts lautet:

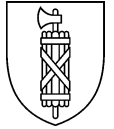
Im Ortsbildschutzgebiet A sind Bauten, Anlagen, Gassen, Plätze und Freiräume in ihrer bestehenden Substanz und in ihrem charakteristischen Erscheinungsbild, bis und mit der entsprechenden Detailgestaltung, Materialwahl und Farbgebung, zu pflegen und zu erhalten. Abbrüche sind nur zulässig, wenn der Erhalt 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.

Art. 5 Abs. 4 des Schutzverordnungstexts lautet:

Für das Gebiet D. __ sind in Ergänzung zu den Ortsbildschutzvorschriften die Gestaltungsrichtlinien gemäss der Gestaltungsstudie D. __ von J. __ vom __. ____ 200__ wegleitend.

5.4.3.2.

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte, können Personen mit Grundeigentum nicht zu einer Leistung verpflichtet werden (act. 2, E. 7.3 f.). Bei der Auslegung von Art. 5 Abs. 2 des Schutzverordnungstexts ist jedoch dessen Zweck massgebend, nämlich der Erhalt der in den Ortsbildschutzgebieten vorhandenen Bauten und Anlagen aus Gründen der *Denkmalpflege*. Dieser schadenabwehrende und damit substanzwahrende Zweck ist angesichts der definierten Schutzziele inhaltlich ohne weiteres nachvollziehbar und rechtens. Er bedingt keine Verpflichtung zur Erbringung konkreter (denkmalpflegerischer) Leistungen, die bei der Grundeigentümerschaft einen Aufwand verursachen. Der umstrittene Wortlaut entstammt nicht nur dem öffentlichen *denkmalpflegerischen* Auftrag; vielmehr kann das Tätigkeitswort «pflegen» auch so ausgelegt werden, dass bei allfälligen auf Initiative der Grundeigentümerschaft angestrebten baulichen Massnahmen – wie etwa Ausbesserungen – auf Detailgestaltung, Materialwahl und Farbgebung zu achten ist, um der Wahrung des Ortsbilds Rechnung zu tragen und das *denkmalpflegerische* Ziel zu erreichen. Art. 5 Abs. 2 des



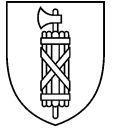
Schutzverordnungstexts kann somit ein rechtmässiger Inhalt entnommen werden, weshalb auf die Aufhebung der Umschreibung «zu pflegen» zu verzichten ist.

5.4.4.

Zusammengefasst überwiegt das öffentliche Schutzinteresse des Heimat- und Denkmalschutzes am Erlass der angefochtenen Schutzverordnung die entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdeführer. Wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin im Übrigen zutreffend geltend machen, sind eine detaillierte abschliessende Verhältnismässigkeitsprüfung (einschliesslich einer auf konkrete bauliche Massnahmen bezogenen Interessenabwägung) und die Anwendung von Art. 5 Abs. 4 des Schutzverordnungstexts (siehe hierzu act. 11, Rz 27 am Schluss) erst bei Vorliegen eines konkreten Bauvorhabens möglich (act. 2, E. 6.5 mit zutreffenden Hinweisen auf W. ENGELER, in: Ehrenzeller/derselbe [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 7 N 266; BGE 120 Ia 270 E. 3a und BGer 1C_305/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 6.4 am Schluss, und act. 9.11, Rz 27). Die Bestimmung von Art. 5 Abs. 4 des Schutzverordnungstexts hat den Charakter einer Verwaltungsverordnung ohne verbindliche Aussenwirkung, indem sie mit dem Verweis auf die Gestaltungsstudie vom ____ 200_ einen rechtsgleichen Vollzug gewährleistet. Sie erschöpft sich denn auch in der Nennung der (bisher beachteten) Gestaltungsrichtlinie als («wegleitender») Auslegungshilfe zur Konkretisierung von Gestaltungsmassnahmen; solche stehen gegenwärtig nicht zur Debatte (siehe auch den Standpunkt der Beschwerdegegnerin in act. 11, Rz 27). Ausser Frage steht jedenfalls, dass die zeitgemässe Wohnnutzung des Hauses der Beschwerdeführer auch unter der Geltung von Art. 5 des Schutzverordnungstexts weiterhin möglich ist. Anzuführen ist, dass rein finanziellen Interessen der Beschwerdeführer an der möglichst gewinnbringenden Nutzung ihrer Liegenschaft im Verhältnis zu gewichtigen öffentlichen Interessen an denkmalschützerischen Massnahmen grundsätzlich kein entscheidendes Gewicht zukommt (BGer 1C_514/2020 vom 5. Mai 2021 E. 9.1).

6.

Ausserdem verneinte die Vorinstanz eine Verletzung der Rechtsgleichheit mit Blick auf die vier – aus dem Ortsbildschutzgebiet entlassenen – Parzellen (Grundstücke Nrn. 0005_, 0006_, 0004_ und 0007_). Gestützt auf die Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege und die dokumentierte Wahrnehmung am Augenschein gelangte sie zur Auffassung, dass diese vier Parzellen – anders als die Parzelle der Beschwerdeführer – nie Bestandteil der einheitlich erbauten Siedlung gewesen und auch von anderer Erscheinungsart seien (act. 2, E. 8.5.1 ff.). Auf die in allen Punkten überzeugende Begründung der Vorinstanz (und der Beschwerdegegnerin, act. 9.1.1, E. 4.2) kann verwiesen werden, zumal sich die Beschwerdeführer damit nicht näher auseinandersetzen.



7.

Die Beschwerdeführer beantragen – und zwar ausdrücklich nur für den Fall eines für sie ungünstigen Prozessergebnisses («[...] für den Fall, dass die Beschwerde nicht bereits aus den nachfolgenden Gründen geschützt werden sollte [...]») – die Durchführung eines Augenscheins und «einer öffentlichen Verhandlung / Anhörung der Beschwerdeführenden durch das Gericht (Art. 6 Abs. 2 ENHK [richtig wohl: Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK])» (act. 5, II.8).

7.1.

Zunächst ist der (Eventual-)Antrag auf Durchführung eines Augenscheins zu beurteilen.

7.1.1.

Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2020, N 50 zu Art. 12-13 VRP).

7.1.2.

Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse sind im Wesentlichen unbestritten. Die Beschwerdeführer beantragen einen Augenschein denn auch nur im Zusammenhang mit der Umfahrungsstrasse Z.____ aufgrund deren verunstaltender Wirkung auf das Ortsbild (act. 5, IV.F.7.d). Die für diesen Aspekt entscheidende räumliche Situation ergibt sich – wie sämtliche anderen für die Würdigung des Schutzbedarfs des umstrittenen Ortsbilds massgebenden örtlichen Verhältnisse – hinreichend aus den Verfahrensakten und dem Geoportal (siehe etwa das Protokoll Augenschein samt Fotodokumentation der Vorinstanz vom 23. Januar 2024, act. 9.25 f., und die von den Beschwerdeführern eingereichte Fotodokumentation, act. 9.32 und act. 6.16 ff., oder die Ausführungen der Vorinstanz in act. 2, E. 3.2, E. 8.3 und E. 8.4.1). Dass die Beschwerdeführer selbst grundsätzlich von einem spruchreif abgeklärten Sachverhalt ausgehen, zeigt sich daran, dass sie den Augenschein nur für den Fall eines für sie ungünstigen Prozessausgangs beantragen. Auf die Durchführung eines Augenscheins ist daher zu verzichten.

7.2.

Des Weiteren ist der Antrag der Beschwerdeführer zu prüfen, es sei im Beschwerdeverfahren eine öffentliche Verhandlung und Anhörung durchzuführen.



7.2.1.

Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht bei Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über strafrechtliche Anklagen ein Anspruch auf öffentliche Verhandlung. Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK liegt unter anderem vor, wenn – wie vorliegend – eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat (BGer 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 E. 2.2).

7.2.2.

Nach ständiger Rechtsprechung gilt die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen Verhandlung indes nicht absolut. Die Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen Verhandlung zu, wenn die Angelegenheit ohne Weiteres aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen beurteilt werden kann, wenn sich keine Tatfragen – insbesondere keine Fragen der Beweiswürdigung –, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen mit geringer Tragweite stellen oder wenn der Streitgegenstand komplexe technische Fragen betrifft. Hingegen ist eine öffentliche Verhandlung notwendig, wenn die Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, wenn die Beurteilung der Angelegenheit vom persönlichen Eindruck abhängt oder wenn das Gericht weitergehende Abklärungen zu gewissen Punkten treffen muss. Ob eine öffentliche Verhandlung durchzuführen ist, beurteilt sich anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls (BGer 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 147 I 153 E. 3.5.1 mit Hinweisen). Ein Antrag um öffentliche Verhandlung kann sodann abgewiesen werden, wenn er als schikanös oder rechtsmissbräuchlich erscheint oder sich in einer Verzögerungstaktik erschöpft (BGE 136 I 279 E. 1).

7.2.3.

Die Beschwerdeführer haben sich bereits im mehrfachen Schriftenwechsel (act. 5 und act. 17) ausführlich in der Sache geäussert. Zudem ist der Sachverhalt spruchreif erstellt (siehe E. 7.1.2 hiervor). Des Weiteren ist nicht erkennbar und von den Beschwerdeführern auch nicht geltend gemacht, dass ein persönlicher Eindruck von ihnen für die tatsächliche oder rechtliche Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit von Bedeutung wäre. Unter diesen Umständen ist von einer öffentlichen Verhandlung und Anhörung der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren abzusehen (vgl. VerwGE B 2021/15 vom 27. Juli 2021 E. 2.1, bestätigt mit BGer 1C_488/2021 vom 9. Februar 2022 E. 2.5), zumal sie bereits sowohl im Einsprache- als auch Rekursverfahren ihren Standpunkt den Behörden gegenüber persönlich vortragen konnten (siehe Einsprachebesprechung vom 10. Dezember 2020, act. 9.12.24 und Augenschein vom 23. Januar 2024, act. 9.25). Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob der einzig mit Blick auf ein ungünstiges Prozessergebnis gestellte Antrag um eine



öffentliche Verhandlung einer bloss verfahrensverzögernden Formalie und damit einer zweckwidrigen Anrufung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gleichkommt.

8.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang bezahlen die Beschwerdeführer die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens (Art. 95 Abs. 1 VRP; zum fehlenden Anspruch der Beschwerdeführer auf eine vom Verfahrensausgang unabhängige Verlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen siehe E. 4.2.2 hiervor). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziffer 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von den Beschwerdeführern in der Höhe von CHF 2'500 geleistete Kostenvorschuss wird daran angerechnet. Ausgangsgemäss haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500. Der von ihnen in der Höhe von CHF 2'500 geleistete Kostenvorschuss wird daran angerechnet.

3.

Es werden keine ausseramtlichen Entschädigungen zugesprochen.