

BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022

Bundesgericht, 2022-10-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_459_2020

FR: TF 1C_459/2020 du 27 octobre 2022

IT: TF 1C_459/2020 del 27 ottobre 2022

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund gemäss Art. 83 ff. BGG ist nicht gegeben. Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Eigentümer von Grundstücken im Planungssperimeter sowie Adressaten des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde - unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen - einzutreten.

Soweit die Beschwerdeführer beantragen, die Genehmigungsverfügung des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen vom 21. August 2019 sei aufzuheben, ist darauf nicht einzutreten. Wie sich aus dem angefochtenen Entscheid ergibt, galt die Genehmigungsverfügung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als mitangefochten. Somit bildet lediglich der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 25. Juni 2020 Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren.

E. 2

Zu prüfen ist zunächst, inwiefern Anlass zur Teilrevision des Zonenplans und des Baureglements sowie zur Änderung der Schutzverordnung und des dazugehörigen Plans der Gemeinde Mels bestanden hat.

E. 2.1

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG [SR 700] werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (vgl. BGE 144 II 41 E. 5.1; 140 II 25 E. 3; Urteil 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 2.1).

E. 2.2.1

Die Vorinstanz erachtete die Voraussetzungen für eine Überprüfung und Anpassung des Zonenplans gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG als gegeben. Als Gründe führte sie unter Bezugnahme auf die Ausführungen des kantonalen Baudepartements und des Amts für Raumentwicklung und Geoinformation die seit der Genehmigung des Zonenplans am 16. August 2002 verstrichene Zeit, den kantonalen Richtplan, der eine parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Festlegung des Schutzes der Ortsbilder von nationaler

Bedeutung bis zum 4. März 2023 vorschreibe, die Teilrevision des RPG im Jahr 2014, die realisierten und geplanten Bauvorhaben im Dorfzentrum von Mels sowie die Nichtbewährung der Zweiteilung der Ortsbildschutzgebiete und nur bedingte Eignung der bisherigen Planungsinstrumente für die Dorfkernentwicklung an.

E. 2.2.2

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Teilrevision des Zonenplans und des Baureglements sowie die Änderung der Schutzverordnung und des dazugehörigen Plans erfolgten zu Unzeit: Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) müsse gemäss kantonalem Richtplan bis zum 4. März 2023 für die ganze Gemeinde parzellenscharf und grundeigentümergebunden umgesetzt werden, weshalb eine vorzeitige Bearbeitung für einzelne Gebiete verfehlt sei. Zudem führten auch das neue RPG und das neue kantonale Planungs- und Baugesetz dazu, dass sämtliche Gemeinden im ganzen Kanton ihre Zonenplanung bis ins Jahr 2027 komplett revidieren müssten. Des Weiteren sei keine Interessenabwägung erfolgt und fehle es hinsichtlich der Anpassung der Ortsplanung an einem öffentlichen Interesse sowie - nach dem Rückzug privater Investoren und dem Verzicht auf die vormals geplante Überbauung - auch an einem privaten Interesse. Die ortsplanerischen Massnahmen erwiesen sich damit als willkürlich und rechtswidrig.

E. 2.3

Nach der Totalrevision des Baureglements am 15. Dezember 2009 kam es zu gewissen Rechtsänderungen. Am 1. Juli 2010 trat Art. 4a der altrechtlichen Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (aVISOS; SR 451.12) in Kraft (AS 2010 1593, 1597; heute: Art. 11 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]), womit die Kantone verpflichtet wurden, das ISOS bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung, zu berücksichtigen. Im Anschluss daran verpflichtete die Regierung des Kantons St. Gallen den Kanton und die Gemeinden mit der Richtplan-Anpassung 12 vom 9. Oktober 2012, bei der Erfüllung ihrer eigenen raumwirksamen Aufgaben (u.a. Nutzungs- und Schutzplanung) in den im Richtplan bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung das ISOS und das Kantonsinventar systematisch als Entscheidungsgrundlage beizuziehen, wenn eine umfassende Interessenabwägung erforderlich ist, und in ihren Interessenabwägungen die vom ISOS und vom Kantonsinventar festgelegten Erhaltungsziele zu berücksichtigen. Ausserdem haben sie den Schutz der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümergebunden innert zehn Jahren ab Genehmigung der Richtplan-Anpassung 12 durch den Bundesrat - mithin bis zum 4. März 2023 - mit Massnahmen der Ortsplanung sicherzustellen, wobei die kantonalen Behörden sie unterstützen.

Damit sind erheblich veränderte Verhältnisse seit Erlass der geltenden Ortsplanung zu bejahen (vgl. BGE 128 I 190 E. 4.2 mit Hinweisen; THIERRY TANQUEREL, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 45 und 48 zu Art. 21 RPG). Die Teilrevision der Ortsplanung steht sodann nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zum Grundsatz der Planbeständigkeit und der Rechtssicherheit.

E. 2.4.1

Wie sich aus dem angefochtenen Entscheid ergibt, soll mit der vorliegend umstrittenen Teilrevision des Zonenplans insbesondere im Dorfzentrum von Mels ein grosser Teil der Kernzone sowie des in der Wohnzone W2 gelegenen Teils des Grundstücks Nr. 1033 in eine Kernzone Schutz und das Grundstück Nr. 972 (Rebberg bei der Kirche) von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in die Grünzone Sport-, Park- und Erholungsanlagen umgezont werden. Mit der Teilrevision des Baureglements soll unter anderem die geschlossene Bauweise im Bereich der Kernzone aufgehoben, die Kernzone Schutz neu geregelt, die Bestimmungen über die Kernzonen angepasst und die Zonenvorschriften darauf abgestimmt werden.

Gemäss Planungs- und Mitwirkungsbericht betreffend Teilrevision Ortsplanung, Baureglement und Schutzverordnung der Gemeinde Mels, Bearbeitungsstand 2. Mai 2017, würden im Hinblick auf die angestrebte Verdichtung und Stärkung des Dorfbilds verschiedene Teilflächen neu zugewiesen. Die Kernzone bezwecke dabei die Schaffung und Erhaltung der Zentrumsfunktion sowie die Erhaltung der baulichen Einheit und der Identität stiftenden Elemente des Ortskerns sowie den Schutz der geschichtlich, architektonisch oder für den Ortskern wertvollen Bauten, Anlagen und Freiräume. In der Kernzone Schutz könne die Baubewilligungsbehörde zudem im Interesse des Orts- und Strassenbilds geschlossene Bauweise verlangen und Anordnungen in Bezug auf die Art, Stellung und äussere Gestaltung der Bebauung treffen, namentlich hinsichtlich Baufluchten, Baumasse, Gebäude- und Firsthöhe, Gebäudelänge und -breite, Geschosszahl, Dachform und Dachgestaltung sowie Reduktion des Grenzabstands gegenüber den öffentlichen Räumen. Die Grünzone Sport-, Park- und Erholungsanlagen diene einerseits der Freihaltung des bestehenden Rebbergs bei der Kirche vor Überbauung. Andererseits solle die Errichtung von im öffentlichen Interesse liegenden Anlagen möglich sein. Sowohl im Baureglement als auch in der Schutzverordnung würden bestimmte Artikel ergänzt. Die im Plan zur Schutzverordnung festgelegten Ortsbildschutzgebiete 1 und 2 würden aufgehoben und der Plan diesbezüglich angepasst. Drei Bauten würden als geschützte Objekte, der Siebenthalgarten als geschützte Gartenanlage und der Rebberg bei der Kirche, zusätzlich zur Grünzone, als wertvoller innerer Grünraum bezeichnet. Bei letzterem seien Nutzungen wie Reben, Obstbäume und im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Spielplätze, Aufenthaltsplätze und Weganlagen zulässig. Die Freihaltung der Grünräume im Zentrumsgebiet erfolge über die Folgeplanung (Planungs- und Mitwirkungsbericht, S. 16 ff.).

E. 2.4.2

Aufgrund der im kantonalen Richtplan festgesetzten Frist zur Sicherstellung des Schutzes der Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Massnahmen der Ortsplanung bestand für die Gemeinde ein gewichtiger Anlass, ihre Ortsplanung entsprechend anzupassen. Dass der Ortsbildschutz bereits in der geltenden Ortsplanung rechtsgenügend berücksichtigt wäre, machen auch die Beschwerdeführer nicht geltend. Die bisherige Geltungsdauer der Ortsplanung von gut sieben Jahren (massgebend ist die Totalrevision des Baureglements, vgl. dazu Urteil 1C_903/2013 vom 10. August 2015 E. 3.2) konnte unter diesen Umständen nicht dazu führen, dass die Gemeinde von der Anpassung ihrer Ortsplanung abzusehen hatte.

Hingegen ist nicht von der Hand zu weisen, dass die vorgezogene blosse Teilrevision der Ortsplanung vor allem mit Blick auf die Planungsgrundsätze und die Planungspflicht (Art. 1-3 RPG) sowie die auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbaren Grundsätze

der Koordination (Art. 25a Abs. 4 RPG) Fragen aufwirft, die sich anhand des angefochtenen Entscheids nicht restlos klären lassen. Diesem zufolge muss das ISOS bis zum 4. März 2023 für das ganze Gemeindegebiet umgesetzt werden und müssen die Gemeinden gemäss Art. 176 (richtig wohl: Art. 175) des Planungs- und Baugesetzes des Kantons St. Gallen vom 5. Juli 2016 (PBG/SG; sGS 731.1) ihre Nutzungsplanungen innert zehn Jahren nach Vollzugsbeginn des PBG/SG am 1. Oktober 2017 überarbeiten und anpassen. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführer geht jedoch nicht (rechtsgenügend) hervor, inwiefern eine Teilrevision unzulässig sein soll und nicht hätte erfolgen dürfen. Mit Blick auf den Ausgang dieses Verfahrens brauchen diese Fragen nicht weiter vertieft zu werden.

E. 3

Mels ist seit dem 1. April 2009 als verstädtertes Dorf im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen (Nr. 5973; Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 VISOS). Beim ISOS handelt es sich um ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG). Soweit keine solche in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Die Bundesinventare sind insoweit aber nicht völlig unmassgeblich. Sie sind vielmehr bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1; Urteile 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.2; 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.3).

Im Rahmen ihrer allgemeinen Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG legen die Kantone die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen namentlich die Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 6 Abs. 4 RPG). Dazu zählen auch die Bundesinventare (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen der Bundesinventare auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG). Erst eine solchermaßen ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich, und erst wenn diese grundeigentümergebundenen Festlegungen erfolgt sind, finden diese im Baubewilligungsverfahren direkt Anwendung (BGE 135 II 209 E. 2.1; Urteile 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.3; 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.3 und 4.5.5).

Gemäss Empfehlung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und des BAK sind die Vorgaben des kantonalen Richtplans, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, parzellenscharf und grundeigentümergebunden umzusetzen. In Frage kämen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder "andere geeignete Massnahmen" (Art. 17 Abs. 2 RPG) wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen (Bundesamt für Raumentwicklung ARE/Bundesamt für Kultur BAK, Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare

nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, 15. November 2012, S. 9).

E. 4

Die Beschwerdeführer rügen vor allem mit Blick auf die ortsbildprägenden Grünräume im Dorfkern von Mels, dass keine Interessenabwägung stattgefunden habe und es an einem Eingriffsinteresse fehle.

E. 4.1.1

Hinsichtlich des Mels betreffenden ISOS-Eintrags ist von der vorliegend umstrittenen Teilrevision insbesondere das Gebiet 1 (Historischer Ortskern mit Unterdorf und Kirchbezirk, 17.-19. Jh., einzelne Neubauten) betroffen. Es weist eine hohe Bedeutung für das Ortsbild sowie hohe räumliche und architekturhistorische Qualitäten auf. Gemäss dem dem Gebiet 1 zugeordneten Erhaltungsziel "A" (Erhalten der Substanz) sind alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen. Zusätzlich gilt: "Abbruchverbot, keine Neubauten" und "Detailvorschriften für Veränderungen". Die Umgebungszone I (innerer Grünraum im Ortskern) ist der Aufnahmekategorie "a" (unerlässlicher Teil des Ortsbilds, d.h. unverbaut oder mit Bauten, die der ursprünglichen Beschaffenheit der Umgebung entsprechen) mit dem Erhaltungsziel "a" (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche; die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen) zugeordnet. Gemäss den unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz betrifft dies die Grundstücke Nr. 992-995, 999-1002, 1004, 1008, 1010-1012, 2300 und 4822. Die Umgebungszone X (Wies-/Weideland mit alten Stallscheunen und einem Haus, Nahumgebung des Kirchbezirks; Grundstück Nr. 1033) ist der Aufnahmekategorie "ab" (unerlässlicher bzw. empfindlicher Teil des Ortsbilds) mit dem Erhaltungsziel "a" zugewiesen. Für das Erhaltungsziel "a" gelten gemäss den Erläuterungen zum ISOS zusätzlich folgende generellen Erhaltungshinweise: kein Baugebiet, strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten, spezielle Vorschriften für Veränderungen an Altbauten.

Gemäss ISOS-Eintrag sind im Ortskern die Unterschiede im Bebauungsmuster spannend: Rund um den Dorfplatz und entlang den beiden ausstrahlenden Hauptgassen sei die Dichte sehr hoch, die räumlichen Verhältnisse erreichten kleinstädtische Massstäbe. Dagegen sei der von der Pfarrkirche dominierte östliche Bereich aufgelockert und durchgrünt. Empfohlen wird insbesondere, den Kontrast zwischen dichtem Kernbereich und lockeren Ortsteilen unbedingt zu bewahren und die ortsbildgliedernden Grünräume von jeglichen Neubauten frei zu halten.

E. 4.1.2

Der Kanton St. Gallen hat die im ISOS verzeichneten Ortsbilder als schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung in seinen Richtplan aufgenommen, so auch Mels. Gemäss kantonalem Richtplan ist es das Ziel, die topographischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten, die zum nationalen oder kantonalen Wert der Ortsbilder führen, ungeschmälert zu erhalten und eine irreversible Schädigung zu vermeiden. Zu diesem Zweck werde jedes Ortsbild in Ortsteile - Gebiete, Baugruppen, Umgebungszone und Umgebungsrichtungen - aufgeschlüsselt und darauf basierend jedem Ortsteil ein Erhaltungsziel zugeteilt, das Vorschläge zum Bewahren und Gestalten verbinde. Die Erhaltungsziele bezweckten, die Substanz, die Struktur oder den Charakter der bebauten Gebiete sowie die Beschaffenheit oder die wesentlichen Eigenschaften der Umgebung zu

erhalten. Der Schutzzumfang - Erhaltungsziele und Perimeter - der Ortsbilder von nationaler Bedeutung sei im ISOS näher umschrieben. Weiter beschloss die Regierung des Kantons St. Gallen, der Kanton und die Gemeinden hätten bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben das ISOS systematisch als Entscheidungsgrundlage beizuziehen, wenn eine umfassende Interessenabwägung erforderlich sei. Sie berücksichtigten dabei in ihren Interessenabwägungen die vom ISOS festgelegten Erhaltungsziele und überprüften zudem raumwirksame Vorhaben auf mögliche Zielkonflikte mit diesen.

Laut Prüfungsbericht des ARE zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) betreffend den Richtplan Kanton St. Gallen, Richtplan-Anpassung 12, Genehmigung durch den Bund, begrüsst der Bund die Integration des ISOS in den kantonalen Richtplan. Der Ortsbildschutz werde sachgerecht und vorbildlich behandelt. Zum neu eingefügten Satz ("Neben dem Ortsbildschutz bestehen verschiedene andere raumwirksame öffentliche Interessen... deren Anliegen grundsätzlich gleichberechtigt... sind") werde darauf hingewiesen, dass das Eingriffsinteresse (z.B. innere Verdichtung oder Förderung erneuerbarer Energie) nicht in jedem Fall gleichberechtigt sei, sondern unter Umständen nur ein lokal begrenztes Interesse widerspiegeln. Allfällig sich widersprechende Schutz- und Nutzungsinteressen seien jeweils im Einzelfall zu beurteilen und einer Interessenabwägung zuzuführen.

E. 4.1.3

Die kantonale Denkmalpflege hat in der Folge ein Informationsblatt für die Gemeinden betreffend Ortsbildschutz und Ortsplanung (Stand: 29. September 2014) verfasst, worin aufgezeigt werden soll, wie die Gemeinden ihrer Berücksichtigungspflicht unter Wahrung der Gemeindeautonomie nachkommen können. Diesem Informationsblatt ist auf Seite 2 zu entnehmen, dass Eingriffe in die im Richtplan bezeichneten Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung nur bewilligt werden dürfen, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt. Abweichungen von den Erhaltungszielen des ISOS und des Kantonsinventars wegen kommunaler Vorhaben könnten nur in Betracht kommen, wenn das Interesse der Gemeinde an einem Eingriff gewichtig sei und jenes der Erhaltung der Ortsbilder überwiege. Eine verantwortungsvolle, die Schutzziele des ISOS und des Kantonsinventars berücksichtigende Weiterentwicklung der Ortsbilder bleibe möglich. Des Weiteren sind im Informationsblatt Anleitungen für die Umsetzung sowie Formulierungsvorschläge für entsprechende Bestimmungen vor allem in der Schutzverordnung enthalten.

E. 4.1.4

Aus der im Auftrag der Gemeinde erstellten Stadtanalyse Mels des Netzwerks Altstadt vom Dezember 2014 ergibt sich, dass die Gemeinde Mels zur Umsetzung der übergeordneten planerischen Vorgaben (kantonalen Richtplan, Raumordnungskonzept St. Gallen) im Jahr 2014 den Masterplan Raumentwicklung erarbeitet habe, worin die angestrebte räumliche Entwicklung der Gemeinde umrissen werde. Im Masterplan werde dem Dorfkern regionales Potenzial und ein gewisser Charme zugeschrieben. Es seien zwei kommunale Entwicklungsziele abgeleitet worden: Einerseits solle Mels trotz des weiter absehbaren Wachstums den Charakter eines ländlichen Dorfs erhalten. Andererseits habe die Dorfkernentwicklung zentrale Priorität; die Stärkung des Ortsbilds habe im ISOS-geschützten Bereich Priorität vor der Verdichtung (Stadtanalyse Mels, S. 8).

In der Stadtanalyse Mels selber wird sodann empfohlen, bei der Umsetzung des Masterplans Raumentwicklung in den Zonenplan darauf hinzuwirken, dass der Ortskern geschont und die weitere Verdichtung bewusst gesteuert werde (Stadtanalyse Mels, S. 9). Zwischen den lockeren, den Strassen folgenden Bebauungen, die wie Ketten in die Landschaft gelegt worden seien, erstreckten sich noch heute weite unbebaute Grünbereiche, die das Melsers Ortsbild wesentlich prägten (Stadtanalyse Mels, S. 10). Um Identität stiftende Elemente im Ortskern zu definieren und zu erhalten, empfehle sich eine differenzierte Anpassung des Baureglements und der Schutzverordnung. Die Gemeinde sollte mit der Bevölkerung einen grundsätzlichen Dialog darüber führen, wie ein verdichtetes Mels aussehen könnte - ein Dorf, das die bauliche Substanz der ländlichen Vergangenheit respektiere und nicht zu einer gesichtslosen Vorortssiedlung werde (Stadtanalyse Mels, S. 13).

E. 4.2

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, dass sich die Gemeinde im Rahmen der Ortsplanung mit den ISOS-Vorgaben einlässlich auseinandergesetzt und diese - 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 berücksichtigt habe. Zu deren Umsetzung, insbesondere auch der ortsbild- und heimatenschutzrelevanten Aspekte, habe sie entsprechende Schutzbestimmungen erlassen. Mit der Kernzone Schutz werde der Ortsbildschutz für den gesamten Ortskern in der Nutzungsordnung grundeigentümerverschondend umgesetzt.

Weiter verwies die Vorinstanz auf die Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege. Diese habe es als mit den Erhaltungszielen des ISOS vereinbar erachtet, die Parzelle Nr. 1033 zu überbauen, wenn dafür die Parzellen Nr. 1014 (Siebenthalpark) und 972 (Rebberg bei der Kirche) freigehalten würden. Auch wenn nach deren Meinung die ISOS-Vorgaben in der streitigen Ortsplanung mit Schutzverordnung, Zonenplan und Baureglement noch nicht vollständig umgesetzt seien, sei es aus Sicht der Denkmalpflege vertretbar, die ISOS-Erhaltungsziele in Bezug auf die Umgebungszone I zusätzlich im Rahmen eines späteren Sondernutzungsplans einfließen zu lassen. Eine gut eingefügte Bebauung mit im Sinn eines "Bungerts" (Baumgarten) gestalteten Freihaltebereichen habe die Denkmalpflege als durchaus denkbar bezeichnet. Insbesondere habe sie nicht die Auffassung vertreten, dass die seit langem eingezonten Grundstücke in der Umgebungszone I (Nr. 992-995, 999-1002, 1004, 1008, 1010-1012, 2300 und 4822) und Umgebungszone X (Nr. 1033) auszuzonen bzw. für eine Überbauung zu sperren seien. Anschliessend erwog die Vorinstanz, eine Auszonungsverpflichtung für die erwähnten Grundstücke lasse sich auch der ISOS-Empfehlung, wonach die ortsbildgliedernden Grünräume von Neubauten freizuhalten seien, nicht entnehmen. Ausserdem müssten die ISOS-Vorgaben in der Ortsplanung nicht im Wortlaut übernommen werden und seien dementsprechend einer Wertung zugänglich, womit es auch möglich bleibe, im Rahmen der Interessenabwägung - wie dies vorliegend geschehen sei - für einzelne Flächen einen erhöhten Schutz vorzusehen (Grundstücke Nr. 972 und 1014) und für andere (Grundstück Nr. 1033) die Schutzanforderungen zu vermindern. Zudem sei das zentral am Eingang zum Ortskern gelegene Grundstück Nr. 1033 der Kernzone Schutz zugeteilt worden, womit das ISOS für dieses Grundstück ebenfalls als umgesetzt gelten könne.

E. 4.3

Das NHG enthält keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen ist (BGE 135 II 209 E. 3). In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. abis und Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG) abzuwägen sind. Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt (Urteile 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.5.1; 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3).

E. 4.3.1

In dem von der Vorinstanz angeführten Einspracheentscheid der Gemeinde Mels vom 16. November 2017 verwies diese zunächst auf die kurz vor der Umsetzung stehende Begegnungszone im Dorfkern von Mels, bereits erlassene oder entworfene Überbauungs- und Gestaltungspläne, die in diesem Zusammenhang eingeholte "Entwicklungsstudie Dorfkern Ost", bestehende und geplante öffentliche und private Bauvorhaben, Fusswegverbindungen sowie das erarbeitete Baumemorandum und hielt fest, ausgehend von der Feststellung, dass die westliche Seite des Dorfkerns (Begegnungszone) mit dem neuen Gemeinde- und Kulturzentrum stark öffentlich geprägt und in diesem Bereich auch stark genutzt werde, sei es städtebaulich sinnvoll, die östliche Seite des Dorfkerns stärker zu bebauen. Anschliessend führte die Gemeinde aus, auf der Grundlage dieser städtebaulichen Überlegungen habe eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem inneren Grünraum im Ortskern (Umgebungszone I) stattgefunden. Dabei habe sich die Überzeugung durchgesetzt, dass aufgrund der bereits eingetretenen (und geplanten) Veränderungen im Dorfkern (der innere Grünraum westlich der Verbindung Löwenstrasse/Untergässli sei bereits überbaut) der Grünraum nicht über einzelne private Flächen im Zentrum zu definieren sei, sondern über Grünräume und freie Flächen auf den Grundstücken Nr. 1014 (Siebenthalpark) und Nr. 972 (Rebberg bei der Kirche), die für die Öffentlichkeit zugänglich seien. Das Vorgehen ermögliche einerseits eine massvolle Siedlungsentwicklung nach innen an einem zentralen, durch private und öffentliche Bauten und Anlagen bereits stark geprägten Ort. Andererseits ermögliche die Planung, die ortsbildprägenden inneren Grünräume zentrumsübergreifend von Überbauungen frei zu halten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, was den Kontrast zwischen dem eher dichten Kernbereich und den lockeren Ortsteilen bewahre und gleichzeitig die Durchgänglichkeit und Verknüpfung zwischen den Ortsteilen sicherstelle. Den Anforderungen gemäss ISOS-Eintrag werde mit der Umzonung der Parzelle Nr. 1033 in die Kernzone Schutz und der Zuteilung zum Ortsbildschutzgebiet nachgekommen. Damit sei gewährleistet, dass im Interesse des Orts- und Strassenbilds und damit im Interesse des wertvollen Kirchbezirks erhöhte Anforderungen an eine Überbauung gestellt werden könnten.

Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung stellt dies weder eine Auseinandersetzung mit den Interessen des Ortsbildschutzes im Sinne des ISOS noch eine rechtsgenügende Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV (SR 700.1) dar. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Umgebungszone I, des inneren Grünraums im Ortskern: Dieser figuriert gemäss ISOS-Eintrag in der Aufnahmekategorie "a" mit Erhaltungsziel "a" (vgl. oben E. 4.1.1). Dass mithin ein grosses öffentliches Interesse am Schutz dieses inneren Grünraums

besteht und welche entgegenstehenden Interessen dieses inwiefern zu überwiegen vermögen - soll diese Fläche gemäss den oben wiedergegebenen Ausführungen der Gemeinde doch offenbar überbaut werden -, ergibt sich weder aus dem Einspracheentscheid der Gemeinde noch aus dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz. Ebenso wenig scheinen der Masterplan Raumentwicklung und die Stadtanalyse Mels berücksichtigt worden zu sein, in denen insbesondere die ortsbildprägende Bedeutung der unverbauten Grünräume in Mels betont und die Stärkung des Ortsbilds im ISOS-geschützten Bereich gegenüber der Verdichtung als prioritär bezeichnet wurde. Vielmehr lässt sich dem Planungs- und Mitwirkungsbericht der Gemeinde Mels entnehmen, dass der "Grünraum nicht wie im ISOS vorgeschlagen über eine einzelne Fläche im Zentrum definiert" werde, sondern "das Erhaltungsziel des ISOS über die freien Flächen der Parzelle Nr. 1014 und den Rebberg der Parzelle Nr. 972 sichergestellt" werde.

E. 4.3.2

In Bezug auf die Parzellen Nr. 972 (Rebberg bei der Kirche), Nr. 1014 (Siebenthalpark) und Nr. 1033 zog die Vorinstanz die Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege heran, wonach der Siebenthalpark und der Rebberg bei der Kirche im Vergleich zur Parzelle Nr. 1033 klar die wertvolleren Flächen seien und letztere überbaut werden könne, wenn die anderen beiden durch eine Grünzone definitiv freigehalten würden. Abgesehen davon, dass dies keine Interessenabwägung darstellt, ist nicht erkennbar, worauf sich die kantonale Denkmalpflege dabei stützte. Sowohl die Umgebungszone IX (mit dem Rebberg bei der Kirche, Parzelle Nr. 972) als auch die Umgebungszone X (Parzelle Nr. 1033) befinden sich in der Aufnahmekategorie "ab" mit Erhaltungsziel "a" (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, insbesondere: kein Baugebiet), der Siebenthalpark (Parzelle Nr. 1014) im Gebiet 1 mit Aufnahmekategorie AB (Ursprüngliche Substanz bzw. Struktur) und Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz; Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen; vgl. auch oben E. 4.1.1).

E. 4.3.3

Auch das BAK hält in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht fest, der hohe Wert der Grünbereiche für das Ortsbild von Mels sei unbestreitbar. Die Bestrebungen der Gemeinde, den Dorfkern durch ein neues einheitliches Ortsbildschutzgebiet besser zu schützen, seien lobenswert. Auch wenn sich aus dem ISOS eine Auszonungsverpflichtung nicht direkt ableiten lasse, müsse der Entscheid, die Grünbereiche zur Überbauung freizugeben, auf einer sachgerechten Interessenabwägung beruhen, bei der dem ISOS als Verkörperung eines nationalen öffentlichen Interesses eine gewichtige Rolle zukomme. Die Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV sei im angefochtenen Entscheid unvollständig und methodisch nicht durchwegs schlüssig vorgenommen worden. Der Entscheid, die Umgebungszone I als Baugebiet zu belassen, könne in diesem Zusammenhang als willkürlich erscheinen. Auch die Aussage der Vorinstanz, wonach die Denkmalpflege das Vorhaben grundsätzlich unterstütze, könne aufgrund der widersprüchlichen und teilweise fehlerhaften Stellungnahmen ernsthaft in Frage gestellt werden. Würde die angefochtene Ortsplanung bestätigt, wäre ein weiterer Teil der wesentlichen Eigenschaften des Ortsbilds von Mels und damit dessen nationale Bedeutung entsprechend gefährdet.

E. 4.3.4

Nach diesen Ausführungen fehlt es vorliegend an einer umfassenden Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV, in deren Rahmen die durch das ISOS verkörperten öffentlichen Interessen (rechtsgenügend) berücksichtigt worden wären. Allein mit der Zuweisung eines Grundstücks zur Kernzone Schutz und zum Ortsbildschutzgebiet können die Ortsbildschutzinteressen gemäss ISOS daher nicht als umgesetzt gelten.

E. 5

Bereits in den vorinstanzlichen Verfahren war unbestritten, dass das ISOS in der vorliegend umstrittenen Teilrevision des Zonenplans und des Baureglements sowie der Änderung der Schutzverordnung und des dazugehörigen Plans nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

E. 5.1.1

Der Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen vom 21. August 2019 ist zu entnehmen:

"Die Erwägungen aus den Vorprüfungen vom 10. Dezember 2015 und 23. August 2016 sind mehrheitlich in die vorliegenden Unterlagen eingeflossen. Insbesondere hat sich der Gemeinderat Mels mit dem ISOS in einem ersten Schritt auseinandergesetzt. Die kantonale Denkmalpflege stellte in der 2. Vorprüfung fest, dass die in der 1. Vorprüfung angebrachten Ergänzungswünsche nicht umgesetzt worden sind. Aus Sicht der Denkmalpflege ist es möglich, dass die vollständige Umsetzung des ISOS und die Überprüfung der Schutzobjekte zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden können. Das ISOS kann in der vorliegend geänderten SVO [Schutzverordnung] somit nicht als vollständig berücksichtigt gelten. Es behält weiterhin seinen direkten Einfluss und ist bei allen Planungen direkt zu berücksichtigen. Im Vorfeld einer Überarbeitung der SVO ist ein neues fachlich fundiertes Inventar der potenziellen Schutzobjekte zu erstellen. Mit diesen Vorbehalten kann die Änderung der SVO aus denkmalpflegerischer Sicht jedoch genehmigt werden."

E. 5.1.2

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, mit den Beschwerdeführern und dem Baudepartement des Kantons St. Gallen sei festzuhalten, dass die ISOS-Vorgaben bereits im Rahmen des streitigen Teilzonenplans, der Teilrevision des Baureglements und der Ergänzung der Schutzverordnung zum Tragen kommen müssten und eine gänzliche Verlagerung der Umsetzung des ISOS auf ein späteres Sondernutzungsplanverfahren nicht in Betracht komme. Indes bestehe bei der Umsetzung der ISOS-Vorgaben bei der raumplanerischen Interessenabwägung im Planungsverfahren ein Ermessensspielraum der Planungsbehörde. Selbst wenn die ISOS-Vorgaben mit dieser 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. Eine zusätzliche Berücksichtigung des ISOS im Rahmen eines späteren - unter den gegebenen Verhältnissen unabdingbaren - Sondernutzungsplans erscheine, wie bereits im Entscheid des Baudepartements dargelegt, möglich. Des Weiteren verwies die Vorinstanz auf die mitangefochtene Genehmigungsverfügung, mit welcher der Teilzonenplan, die Teilrevision des Baureglements, die Ergänzung der Schutzverordnung und des dazugehörigen Plans im Sinne der Erwägungen genehmigt worden seien. Die Genehmigung sei insofern lediglich unter Vorbehalten erfolgt, was für die Gemeinde mit Bezug auf künftige Planungen und Baubewilligungen bindend sei.

E. 5.1.3

Diese Auffassung der Vorinstanz erachtet das BAK in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht als rechtlich unzutreffend. Es könne nicht angehen, dass eine Planungsbehörde auf der Stufe der Zonenplanung das ISOS bewusst nicht adäquat berücksichtige mit dem Verweis auf spätere Planungs- und Bewilligungsverfahren, in deren Rahmen ISOS-Schutzziele möglicherweise gar nicht mehr ins Feld geführt werden könnten, weil sie in der Nutzungsplanung nicht genügend berücksichtigt worden seien. Dies würde im Ergebnis eine bewusste Vereitelung bzw. Umgehung der Schutzziele des ISOS bedeuten.

E. 5.2

Selbst wenn eine Berücksichtigung des ISOS in der Sondernutzungsplanung noch möglich wäre, wurde im Rahmen der vorliegend umstrittenen Teilrevision der Ortsplanung keine Pflicht zur - unbestrittenermassen erforderlichen - Sondernutzungsplanung festgesetzt. Damit ist nicht gewährleistet, dass der Ortsbildschutz mit Massnahmen der Ortsplanung grundeigentümergebunden und parzellenscharf sichergestellt wird, wie dies der kantonale Richtplan verlangt, und steht die teilrevidierte Ortsplanung auch im Widerspruch zum kantonalen Richtplan. Entsprechend den Ausführungen des BAK und in Übereinstimmung mit den Bestimmungen im kantonalen Richtplan ist die Gemeinde Mels gehalten, die Erhaltungsziele des ISOS in ihrer Ortsplanung und in ihren Interessenabwägungen sachgerecht einfließen zu lassen und in Ausübung pflichtgemässen Ermessens geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen.

E. 6

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, Abteilung I, vom 25. Juni 2020 aufzuheben und die Sache an die Politische Gemeinde Mels zurückzuweisen zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen. Sie wird sich dabei auch mit der Frage der Koordination mit noch anstehenden Revisionen der Ortsplanung (vgl. oben E. 2.4.2) und der allfälligen Anordnung sichernder planerischer Massnahmen zu befassen haben. Die Vorinstanz wird über die Kosten- und Entschädigungsfolgen ihres Verfahrens neu befinden müssen (vgl. Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Politische Gemeinde Mels hat den obsiegenden Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.