



Fall-Nr.:	B 2019/165
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	17.07.2020
Entscheiddatum:	25.06.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.06.2020

Baurecht. Teilzonenplan, Teilrevision Baureglement (BauR) sowie Ergänzung Schutzverordnung (SchV) und Schutzplan. Art. 32 Abs. 1 und 33 BauG, sGS 731.1., Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700). Verordnung zum Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, VISOS, SR 451.12. Streitig war, ob die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Teilrevision der SchV und die Änderung des Plans zur SchV, die Teilrevision des Zonenplans sowie die Teilrevision des BauR zu Recht bestätigte. Das Verwaltungsgericht führte unter anderem aus, vorliegend hätten wesentliche Gründe für die Zonenplananpassung im Ortskern bzw. ein öffentliches Interesse an der Regelung ortsbildschutzrelevanter Aspekte - unabhängig vom Bestehen konkreter Überbauungspläne - als dargetan zu gelten. Ein konkreter Anlass, mit der Neuregelung bis zur ISOS-Umsetzung für das ganze Gemeindegebiet (bis 4. März 2023) zuzuwarten, habe bei Planungsbeginn im Jahr 2014 und auch später nicht vorgelegen. Die Vorinstanz habe ihren Standpunkt hinsichtlich der Umzonungen des in der Zone W2 gelegenen Teils des Grundstücks Nr. 0001 in eine Kernzone Schutz und des in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen gelegenen Grundstücks Nr. 0002 in die Grünzone Sport-, Park- und Erholungsanlagen sowie hinsichtlich der daraus resultierenden Teilrevision des BauR und Ergänzung der SchV durch die Diskussion der beteiligten Interessen (einschliesslich der ISOS-Anliegen) nachvollziehbar dargelegt, weshalb es an einem Anlass fehle, in das vorinstanzliche Ermessen korrigierend einzugreifen, zumal weder ein Ermessensmissbrauch noch unzutreffende Sachverhaltsannahmen dargetan seien (Verwaltungsgericht, B 2019/165). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 27. Oktober 2022 gutgeheissen (Verfahren 1C_459/2020).

Entscheid vom 25. Juni 2020

Besetzung



St.Galler Gerichte

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Steiner und Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.__,

B.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Karl Gehler, LL.M., Hofmann Gehler Schmidlin,
Lattenhofweg 4, Postfach 2151, 8645 Jona,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde C.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Teilzonenplan C.__, **Teilrevision Baureglement sowie Ergänzung
Schutzverordnung und Schutzplan C.**__



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Am 2. Mai 2017 erliess der Gemeinderat C.__ den *Teilzonenplan C.__*, welcher insbesondere im Dorfzentrum von C.__ die Umzonung eines grossen Teils der Kernzone sowie des in der Wohnzone W2 gelegenen Teils des Grundstücks Nr. 001 in eine *Kernzone Schutz* vorsieht. Sodann soll das Grundstück Nr. 002 von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) in die Grünzone Sport-, Park- und Erholungsanlagen (*GE-Zone*) umgezont werden. Ebenfalls am 2. Mai 2017 beschloss der Gemeinderat eine *Teilrevision des Baureglements* vom 14. Juni 2010 (BauR), welche unter anderem eine Aufhebung der Festlegung der geschlossenen Bauweise im Bereich der Kernzone und Neuregelung für den Bereich der Kernzone Schutz (Art. 11 revBauR) sowie eine Anpassung der Bestimmungen über die Kernzonen (Art. 6^{bis} revBauR) enthält und die Zonenvorschriften darauf abstimmt (Art. 9 revBauR). Am 2. Mai 2017 beschloss der Gemeinderat im Weiteren eine *Ergänzung der Schutzverordnung* (SchV) vom 6. November 2006. Diese hat unter anderem eine Aufhebung der bisherigen Ortsbildschutzgebiete 1 und 2 und die Festlegung eines einheitlichen Ortsbildschutzgebietes mit angepassten Bestimmungen (Art. 5 revSchV) zum Gegenstand. Sodann wurden im Plan zur SchV der Rebberg bei der Kirche (Grundstück Nr. 002) als wertvoller innerer Grünraum und der D.__Park (Grundstück Nr. 006) als geschützter Garten bezeichnet (Art. 6^{bis} revSchV).

A.b.

Während der öffentlichen Auflage des Teilzonenplans, des BauR und der SchV mit Plan zur SchV erhoben A.__ (Eigentümer des Grundstücks Nr. 003) und B.__ (Eigentümer des Grundstücks Nr. 004), beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Karl Gehler, Rapperswil-Jona, Einsprache gegen die Ergänzung der SchV und die Änderung des Plans zur SchV sowie gegen die Teilrevision des Zonenplans und des BauR. Sie beantragten mit Hinweis auf den unzureichenden Schutz der gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) zu erhaltenden Grünräume, die Grundstücke Nrn. 005 ff. (Umgebungsschutzzone I) sowie Nr. 001 (Umgebungsschutzzone X) seien den wertvollen inneren Grünräumen gemäss SchV zuzuweisen und die noch nicht überbauten Grundstücke auszuzonen und der Grünzone zuzuweisen. Der Gemeinderat C.__ wies die Einsprachen mit Beschluss vom 7./16. November 2017 ab. Zur Begründung legte er unter anderem dar, mit der Teilrevision der Ortsplanung sei in einer ersten Stufe beabsichtigt, die



Dorfkernentwicklung im Hinblick auf die Anforderungen des ISOS und des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) aufeinander abzustimmen und die Gestaltungsvorschriften der Kernzone zu stärken. In einem zweiten Schritt werde ein auf der Rahmennutzungsplanung aufbauender Überbauungsplan entwickelt, welcher die Anforderungen des ISOS und des RPG weiter vertiefe. Mit der Übernahme der erhöhten Gestaltungsanforderungen ergäben sich insgesamt deutlich griffigere Einflussmöglichkeiten als bisher. Damit werde das historische Ortsbild gerade nicht zerstört, sondern es werde die historische Bedeutung der Kernzone Schutz gestärkt. Mit Art. 6^{bis} revBauR erhalte die Bewilligungsbehörde das Instrumentarium, die Anliegen der Dorfentwicklung umzusetzen. An der Zuteilung der von den Einsprechern bezeichneten Gebieten zum Baugebiet ändere sich durch die Teilrevision der Ortsplanung nichts. Ausgehend von der starken öffentlichen Nutzung des westlichen Dorfkerns sei es städtebaulich sinnvoll, die östliche Seite des Dorfkerns stärker zu bebauen und den öffentlich zugänglichen und geschützten D.___Park an den Ortskern anzubinden. Der Grünraum sei nicht über einzelne private Flächen zu definieren, sondern hauptsächlich über Grünräume und freie Flächen auf den Grundstücken Nrn. 006 und 002. Damit werde ermöglicht, die ortsbildprägenden inneren Grünräume von Überbauungen freizuhalten. Auch mit der Überführung des Grundstücks Nr. 001 von der Zone W2 in die Kernzone Schutz werde das Erhaltungsziel gemäss ISOS im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt. Mit der Freihaltung der Grundstücke Nrn. 006 und 002 werde der innere Grünraum geschützt, weshalb im Gegenzug das Grundstück Nr. 001 unter Einhaltung der gestalterischen Anforderungen überbaut werden könne. Bei der Planung seien die raumwirksamen Interessen (insbesondere haushälterische Bodennutzung, Siedlungsentwicklung nach innen, Anforderungen des Ortsbildschutzes, Erhaltungsziele des ISOS) umfassend ermittelt und gegeneinander abgewogen worden. Hieraus habe sich ergeben, dass der D.___Park und der Rebberg als Freiflächen wertvoller seien als die seit geraumer Zeit dem Baugebiet zugeteilten privaten Flächen im Ortskern oder am Ortseingang (act. G 9/1/3, 10/1/3, 11/1/3).

A.c.

Der Teilzonenplan sowie das teilrevidierte BauR wurden vom 21. November bis 20. Dezember 2017 dem fakultativen Referendum unterstellt. Gegen den Beschluss vom 7. November 2017 erhob Rechtsanwalt Dr. Gehler für A.___ und B.___ mit Eingabe vom 1. Dezember 2017 Rekurs bezüglich der Teilrevision der SchV sowie der Änderung des Plans zur SchV (Rekurs 1; act. G 9/1 und 9/3). Mit Schreiben vom 23. November 2018 gab der Gemeinderat den Einsprechern bekannt, dass das Referendum nicht ergriffen worden sei. Hierauf erhob Rechtsanwalt Dr. Gehler für A.___ und B.___ mit Eingaben vom



St.Galler Gerichte

5. April 2018 Rekurs gegen den Beschluss vom 7. November 2017 bezüglich der Teilrevision des Zonenplans (Rekurs 2; act. G 11/1 und 11/3) sowie bezüglich der Teilrevision des Baureglements (Rekurs 3; act. G 10/1 und 10/3). Nach Durchführung eines Augenscheins an Ort am 20. Dezember 2018 wies das Baudepartement die Rekurse mit Entscheid vom 10. Juli 2019 ab (act. G 2/2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Dr. Gehler für A.___ und B.___ (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 18. Juli 2019 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1) und der Entscheid der Politischen Gemeinde C.___ (Beschwerdegegnerin) vom 16. November 2017 sei bezüglich der Teilrevision des Zonenplanes, der Teilrevision/Ergänzung der SchV bzw. der Änderung des Planes zur SchV sowie der Teilrevision des BauR aufzuheben (Ziff. 2-4). Es seien die im ISOS eingetragenen Gebiete Umgebungszone I (U-Zo I), bestehend aus den Grundstücken Nrn. 005 ff., und Umgebungszone X (U-Zo X; Grundstück Nr. 001) den wertvollen inneren Grünräumen zuzuweisen, im Sinn des ISOS zu schützen und (soweit noch nicht überbaut) auszuzonen und für die Bautätigkeiten zu sperren (Ziff. 5 und 6). Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an das Baudepartement (Vorinstanz) zurückzuweisen (Ziff. 7); unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Beschwerdegegnerin (Ziff. 8). In der Beschwerdeergänzung vom 17. September 2019 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Rechtsbegehren (act. G 5).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 27. September 2019 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zur Beschwerde (act. G 8). Am 21. August 2019 hatte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) den Teilzonenplan C.___, die Teilrevision des BauR und die Ergänzung der SchV sowie den Plan zur SchV genehmigt (act. G 12). Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 14. Oktober 2019 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne (act. G 14).

B.c.

In der Stellungnahme vom 25. November 2019 bestätigte Rechtsanwalt Dr. Gehler den



Standpunkt der Beschwerdeführer (act. G 18). Vorinstanz und Beschwerdegegnerin verzichteten auf eine weitere Äusserung (act. G 19 und 20).

B.d.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer, welche als Rekurrenten bereits am vorangehenden Verfahren teilnahmen, sind zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 45 Abs. 2 VRP). Ihre Beschwerdeerklärung und -begründung (act. G 1 und 5) entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten. Auf das Begehren, der Entscheid (Beschluss) der Beschwerdegegnerin vom 7./16. November 2017 sei aufzuheben, ist nicht einzutreten, da der Rekursentscheid an dessen Stelle getreten ist (Devolutiveffekt; vgl. BGE 129 II 438 E. 1).

Nach Art. 174 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; PBG), in Kraft seit 1. Oktober 2017, wird auf Nutzungspläne (dazu zählen Schutzverordnungen, Baureglemente und Zonenpläne; Art. 1 Abs. 3 lit. a und c PBG), die bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG bereits öffentlich aufgelegt haben, das bisherige Recht angewendet. Vorliegend lagen die SchV, das BauR und der Teilzonenplan vom 30. Mai bis 28. Juni 2017 und damit vor Vollzugsbeginn des PBG öffentlich auf, weshalb das Baugesetz (BauG, sGS 731.1) in der bis 30. September 2017 gültig gewesenen Fassung zur Anwendung kommt.

2.

2.1.

Streitig ist, ob die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Teilrevision der SchV und die Änderung des Plans zur SchV, die Teilrevision des Zonenplans sowie die Teilrevision des BauR zu Recht bestätigte.

Planungsbehörde ist die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Für den Erlass und die Änderung von Baureglement und Zonenplan ist die Bürgerschaft



zuständig (Art. 29 f. BauG; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 63). Der Planungsbehörde kommt dabei ein Entscheidungsspielraum zu. Die Ausübung des Ermessens hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (vgl. Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar Zürich/St. Gallen 2020, N. 10-13 und 18 f. zu Art. 46 VRP). Gemäss Art. 26 RPG genehmigt eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Abs. 1). Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Abs. 2). Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Abs. 3). Dem kantonalen Recht bleibt es vorbehalten, über die Mindestanforderungen von Art. 26 Abs. 2 RPG hinaus weitere Genehmigungsvoraussetzungen vorzusehen. So ist im Kanton St. Gallen der Nutzungsplan im Genehmigungsverfahren auch auf seine Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin zu prüfen (Art. 31 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 BauG; Heer, a.a.O., Rz. 262). Allerdings respektiert die Genehmigungsbehörde - in Anbetracht von Art. 2 Abs. 3 RPG und der Gemeindeautonomie - das Ermessen der Planungsbehörde und schreitet nur ein, wenn sich der kommunale Planerlass aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist, wenn dieser den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt (VerwGE B 2013/232 vom 16. April 2014 E. 1.4.1 mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 15 zu Art. 26). Die Genehmigung ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die (kommunale) Nutzungsplanung. Sie ist mehr als blosser Kontrolle, sondern selbst ein Akt der Nutzungsplanung (A. Ruch, in: Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N. 5 zu Art. 26). Die Genehmigung ist ein Gültigkeitserfordernis (Art. 26 Abs. 3 RPG). Nach einhelliger Lehre hat sie konstitutive Bedeutung, weshalb die Anordnungen des Nutzungsplans erst angewendet werden dürfen, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist (vgl. z.B. Ruch, a.a.O., N. 44 zu Art. 26 RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 17 zu Art. 26 RPG; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 238; vgl. auch die Hinweise in BGer 1C_190/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 2.2.2). Die Genehmigungsverfügung vom 21. August 2019 gilt im vorliegenden Beschwerdeverfahren als mitangefochten.

2.2.

Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und



gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG). Planungsfehler können demgegenüber jederzeit korrigiert werden (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG; Heer, a.a.O., N. 189 mit Hinweis auf BGE 124 II 396 E. 4b). Eine Überprüfung der Nutzungspläne ist in der Regel gerechtfertigt, wenn raumplanungsrechtliche Änderungen oder Massnahmen des kantonalen Richtplans eine solche erforderlich machen, z.B. wenn es um die Festlegung von Schutzzonen geht (T. Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.]. Praxiskommentar RPG, 2016, N. 45 und 48 zu Art. 21 RPG). Nach Art. 33 Abs. 1 BauG kann der Grundeigentümer nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Baureglement, Zonenplänen sowie von Schutzverordnungen verlangen. Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht nach Art. 33 Abs. 2 BauG, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 dieses Gesetzes erfüllt sind (lit. a) oder der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (lit. b). Nach Art. 176 PBG müssen die Gemeinden ihre Nutzungsplanungen innert zehn Jahren nach Vollzugsbeginn des PBG (1. Oktober 2017) überarbeiten und anpassen. Nach Art. 176 PBG beträgt die Frist für die Überarbeitung von Schutzverordnungen 15 Jahre. Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen können öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 12 zu Art. 21 RPG). Diese sind zu erfassen und gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 f. der Raumplanungsverordnung, RPV, SR 700.1). Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt in den Ermessensspielraum der Planungsbehörden (vgl. BGer 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013, E. 2.3.2; GVP 2005 Nr. 24).

2.3.

Die Gemeinde C.__ ist im *Inventar der schützenswerten Ortsbilder* der Schweiz (ISOS) aufgeführt (vgl. Verordnung zum Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS], SR 451.12) und wird dort als verstädtertes Dorf bezeichnet. Als Empfehlungen führt das ISOS unter anderem verkehrsberuhigende Massnahmen im Dorfkern, die Wahrung des Kontrastes zwischen dichtem Kernbereich und lockeren Ortsteilen sowie das Freihalten der ortsbildgliedernden Grünräume von jeglichen Neubauten auf (https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder/PDF/ISOS_5973.pdf; act. G 11/1 Beilage 6). Die Bewertung kommt unter anderem im Schutzziel "A" ("Erhalten der Substanz") zum Ausdruck, wonach alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (vgl. Erläuterungen zum ISOS, hrsg. vom Bundesamt für Kultur, Bern 2011,



St.Galler Gerichte

abrufbar unter www.bak.admin.ch). Die im Inventarblatt der Gemeinde C.____ vermerkte Umgebungsschutzzone I (U-Zo I; innerer Grünraum im Ortskern) ist der Aufnahmekategorie "a" (unerlässlicher Teil des Ortsbildes) mit dem Erhaltungsziel "a" ("Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen") betrifft die Grundstücke Nrn. 005 ff. Die Umgebungsschutzzone (U-Zo) X (Grundstück Nr. 001) ist demgegenüber der ISOS-Aufnahmekategorie "ab" (unerlässlicher bzw. empfindlicher Teil des Ortsbildes) mit dem Erhaltungsziel "a" zugewiesen. Neben der Erhaltung der Beschaffenheit als Freifläche ("a") geht es hier somit um die Erhaltung der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind ("b"); letzteres ist mit Gestaltungsvorschriften und Auflagen für Neubauten zu realisieren (vgl. Erläuterungen zum ISOS a.a.O.).

Der von den Bundesinventaren ausgehende Schutz ist im Grundsatz an eine Interessenabwägung im Sinn von Art. 3 RPV geknüpft. In BGE 135 II 209 (E. 2.1) bestätigte das Bundesgericht, dass der ISOS-Schutz lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG], SR 451) in unmittelbarer Weise gilt. Hierbei kommt bei einer Interessenabwägung Art. 6 Abs. 2 NHG zur Anwendung. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben - wozu die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung. Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (bei der Erstellung der Richtpläne; Art. 11 VISOS) und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung und zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E. 2.1; vgl. auch BGer 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2). Der grundeigentümergehörige Schutz der Ortsbilder bei Erfüllung einer kantonalen Aufgabe - auch derjenigen von nationaler Bedeutung - mittels geeigneter planerischer Massnahmen ist Sache der Kantone resp. der politischen Gemeinden



(Heer, a.a.O., Rz. 1088). Der Richtplan beauftragt die Gemeinden, mit Massnahmen der Ortsplanung den Schutz der Ortsbilder von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümerverschreibend sicherzustellen (vgl. Merkblatt des Amtes für Kultur und Denkmalpflege des Kantons St. Gallen vom 29. September 2014; act. G 11/3/8). Vom Erhaltungsziel abweichende Eingriffe in die im Richtplan bezeichneten Ortsbilder dürfen nur aufgrund einer Interessenabwägung (Art. 3 RPV) vorgenommen werden.

2.4.

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein vorinstanzlicher Entscheid innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich nur bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung aufgetragen ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt. Der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Looser/Looser-Herzog a.a.O., N. 1 und 5 zu Art. 61 VRP).

3.

3.1.

In der Stellungnahme vom 6. September 2018 legte das AREG unter anderem dar, bei der Gestaltungsberatung von Bau- und Planvorhaben im Dorfkern von C.____ habe sich gezeigt, dass die rechtskräftigen Vorgaben nicht oder nur bedingt umgesetzt werden könnten. Die Zweiteilung der Ortsbildschutzgebiete habe sich nicht bewährt. Mit der neuen Kernzone Schutz werde die Einordnungspflicht bereits auf der Stufe der Nutzungsplanung (BauR) festgelegt. Insgesamt sei die Teilrevision der Ortsplanung sowohl inhaltlich als auch in zeitlicher Hinsicht nachvollziehbar. Der frühzeitige Einbezug sämtlicher Betroffener sei sehr zu begrüssen. Aufgrund der vom revidierten RPG geforderten Siedlungsentwicklung nach Innen/Verdichtung entstehe ein grosser baulicher Druck auf gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossene Ortszentren. Dies könne zu Konflikten zwischen den Verdichtungsbestrebungen und den Schutzzielen



des ISOS führen. Das ISOS selbst sei keine Interessenabwägung, welche jegliche Veränderung ausschliesse, sondern eine Wertungshilfe für die raumplanerische Interessenabwägung. Die Feststellungen in den Vorprüfungen des AREG vom 10. Dezember 2015 und 23. August 2016 seien in den vorliegenden Planerlassen weitestgehend berücksichtigt worden. Die Kantonale Denkmalpflege habe in der zweiten Vorprüfung festgehalten, dass die in der ersten Vorprüfung angebrachten Ergänzungswünsche nicht umgesetzt worden seien. Aus Sicht der Denkmalpflege sei es möglich, dass die vollständige Umsetzung des ISOS und die Überprüfung der Schutzobjekte zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden könne. Das ISOS könne in der vorliegend geänderten SchV nicht als berücksichtigt gelten. Es behalte weiterhin seinen direkten Einfluss und sei bei allen Planungen direkt zu berücksichtigen. Im Vorfeld einer Überarbeitung der SchV sei ein fachlich fundiertes Inventar der potentiellen Schutzobjekte zu erstellen. Mit diesen Vorbehalten könne die Änderung der SchV aus denkmalpflegerischer Sicht jedoch genehmigt werden. Der D.__Park liege laut ISOS im Gebiet 1 (historischer Ortskern mit Unterdorf und Kirchenbezirk) mit Erhaltungsziel A. Der innere Grünraum auf Grundstück Nr. 002 liege in der Umgebungszone IX mit Erhaltungsziel a. Der Gemeinderat räume diesen beiden Grünräumen den höheren Stellenwert ein als der Parzelle Nr. 001. Die Denkmalpflege teile im Schreiben vom 9. März 2016 diese Auffassung. Für die Überbauung der Parzelle Nr. 001 sei ein Sondernutzungsplan empfehlenswert. Für die Überbauung des Dorfkerns Ost liege ein Überbauungskonzept vor (Planungs- und Mitwirkungsbericht S. 9). Danach solle ein Grünraum im Bereich der Parzelle Nr. 007 freigehalten werden. Auch für die Umsetzung dieses Konzepts sei die Erarbeitung eines Sondernutzungsplans empfehlenswert. Unter Berücksichtigung des der Beschwerdegegnerin zustehenden Ermessens nach Art. 3 Abs. 2 BauG seien die Planerlasse unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen genehmigungsfähig (act. G 11/12).

Anlässlich des Augenscheins vom 20. Dezember 2018 führte der Vertreter der Denkmalpflege aus, das Ortsbild zeichne sich unter anderem durch die ringartige Bebauung um den Grünraum im Zentrum (Umgebungszone I) aus (sogenannter Bungert bzw. Allmendgebiet). Eine Kompensation von historisch bedeutenden Flächen sei aus denkmalpflegerischer Sicht nicht möglich bzw. unsinnig. Es müsse jeder Ortsbildteil bzw. jedes Objekt einzeln für sich betrachtet werden. Abweichungen vom ISOS seien grundsätzlich möglich und die Abwägung zwischen Bewahren und Erneuern sei grundsätzlich Sache der Gemeinde. Das Gebiet I (Bungert) sei unabhängig der bestehenden Bauten erhaltenswert und eine allfällige Bebauung könne aus denkmalpflegerischer Sicht nur sehr massvoll ausfallen. Insgesamt seien die Schutzvorschriften noch nicht genügend und eine nachvollziehbare Begründung für



eine Abweichung vom ISOS sei noch nicht vorhanden (act. G 11/18). Im Mail vom 13. Februar 2019 hielt der Denkmalpfleger ergänzend fest, dass die ISOS-Empfehlungen in Bezug auf das Gebiet I nicht zwingend anlässlich der Ortsplanung mit Schutzverordnung, Zonenplan und Baureglement einfließen müssten, sondern im Rahmen eines späteren Sondernutzungsplans berücksichtigt werden könnten (act. G 11/24).

3.2.

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, durch die Übergangsbestimmung von Art. 174 PBG sei klargestellt, dass das PBG auf die vorliegend streitigen Nutzungspläne nicht zur Anwendung komme und diese damit unabhängig von einer nach Art. 175 PBG erforderlichen Gesamtrevision erlassen werden könnten. Ob allenfalls - bezogen auf die Teilrevision von Zonenplan und BauR - eine gesamthafte Betrachtung der Planung angezeigt gewesen wäre, sei nicht zu prüfen und werde vom Beschwerdeführer auch nicht weiter begründet. Auch sei nicht ersichtlich, inwiefern die vorliegende Teilrevision die in den nächsten zehn Jahren anstehende Gesamtrevision präjudizieren sollte. Hinsichtlich der Frage, ob geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vorlägen, bestehe keine Veranlassung, von der Beurteilung des AREG abzuweichen. Unter Berücksichtigung der Geltungsdauer der anzupassenden Nutzungspläne sowie der geplanten massvollen und nachvollziehbar begründeten Änderungen überwiege das Interesse an der Planänderung dasjenige an der Planbeständigkeit. Es lägen erheblich geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vor (act. G 2/2 S. 13-15).

Gemäss kantonalem Richtplan (Koordinationsblatt S31 S. 1 ff.) stellten Ortsbildschutz, Siedlungsentwicklung nach innen und Förderung erneuerbarer Energien grundsätzlich gleichwertige Interessen dar. Weder das Bundesrecht noch der Richtplan verlange, dass die Gemeinden die ISOS- und die Kantonsinventar-Objekte uneingeschränkt ("1:1") in ihre Planerlasse aufnehmen müssten, sondern es stehe ihnen bei der Umsetzung ein gewisses Ermessen zu. Zur Umsetzung der übergeordneten planerischen Vorgaben habe der Gemeinderat im Jahr 2014 den Masterplan Raumentwicklung erarbeitet, wonach insbesondere die Dorfkernentwicklung Priorität habe und die Stärkung des Ortsbildes im ISOS-geschützten Bereich Priorität vor der Verdichtung zukomme. Gemäss Planungs- und Mitwirkungsbericht vom 2. Mai 2017 (S. 3 ff.; act. G 11/7/5) sei mit der Teilrevision insbesondere eine rechtlich besser abgestützte Mitwirkung der Gestaltungsberatung im Dorfzentrum beabsichtigt. In einem ersten Schritt seien das ISOS bezüglich des im Planperimeter liegenden Gebiets vollständig und grundeigentümerverbindlich umzusetzen und die daraus resultierenden



Heimatschutzanliegen mit einer Interessenabwägung in der Grundnutzung zu konkretisieren. Dabei werde praxisgemäss davon ausgegangen, dass die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes gemäss ISOS in der Grundnutzungsordnungsordnung (Zonenplan, BauR, SchV) umgesetzt seien (vgl. VerwGE B 2013/199 vom 25. August 2015 E. 6.2). Die Umsetzung des ISOS könne damit nicht auf ein späteres Sondernutzungsplanverfahren verlagert werden. Indes sei vorliegend nur der Perimeter der fraglichen Pläne (Teilzonenplan, Plan zur SchV) massgebend und nicht auch andere von der Denkmalpflege angeführte Gebiete in der Gemeinde, in denen das ISOS noch nicht umgesetzt werde. Zudem könne die von der Denkmalpflege geforderte Unterschutzstellung von Einzelobjekten noch im Rahmen der Neuinventarisierung für das ganze Gemeindegebiet erfolgen. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Denkmalpflege gemäss PBG sämtliche Bauvorhaben im Ortsbildschutzgebiet zur Zustimmung unterbreitet werden müssten. Schliesslich finde das ISOS indirekt auch über die revidierten Bestimmungen von Art. 6^{bis} BauR sowie Art. 5 SchV Eingang in ein allfälliges Sondernutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahren. Grundsätzlich stehe die Denkmalpflege hinter der Teilrevision, der SchV und des BauR (act. G 2/2 S. 15-22).

Das ISOS sei neben anderen massgeblichen Interessen in die raumplanerische Interessenabwägung einzubeziehen. Für die Planung seien insbesondere das Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung verbunden mit einer massvollen Siedlungsentwicklung nach innen, die Schaffung einer Begegnungszone und die Stärkung der Zentrumfunktion sowie die Schaffung von neuen öffentlichen Wegverbindungen verbunden mit der Freihaltung wichtiger Flächen zusammen mit den Schutzanliegen des ISOS berücksichtigt worden. Weitere allenfalls entgegenstehende Interessen seien nicht ersichtlich und nicht vorgebracht worden. Art. 98 Abs. 2 BauG bzw. Art. 122 Abs. 3 PBG betreffen nicht unmittelbar die Unterschutzstellung von Baudenkmalern, sondern würden den Umgang mit bereits unter Schutz gestellten Objekten regeln. Vorliegend gehe es um die zur Umsetzung des ISOS geforderte Überarbeitung der Grundlagen für den Schutz des Ortsbildes. Erst im Fall eines konkreten Bauprojekts sei mit Blick auf die SchV sowie den Rahmennutzungsplan zu prüfen, ob eine Beseitigung/Beeinträchtigung des geschützten Ortsbildes vorliege. Mit Blick auf die Bestimmungen von Art. 6^{bis} Abs. 1-3 revBauR und Art. 5 SchV könne nicht gesagt werden, die Beschwerdegegnerin schütze die Freifläche in der Umgebungszone I gemäss ISOS nicht und beuge sich dem Druck privater Bauinteressen. Sowohl in Art. 5 Abs. 2 SchV als auch in Art. 6^{bis} Abs. 1 revBauR werde der Schutz der das Ortsbild prägenden Freiräume gewahrt. Für die geschützten Gärten und wertvollen inneren Grünräume bestehe mit Art. 6^{bis} SchV eine eigenständige Bestimmung. Auch aus Sicht der Denkmalpflege sei eine Überbauung der Freiflächen nicht unbeschränkt möglich.



Dass die Beschwerdegegnerin den Schutz der Freiflächen (Grundstücke Nrn. 006 und 002) höher gewichte, sei mit Blick auf das ihr zustehende Ermessen nicht zu beanstanden, zumal über Wegverbindungen vom Dorfzentrum über den D.__Park (Grundstück Nr. 006) bis zur Kirche (Grundstück Nr. 002) der Bezug der Grünflächen weiterhin hergestellt werde. Zudem liege auch das Grundstück Nr. 002 in der U-Zo IX gemäss ISOS. Auch wenn die erwähnten Flächen nicht ohne Weiteres hätten überbaut werden können, werde deren Schutz mit der Teilrevision der Ortsplanung erhöht. Neu lägen diese Flächen nämlich im Ortsschutzgebiet (Art. 6^{bis} SchV). Zudem werde das Grundstück Nr. 002 der GE-Zone zugewiesen. Die Auszonung gut erschlossener Grundstücke in Zentrumslage mit Aufnahme derselben als wertvoller Grünraum rechtfertige sich nicht, zumal die Grundstücke seit langem in der Bauzone lägen. Ob in C.__ derzeit genügend Wohnraum vorhanden sei, könne offenbleiben, da die Möglichkeit zur Schaffung von Wohnraum in Zentrumslagen nachvollziehbar und in der Kernzone Schutz grundsätzlich auch eine gewerbliche Nutzung möglich sei. Zu beachten sei auch, dass in der Umgebungszone I bereits Neubauten entstanden seien oder sich im Bau befänden, welche das Ortsbild beeinflussen würden. Im Übrigen sei bereits in der als "ortsbildgliedernde Wiesebene" bezeichneten und gemäss ISOS-Empfehlungen freizuhaltenden U-Zo II ein Überbauungsplan als mit dem ISOS vereinbar erachtet worden (VerwGE B 2013/164 und 165 vom 4. Dezember 2014 E. 4.6). Hinsichtlich der Umzonung des unbebauten Teils des in der Umgebungszone X gelegenen Grundstücks Nr. 001 von der Zone W2 in die Kernzone Schutz habe die Denkmalpflege im Schreiben vom 9. März 2016 ausdrücklich festgehalten, dass eine Überbauung dieses Grundstücks aus denkmalpflegerischer Sicht möglich sei, da dieses im Vergleich zum D.__Park und zum Grundstück Nr. 002 als klar weniger wertvoll angesehen werde. Auch am Augenschein sei von Seiten der Denkmalpflege die eher geringe Schutzwürdigkeit der Wiese bestätigt worden. Auch für diese Fläche (Grundstück Nr. 001) rechtfertige sich eine Auszonung und Zuweisung als wertvoller innerer Grünraum nicht. Den Anliegen des ISOS werde Genüge getan, zumal es sich auch hier um ein gut erschlossenes Grundstück in Zentrumsnähe handle, welches bisher sogar nach den Regelbauvorschriften hätte überbaut werden können. Eine Umzonung in die Kernzone Schutz schaffe die notwendigen und mit dem ISOS vereinbaren Voraussetzungen für eine massvolle Verdichtung. Inwiefern der Schutz dieser Freifläche verschlechtert werde, sei unklar. Der Umstand, dass die Wiese für Anlässe genutzt werde, rechtfertige deren vollständige Freihaltung nicht. Das Begehren um vollständige Freihaltung der im ISOS bezeichneten Flächen (U-Zo I und X) bzw. Zuweisung derselben in die Grünzone sowie als geschützte Gärten sei abzulehnen (act. G 2/2 S. 22-26).



3.3.

Die Beschwerdeführer wenden unter anderem ein, dass die Umsetzung des ISOS bereits im Zonenplanverfahren vorzunehmen sei. Bei der U-Zo I im Ortskern handle es sich um ein Juwel der Siedlungsentwicklung. Die Grünräume seien auszuzonen und zu schützen. Die vorliegenden Teilrevisionen würden nicht darauf abzielen, das Ortsbildschutzgebiet im historischen Ortskern zu schützen. Die ISOS-Empfehlungen würden nicht übernommen. Der Werdegang der diversen Projekte, welche im ISOS-Bereich U-Zo I vorgesehen gewesen seien, zeige, dass keinerlei öffentliches Interesse an Zonenplanänderungen, Änderungen der SchV und des BauR bestehe. Der von der Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid behauptete "Druck seitens der privaten Investoren" (Grossüberbauung mit Tiefgarage im Bereich U-Zo I) sei hinfällig, weil der Investor sein Projekt zurückgezogen und auf eine Überbauung verzichtet habe. Hierdurch habe sich die Beschwerdegegnerin veranlasst gesehen, die Grundstücke im Bereich U-Zo I zu kaufen. Nach Rückzug des privaten Bauprojekts seien keine weiteren Projekte mehr in Sicht gewesen. Rein private Interessen würden nicht genügen, um die Schutzziele des ISOS zu ignorieren. Es bestünde weder in privater noch in öffentlicher Hinsicht ein Interesse, die durch das ISOS geschützten Zonen U-Zo I und X zu überbauen. Neu solle in der U-Zo I ein Altersheim gebaut werden (act. G 6/16). Die Stimmbürger der Gemeinde hätten diesem Ansinnen an der Bürgerversammlung vom 25. April 2019 jedoch eine Abfuhr erteilt. Auch dieses Projekt sei somit vom Tisch. Das ISOS müsse ohnehin bis 4. März 2023 parzellenscharf und grundeigentümergebunden umgesetzt werden. Die Beschwerdegegnerin verfüge bis heute über kein Inventar der schützenswerten Objekte. Auch das RPG und das PBG führten dazu, dass die Gemeinden ihre gesamte Zonenplanung (bis 2027) revidieren müssten. Die RPG-Änderungen und das PBG würden keine Notwendigkeit begründen, den Zonenplan stückweise in kleinen Tranchen zu ändern. Die Teilzonenplanung mit Änderung des BauR und der SchV erfolge komplett zur Unzeit. Zur Unzeit komme die neue Zonen- und Schutzordnung auch, weil die Einzelschutzobjekte noch gar nicht erfasst und definiert seien. Im Weiteren habe die Beschwerdegegnerin das ISOS im fraglichen Gebiet nicht umgesetzt. Das ISOS sei nicht eine blosser "Wertungshilfe" für die Interessenabwägung. Das Erhaltungsziel "a" müsse bereits im Planungsverfahren berücksichtigt werden, ansonsten der Schutzzweck des ISOS vereitelt werde. Das Schlagwort "Verdichtung" vermöge eine Überbauung der Gebiete U-Zo I und X nicht zu rechtfertigen. Wenn die Überbauung der geschützten Grünflächen U-Zo I und U-Zo X unter anderem damit ermöglicht werden solle, dass die Liegenschaften Nrn. 006 und 002 geschützt würden, sei dies komplett falsch bzw. geradezu Unsinn. Bei jeder einzelnen Liegenschaft handle es sich um zu schützendes Kulturgut. Die (im Grunde zutreffende) Tatsache, dass das ISOS nicht 1:1 übernommen werden müsse, könne



nicht dazu führen, dass dieses gänzlich ausser Acht gelassen werde. Die Beschwerdegegnerin habe nie geprüft, ob eine Auszonung in den streitgegenständlichen Flächen überhaupt in Frage kommen würde. Eine Lösung, wonach nicht gebaut werde und die Freiräume bestehen bleiben würden, sei nie angesprochen worden. Es sei ihr ausschliesslich um die Frage gegangen, wie eine Bautätigkeit gerechtfertigt werden könne. Die Vorinstanz stelle in Ziff. 5.11 einerseits fest, dass das ISOS noch nicht genügend umgesetzt sei. Am Ende der Ziffer komme sie dann aber plötzlich zum Schluss, dass die angefochtenen Erlasse den Schutzzweck dennoch erfüllen würden und das ISOS in späteren Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren im Gebiet der U-Zo I berücksichtigt werden könne. Diese Argumentation sei widersprüchlich. Ziel des ISOS sei es, nicht zu bauen. Diesem Ziel könne man nicht nachkommen, wenn die Bebauung zugelassen werde, diese aber bis zu einem gewissen Grad regle. Nach Wissen der Beschwerdeführer seien die Eigentümer der Liegenschaft Nr. 001 vehement gegen eine Überbauung dieser Liegenschaft. Auch bezüglich dieser Liegenschaft sei deshalb das ISOS in der Zonenplanung umzusetzen. Die Vorinstanz vernachlässige eine ganzheitliche Betrachtung des Gebiets. Indem immer nur einzelne Objekte berücksichtigt und gegeneinander ausgespielt würden, werde die Berücksichtigung des ISOS unterwandert (act. G 5 und G 18).

4.

4.1.

Die Genehmigung des bisherigen Zonenplans durch das Baudepartement datiert vom 16. August 2002, die Genehmigung der Schutzverordnung vom 6. November 2006 und diejenige der Gesamtüberarbeitung des BauR vom 14. Juni 2010. Die Beschwerdegegnerin erliess am 2. Mai 2017 den Teilzonenplan und die Teilrevision des BauR sowie die Änderung der SchV. Die Beschwerdeführer bemängeln, dass für den angefochtenen Zonenplan, die Teilrevision des BauR und die Ergänzung der SchV kein öffentliches Interesse bestehe und sie zur Unzeit erfolgen würden (act. G 5 Ziff. 9). Die Vorinstanz hielt diesbezüglich im angefochtenen Entscheid fest, es sei nicht ersichtlich, inwiefern die vorliegende Teilrevision die in den nächsten zehn Jahren anstehende Gesamtrevision präjudizieren sollte. Die nun geplante Teilrevision des BauR betreffe die bei der Gesamtüberarbeitung des BauR vom 14. Juni 2010 vorgenommenen Änderungen nur indirekt, indem neu eine Kernzone Schutz neben der Kernzone geschaffen werde. Beim Zonenplan bestehe aufgrund des Ablaufs des Planungshorizonts ein Überprüfungsanspruch. Daran ändere die Gesamtüberarbeitung des BauR nichts, da die vorliegende Teilrevision im Wesentlichen eine Änderung des



Zonenplans beinhalte, was teilweise Anpassungen des BauR notwendig mache. Gemäss kantonalem Richtplan (Koordinationsblatt S31 S. 6) hätten die Gemeinden den Schutz der Ortsbilder von nationaler Bedeutung bis 4. März 2023 parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich festzulegen. Zudem solle mit der RPG-Teilrevision 2014 die Zersiedlung begrenzt bzw. die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden. In den letzten Jahren seien im Dorfzentrum von C. __ öffentliche und private Bauvorhaben realisiert worden oder solche seien in Planung. Weiter sei eine Begegnungszone im Dorfzentrum geplant. Damit lägen gewichtige rechtliche und tatsächliche Gegebenheiten vor, welche für die Änderung der Nutzungsplanung sprächen. Unter Berücksichtigung der Geltungsdauer der anzupassenden Nutzungspläne sowie der geplanten massvollen und nachvollziehbar begründeten Änderungen überwiege das Interesse an der Planänderung dasjenige an der Planbeständigkeit. Es lägen erheblich geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vor (act. G 2/2 S. 13-15).

Diese Ausführungen erweisen sich als sachlich begründet. Im Weiteren wies das AREG hinsichtlich der Frage, ob geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vorlägen, darauf hin, dass sich die Zweiteilung der Ortsbildschutzgebiete nicht bewährt habe und die bisherigen Planungsinstrumente für die Dorfkernentwicklung nur bedingt geeignet gewesen seien. Mit der neu geschaffenen Kernzone Schutz werde die gewünschte Einordnungspflicht bereits auf Stufe Nutzungsplanung festgelegt, und es werde nur noch einen Typ Ortsbildschutzgebiet geben. Die vorgesehene Änderung der Ortsplanungsinstrumente sei sowohl inhaltlich als auch in zeitlicher Hinsicht nachvollziehbar und vertretbar, zumal sowohl nach Art. 15 BauG als auch nach Art. 15 PBG diese Möglichkeit vorgesehen sei (act. G 11/12 S. 2). Vor diesem Hintergrund haben entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 5 Ziff. 43) wesentliche Gründe für die Zonenplananpassung im Ortskern bzw. ein öffentliches Interesse an der Regelung ortsbildschutzrelevanter Aspekte - unabhängig vom Bestehen konkreter Überbauungspläne - als dargetan zu gelten. Ein konkreter Anlass, mit der Neuregelung bis zur ISOS-Umsetzung für das ganze Gemeindegebiet (bis 4. März 2023) zuzuwarten, lag bei Planungsbeginn im Jahr 2014 und auch später nicht vor. Nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids und damit auch des vorliegenden Verfahrens bilden die von den Beschwerdeführern diskutierten Überbauungsprojekte (vgl. act. G 14 S. 6-10), weshalb sich Ausführungen hierzu erübrigen. Immerhin ist anzumerken, dass das Vorbringen der Beschwerdeführer, die Eigentümer des Grundstücks Nr. 001 seien gegen eine Überbauung desselben (act. G 5 Ziff. 51), von Seiten der Beschwerdegegnerin bestritten wird (act. G 14 Ziff. 4.6).



4.2.

Vorliegend ist - mit den Beschwerdeführern (act. G 5 Rz. 33) und der Vorinstanz (act. G 2 S. 19 f.) - festzuhalten, dass die ISOS-Vorgaben bereits im Rahmen des streitigen Teilzonenplans, der Teilrevision des BauR und der Ergänzung der SchV zum Tragen kommen müssen und eine gänzliche Verlagerung der Umsetzung des ISOS auf ein späteres Sondernutzungsplanverfahren nicht in Betracht kommt. Indes besteht bei der Umsetzung der ISOS-Vorgaben bei der raumplanerischen Interessenabwägung im Planverfahren (vorstehende E. 2.3) ein Ermessensspielraum der Planungsbehörde. Im Weiteren zeigen die Erhaltungshinweise in den Erläuterungen zum ISOS (a.a.O.) unter anderen zu den Erhaltungszielen "a" und "ab" (Möglichkeit von Gestaltungsvorschriften und von speziellen Vorschriften für die Veränderung von Altbauten), dass ISOS-Anliegen ergänzend auch in Sondernutzungsplänen berücksichtigt werden können. Die Beschwerdegegnerin setzte sich im Rahmen der vorliegenden Planung mit den ISOS-Vorgaben einlässlich auseinander und berücksichtigte sie - neben raumplanerischen Anliegen (haushälterische Bodennutzung, massvolle Siedlungsentwicklung nach innen, Schaffung einer Begegnungszone, Stärkung der Zentrumsfunktion, Schaffung öffentlicher Wegverbindungen mit Freihaltung wichtiger Flächen) - bei der Interessenabwägung (vgl. dazu act. G 11/1 Beilage 3 S. 10-16). Zur Umsetzung dieser Interessen, insbesondere auch der ortsbild- und heimatschutzrelevanten Aspekte, erliess sie entsprechende Schutzbestimmungen (vgl. insbesondere Art. 6^{bis} BauR, Art. 5 SchV; act. G 12 Beilage). Diese Vorschriften dienen augenscheinlich dem Schutz der Baustruktur des Dorfplatzes sowie entlang der E.__-Strasse. Von daher ist die Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 5 Ziff. 44), dass die ISOS-Anliegen gänzlich ausser Acht gelassen würden, offensichtlich unbegründet. Indem der Ortskern der Kernzone Schutz und dem Ortsbildschutzgebiet zugeteilt wird, trifft es entgegen der Meinung der Beschwerdeführer (act. G 5 Rz. 46) auch nicht zu, dass - abgesehen von den Grundstücken Nrn. 006 und 002 - das übrige Schutzgebiet uneingeschränkt überbaut werden könnte. Mit der Kernzone Schutz wird der Ortsbildschutz vielmehr für den gesamten Ortskern in der Nutzungsordnung grundeigentümergebunden umgesetzt. Die Beschwerdegegnerin verfügt im Weiteren über ein Verzeichnis der Einzelschutzobjekte (Anhang 2 der SchV vom 6. November 2006), wobei dieses noch nicht an die Anforderungen des PBG angepasst wurde (vgl. act. G 14 Ziffer 4.4).

Die Denkmalpflege, die den Planungsprozess von Beginn weg begleitete, erachtete es mit den Erhaltungszielen des ISOS explizit als vereinbar, die Parzelle Nr. 001 (Zone W2, im ISOS-Gebiet U-Zo X) zu überbauen, wenn dafür die Parzellen Nrn. 006 (D.__Park) und 002 (Rebberg bei der Kirche) freigehalten werden (Schreiben vom 9. März 2016; act. G 11/12 Beilage 2). Auch wenn nach ihrer Meinung die ISOS-Vorgaben in der



streitigen Ortsplanung mit Schutzverordnung, Zonenplan und Baureglement noch nicht vollständig umgesetzt sind (act. G 11/18), ist es aus der Sicht der Denkmalpflege vertretbar, die ISOS-Erhaltungsziele in Bezug auf das Gebiet U-Zo I (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche) zusätzlich im Rahmen eines späteren Sondernutzungsplans einfließen zu lassen. Eine gut eingefügte Bebauung mit im Sinn eines Bungerts gestalteten Freihaltebereichen bezeichnete sie als durchaus denkbar (act. G 11/24; vgl. auch act. G 12 S. 2). Die Denkmalpflege vertritt insbesondere nicht die Auffassung, dass die seit langem eingezonten Grundstücke in der U-Zo I (Nrn. 005 ff.) und U-Zo X (Nr. 001) auszuzonen bzw. für eine Überbauung zu sperren seien. Eine Auszonungsverpflichtung für die erwähnten Grundstücke lässt sich auch der ISOS-Empfehlung, wonach die ortsbildgliedernden Grünräume von Neubauten freizuhalten sind, nicht entnehmen. Selbst wenn somit die ISOS-Vorgaben durch die streitige Teilrevision der Ortsplanung allein nicht als vollständig umgesetzt gelten könnten, hätte dies nicht die Unzweckmässigkeit der streitigen Planung bzw. eine Überschreitung des Planungsermessens zur Folge. Überdies ist festzuhalten, dass wie dargelegt die ISOS-Vorgaben in der Ortsplanung nicht im Wortlaut übernommen werden müssen und dementsprechend einer Wertung zugänglich sind, womit es auch möglich bleibt, im Rahmen der Interessenabwägung - wie dies vorliegend geschehen ist - für einzelne Flächen einen erhöhten Schutz vorzusehen (Grundstücke Nrn. 002 und 006) und für andere (Grundstück Nr. 001) die Schutzanforderungen zu vermindern. Zudem wurde das zentral am Eingang zum Ortskern gelegene Grundstück Nr. 001 der Kernzone Schutz zugeteilt, womit das ISOS für dieses Grundstück ebenfalls als umgesetzt gelten kann; hierauf weist die Beschwerdegegnerin zu Recht hin (act. G 14 Ziffer 4.6). Von daher erscheint eine zusätzliche ISOS-Berücksichtigung im Rahmen eines späteren - unter den gegebenen Verhältnissen unabdingbaren - Sondernutzungsplans, wie bereits im angefochtenen Entscheid dargelegt (act. G 2 S. 20-22), möglich. In diesem Zusammenhang ist in formeller Hinsicht auch zu beachten, dass die im vorliegenden Verfahren mitangefochtene Verfügung des AREG vom 21. August 2019 den Teilzonenplan, die Ergänzung der SchV und den Plan zur SchV sowie die Teilrevision des Baureglements *im Sinn der Erwägungen* genehmigte. Die Feststellung in der Verfügungsbegründung, wonach die Genehmigung mit Vorbehalten - d.h. mit der *Feststellung der fehlenden vollständigen Berücksichtigung des ISOS in der geänderten SchV sowie der Pflicht zur ISOS-Berücksichtigung in den nachfolgenden Planungen und zur Erstellung eines neuen Inventars der potentiellen Schutzobjekte* - erfolge (act. G 12; vgl. dazu auch die vorstehend in E. 3.1 zitierten Fachberichte), nimmt daher an der Rechtskraft dieser Verfügung teil und ist in diesem Sinn für die Beschwerdegegnerin mit Bezug auf künftige Planungen und Baubewilligungen bindend.



Indem die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin ihren Standpunkt hinsichtlich der Umzonungen des in der Zone W2 gelegenen Teils des Grundstücks Nr. 001 in eine Kernzone Schutz und des in der ZöBA gelegenen Grundstücks Nr. 002 in die GE-Zone sowie hinsichtlich der daraus resultierenden Teilrevision des BauR und Ergänzung der SchV durch die Diskussion der beteiligten Interessen (einschliesslich der ISOS-Anliegen) nachvollziehbar darlegten, fehlt es für das angerufene Verwaltungsgericht an einem Anlass, in ihr koordiniertes Ermessen korrigierend einzugreifen, zumal weder ein Ermessensmissbrauch noch unzutreffende Sachverhaltsfeststellungen dargetan sind.

5.

5.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 5'000. Der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von CHF 6'000 wird angerechnet und der verbleibende Betrag von CHF 1'000 an sie zurückerstattet.

5.2.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Beschwerdeführer nicht ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben gemäss ständiger Praxis keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung; beide stellten auch keinen solchen Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von CHF 5'000, unter Anrechnung des von ihnen geleisteten Kostenvorschusses von CHF 6'000 und Rückerstattung des verbleibenden Betrages von CHF 1'000 an sie.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.