

BGer 1C 479/2017 vom 1. Dezember 2017

Bundesgericht, 2017-12-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_479_2017

FR: TF 1C 479/2017 du 1 décembre 2017

IT: TF 1C 479/2017 del 1 dicembre 2017

Regeste

Nutzungsplanung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer sind Eigentümer von Parzellen, die von der Ortsplanung betroffen sind (Art. 89 BGG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Es wird im entsprechenden Sachzusammenhang abzuklären sein, inwiefern auf die vorgebrachten Rügen eingetreten werden kann.

E. 2

Die Beschwerde betrifft zwei Punkte. Es sind dies die Zoneneinteilung für das Gebiet "Chloster" und eine neu eingefügte kommunale Bauvorschrift über Kreuzfirste und Quergiebel. Die entsprechenden kommunalen Festlegungen wurden am Ausgang des kantonalen Verfahrens als rechtswidrig eingestuft. Im Folgenden sind die fragliche Zoneneinteilung (E. 3-8) und daraufhin die betroffene Bauvorschrift (E. 9) anhand der aufgeworfenen Rügen zu überprüfen.

E. 3.1

Die Gemeinde Waltalingen umfasst die Dörfer Waltalingen und Guntalingen. Guntalingen ist im kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung (KOB) und im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet. Der Ortsbeschrieb im KOB und der dazugehörige Plan über den Ortsbildperimeter von Guntalingen wurden mit Verfügung der Baudirektion (BDV) Nr. 674 vom 15. Juni 2001 festgehalten. Die Aufnahme von Guntalingen in das ISOS erfolgte im Jahr 1974; dieser Eintrag wurde im Jahr 2013 revidiert. Weiter ist der Dorfkern von Guntalingen in Ziff. 2.4.2 und 2.4.3 des Richtplankontextes des Kantons Zürich vom 18. März 2014, unter Verweisung auf KOB und ISOS, als schutzwürdiges Ortsbild von kantonaler und nationaler Bedeutung aufgeführt. In der Richtplankarte wird der Perimeter des schutzwürdigen Ortsbilds von kantonaler Bedeutung dargestellt. Der entsprechende Perimeter im Richtplan stimmt im Wesentlichen mit jenem gemäss Perimeterplan des KOB überein.

E. 3.2.1

Nach dem angefochtenen Urteil besitzt Guntalingen gemäss dem Eintrag im KOB besondere räumliche und architekturhistorische Qualitäten im Bereich des historischen

Siedlungskerns. Zu diesem Perimeter gehört nach den Feststellungen der Vorinstanz das von der Zoneneinteilung betroffene Gebiet "Chloster". Es umfasse acht Gebäude im unteren Dorfteil bzw. am östlichen Ortsrand von Guntalingen. Die Häusergruppe steht beidseits des schmalen Strässchens "Im Chloster", das in nördlicher Richtung von der Dorfstrasse abzweigt. Die Vorinstanz stellte fest, dass in diesem Gebiet gemäss dem kantonal geschützten Ortsbildperimeter fünf von acht Gebäuden als prägend und strukturbildend erfasst seien; alle diese Gebäude sowie zwei weitere würden ausserdem prägende Firstrichtungen aufweisen.

E. 3.2.2

Ausserdem stellte die Vorinstanz auf den revidierten ISOS-Eintrag von 2013 ab. Nach dem angefochtenen Urteil ergibt sich aus dem ISOS-Eintrag, dass es sich im streitgegenständlichen Gebiet um bäuerliche Bauten handle, die wohl im 18. oder im 19. Jahrhundert errichtet worden seien. Durch die dichte Anordnung der Gebäude beidseits des Strässchens "Im Chloster" entstehe laut ISOS ein räumlich spannungsvolles Ensemble, wobei der Ortsrand jedoch durch neuere Ökonomie- und Gewerbebauten "verunklärt" werde. Auch im Hinterbereich der Bauten südlich der Dorfstrasse stünden einige nach 1970 errichtete Gebäude. Nähere man sich auf der Dorfstrasse von der Ebene bzw. von Osten her, so präsentiere sich der Ortseingang gemäss ISOS allerdings noch relativ ursprünglich. Für den unteren Dorfteil mit dem Gebiet "Chloster" definiert das ISOS gemäss dem angefochtenen Urteil das Erhaltungsziel B. Nach den Erläuterungen zum ISOS gilt für das Erhaltungsziel B, dass die Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume bewahrt und die für die Struktur wesentlichen Elemente und Merkmale integriert zu erhalten sind.

E. 3.2.3

Demgegenüber hielt das unterinstanzliche Baurekursgericht das Ortsbild von Guntalingen vor allem wegen des engeren Ortskerns für überkommunal schutzwürdig. Das Gebiet "Chloster" sei davon durch einen nicht überbauten Bereich abgetrennt. Die Bauten auf der Ostseite von Guntalingen würden für sich allein kein derart schutzwürdiges Ortsbild bilden. Das Baurekursgericht wies zudem darauf hin, dass das ISOS dem engeren Ortskern von Guntalingen das Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) zuweise, während für das Gebiet "Chloster" das Erhaltungsziel B gelte. Gestützt auf den eigenen Augenschein in Guntalingen hielt das Baurekursgericht fest, dass zwischen dem Dorfkern und der östlich davon befindlichen Bebauung entlang der Strasse "Im Chloster" deutliche Qualitätsunterschiede bestehen würden. Die Bauten im Gebiet "Chloster" würden jenen auf der gegenüberliegenden, südlichen Seite der Dorfstrasse entsprechen. Planerisch sei das Gebiet "Chloster" gleich zu behandeln wie jenes Gebiet, das sich bereits bisher in der Kernzone II befunden habe.

E. 3.3

Die Vorinstanz beurteilte die Umzonung des Gebiets "Chloster" von der Kernzone I in die Kernzone II als eine zu weit gehende Abweichung von den Vorgaben des kantonalen Richtplans. Nach Ansicht der Vorinstanz ist die Mehrheit der Häuser im Gebiet "Chloster" für das Ortsbild strukturbildend und deshalb zu erhalten. Infolge der Umzonung sei der Erhalt der bisherigen Bebauungsstruktur im Gebiet "Chloster" gefährdet. Es sei nicht näher dargelegt worden, inwiefern die umstrittene Erhaltungspflicht die Entwicklungsmöglichkeiten für das lokale Gewerbe in unzumutbarer Weise einschränke. In dieser Hinsicht werde einzig vorgebracht, dass die maximale Gebäudelänge in den beiden

Kernzonen sich um fünf Meter unterscheiden. Diese Rüge sei unbegründet, weil die maximale Gebäudelänge für Neubauten in beiden Zonen gemäss Art. 6 Abs. 1 BZO 30 Meter betrage. Deshalb habe die Baudirektion die Umzonung zu Recht nicht genehmigt.

E. 4

Als Erstes ist den formellen Rügen im Hinblick auf die Zoneneinteilung des Gebiets "Chloster" nachzugehen.

E. 4.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Sachverhaltsermittlung sei unter Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) zustande gekommen. Die Vorinstanz habe zu Unrecht keinen Augenschein in Guntalingen durchgeführt. Weiter setze sich die Begründung des angefochtenen Entscheids zu wenig mit den tatsächlichen Gegebenheiten und mit der Würdigung im ISOS auseinander. Auch sei es aktenwidrig, dass die maximale Gebäudelänge in den Kernzonen I und II 30 Meter betrage; vielmehr dürfe die Gebäudelänge in der Kernzone II gemäss Art. 6 Abs. 6 BZO auf 35 Meter erhöht werden. Ebenso wenig sei es zutreffend, dass in der Kernzone II Einschränkungen bezüglich Strukturerehalt des Ortsbilds fehlen würden, denn Art. 4 BZO enthalte solche Einschränkungen. Schliesslich sei die Vorinstanz nicht auf den Einwand der Beschwerdeführer eingegangen, dass die Festlegungen im kantonalen Richtplan zum Ortsbildperimeter in Guntalingen unter schweren Verfahrensmängeln zustande gekommen seien.

E. 4.2

Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der anordnenden Behörde. Eine dahin gehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (vgl. Urteil 1C_313/2015 und 1C_317/2015 vom 10. August 2016 E. 2.2). Die Vorinstanz hat bezüglich der Zoneneinteilung des Gebiets "Chloster" in zulässiger Weise auf einen Augenschein verzichtet. Die Sachlage ist in den Akten ausführlich dokumentiert.

E. 4.3

Für die Behörden folgt aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör die Pflicht, ihren Entscheid zu begründen. Dabei können sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 142 II 49 E. 9.2 S. 65 ; 136 I 229 E. 5.2 S. 236). Die Vorinstanz hat das angefochtene Urteil eingehend begründet und sich mit den entscheidenderheblichen Vorbringen der Beschwerdeführer ausreichend auseinandergesetzt. Das schutzwürdige Ortsbild hat die Vorinstanz vor allem in Bezug auf das Gebiet "Chloster" festgestellt und gestützt darauf die Zoneneinteilung überprüft. Das angefochtene Urteil lässt sich nicht anders verstehen, als dass die Vorinstanz einen Quervergleich mit anderen Ortsteilen von Guntalingen nicht als wesentlich betrachtete. Ob diese Beurteilung sachlich zu Recht erfolgte, ist nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs oder der Sachverhaltsfeststellung, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt im Hinblick auf die Einwände der Beschwerdeführer zum kantonalen Richtplanverfahren. Das angefochtene Urteil setzt sich weiter genügend mit der Tragweite von Art. 4 und Art. 6 BZO auseinander. Ausserdem erweisen sich die Feststellungen der Vorinstanz zur maximalen Gebäudelänge in der Kernzone II und zu den Einschränkungen betreffend Strukturerehalt in dieser Zone nicht als aktenwidrig oder sonstwie offensichtlich unzutreffend.

E. 4.4

Die formellen Rügen betreffend die Zoneneinteilung dringen somit nicht durch.

E. 5

Was die Zoneneinteilung in der Sache betrifft, rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Sie führen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) ins Feld. Dabei rufen die Beschwerdeführer auch die Gemeindeautonomie an. Diese Verfassungsrüge ist hier ebenfalls zulässig. Ferner üben die Beschwerdeführer Kritik am Richtplan. Sie werfen der Richtplanfestsetzung im Hinblick auf Guntalingen Verfahrensfehler vor und bezweifeln die sachliche Richtigkeit von Richtplan bzw. KOBİ. Im Rahmen einer Zonenplanung können betroffene Private akzessorisch den zugrunde liegenden Richtplan in Frage stellen (vgl. BGE 119 Ia 285 E. 3b S. 290; Urteil 1C_415/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2.4). Diese Überprüfungsmöglichkeit ist auch ausdrücklich im kantonalen Recht (§ 19 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]) vorgesehen. Im Folgenden werden zuerst die Einwände gegen den Richtplan und das kantonale Inventar (unten E. 6) sowie die Vorwürfe betreffend die Verletzung der Gemeindeautonomie (unten E. 7) behandelt; daraufhin werden die übrigen Verfassungsrügen geprüft (unten E. 8).

E. 6.1

Im früheren Richtplan des Kantons Zürich von 1995 umfasste der Ortsbildperimeter beim unteren bzw. östlichen Dorfteil von Guntalingen nicht nur das Gebiet "Chloster" nördlich der Dorfstrasse, sondern auch das Gebiet südlich der Dorfstrasse. Nach Darstellung der Beschwerdeführer hat der Regierungsrat des Kantons Zürich diesen Perimeter im unteren Dorfteil erst nach der öffentlichen Auflage des Richtplanentwurfs in seinem Antrag vom 28. März 2012 an den Kantonsrat auf das Gebiet nördlich der Dorfstrasse eingeengt. Diese nachträgliche Änderung sei vom Regierungsrat zu Unrecht nicht begründet worden. Die Beschwerdeführer rügen weiter, die entsprechende Änderung des Richtplanentwurfs sei nicht öffentlich aufgelegt worden und ebenso wenig sei die Gemeinde dazu angehört worden. Ein solches Vorgehen der kantonalen Behörden verletze Art. 4 RPG (SR 700), Art. 10 RPG in Verbindung mit Art. 85 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 100) sowie § 7 PBG . Mit Blick auf Art. 10 RPG wird ebenfalls die Gemeindeautonomie angerufen. Nach den Beschwerdeführern müsse dies zur Aufhebung der Festsetzungen des Richtplans von 2014 führen.

E. 6.2

Das RPG unterscheidet im Hinblick auf das Verfahren der Richtplanung die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG und die weitergehenden Mitwirkungsrechte der Gemeinden gemäss Art. 10 RPG . Diese Vorgaben sind in § 7 PBG ins kantonale Recht übernommen worden. Die rechtzeitige Anhörung der Gemeinden in Bereichen, die zu einer Beschränkung der Gemeindeautonomie führen können, wird auch in Art. 85 Abs. 3 KV vorgeschrieben.

E. 6.3

Im vorliegenden Fall können die genauen Umstände bei der Vorbereitung des Richtplanentwurfs vom 28. März 2012 offenbleiben. Es ist in dieser Hinsicht kein Verstoss gegen Art. 4 oder Art. 10 RPG bzw. § 7 PBG oder Art. 85 Abs. 3 KV zu bejahen. Bei der

fraglichen Einengung des Ortsbildperimeters im Richtplan ergab sich keine Änderung für das Gebiet "Chloster". Nur schon deswegen wäre der Richtplan mit Blick auf das Gebiet "Chloster" nicht aufzuheben. Planerisch richtete sich diese Anpassung zudem an die nachgeordneten Planungsträger bzw. Behörden und nicht direkt an die Beschwerdeführer als Grundeigentümer. Es ist nicht dargetan, dass die Gemeinde Waltalingen in dieser Hinsicht einen Eingriff in ihre Autonomie erlitten hat. Der vorliegende Fall unterscheidet sich grundlegend von der Konstellation bei dem von den Beschwerdeführern erwähnten BGE 136 I 265. Ausserdem diene diese Anpassung offensichtlich dem Zweck, den Ortsbildperimeter von Richtplanentwurf und KOBİ in Übereinstimmung zu bringen. Dabei handelte es sich um eine rein formale Bereinigung des Richtplanentwurfs, die keine weitergehenden öffentlichen Interessen berührte. Der Regierungsrat gab zusammen mit seiner Richtplanvorlage an den Kantonsrat den Erläuterungsbericht vom 28. März 2012 zu den Einwendungen heraus. In Kap. 2.4.2 des Erläuterungsberichts wurde in allgemeiner Weise auf die fachlich begründete Übereinstimmung zwischen dem Richtplan und dem KOBİ hingewiesen. Damit wurde auch für die fragliche Bereinigung eine der Mindestgarantie von Art. 4 RPG (vgl. dazu BGE 135 II 286 E. 4.1 S. 290 mit Hinweisen) genügende Begründung angegeben. Wegen einer solchen Bereinigung waren die kantonalen Behörden nicht zu einer Nachholung des Mitwirkungsverfahrens gemäss Art. 4 RPG (vgl. dazu BGE 135 II 286 E. 4.2.3 S. 292) verpflichtet. Der kantonale Richtplan von 2014 ist im Hinblick auf den Ortsbildperimeter in Guntalingen demzufolge nicht mit den von den Beschwerdeführern gerügten Verfahrensmängeln behaftet.

E. 6.4

Was die sachliche Begründetheit des Ortsbildperimeters gemäss Richtplan und KOBİ betrifft, so fordern die Beschwerdeführer eine Würdigung des Gebiets "Chloster" entsprechend der Beurteilung des Baurekursgerichts (vgl. dazu oben E. 3.2.3).

E. 6.4.1

An die Schutzwürdigkeit eines Objekts von kantonaler oder gar nationaler Bedeutung sind hohe Anforderungen zu stellen. Die Vorinstanz durfte diese für das Gebiet "Chloster" als erfüllt einstufen. Guntalingen ist ein relativ kleines, bäuerlich geprägtes Strassendorf, dessen Ortskern sich im Wesentlichen mit einer Bautiefe entlang der Hauptstrasse (Dorfstrasse) erstreckt. Die Bauernhäuser stehen gemäss Ortsbildbeschrieb im KOBİ mehrheitlich traufständig entlang der Strassen; die Ähnlichkeit der Dachformen, Volumen, Fassadengestaltungen und Fensterteilungen bewirkt eine starke stilistische Einheit der Bauten. Daraus leitet der Perimeterplan des KOBİ Vorgaben zur Erhaltung der Bebauungsstruktur (wie prägende oder strukturbildende Gebäude, prägende Firstrichtungen), der Frei- und Aussenraumstruktur (wie wichtige Begrenzung von Strassen-, Platz- und Freiräumen) und der dominanten Landschaftselemente ab. Im Gebiet "Chloster" beziehen sich diese Vorgaben, wie von der Vorinstanz dargelegt (oben E. 3.2.1), zur Hauptsache auf die Bebauungsstruktur. Der Vorinstanz ist beizupflichten, dass die Beurteilung des Baurekursgerichts demgegenüber die ortsbildbezogenen Schutzziele für das Gebiet "Chloster" nicht adäquat erfasst.

E. 6.4.2

Die Einträge im KOBİ werden durch die Bewertungen und Erhaltungsziele im revidierten ISOS-Eintrag zum Gebiet "Chloster" bestätigt. Zwar wird das Erhaltungsziel B im ISOS nicht nur für das Gebiet "Chloster", sondern auch für den Bereich südlich der Dorfstrasse

formuliert; dieser ist gemäss KOBİ und Richtplan von 2014 vom Ortsbildperimeter ausgenommen. Diese Diskrepanz zwischen den beiden Inventaren entwertet aber die sachliche Haltbarkeit des Perimeterumfangs in KOBİ und Richtplan nicht. Im ISOS werden die besonderen räumlichen Qualitäten des Gebiets "Chloster" und dessen Bedeutung für das Ortsbild hervorgehoben. Wie die Vorinstanz aus dem revidierten ISOS-Eintrag zu Recht abgeleitet hat, lässt sich die Erhaltung der Bebauungsstruktur als Schutzziel mit der dichten Bebauungsstruktur des Gebiets "Chloster" und mit deren Wirkung auf den östlichen Ortseingang begründen. Von den Beschwerdeführern wird nicht geltend gemacht und es ist auch nicht ersichtlich, dass das ISOS zum Gebiet im unteren Dorfteil südlich der Dorfstrasse vergleichbare Aussagen enthalten würde. Die Vorinstanz hat mithin die Schutzanliegen gemäss Richtplan bzw. KOBİ zum Gebiet "Chloster" schlüssig dargelegt. Dies gilt auch für das von den Beschwerdeführern angesprochene Nachbargebäude mit der Adresse X._____.

E. 6.5

Es widerspricht somit nicht den von den Beschwerdeführern gerügten Rechtsnormen, dass die Vorinstanz auf den Richtplan bzw. die Vorgaben im KOBİ abgestellt hat. Eine andere Frage ist hingegen, inwiefern der kommunale Nutzungsplan diese Vorgaben zu berücksichtigen hat.

E. 7.1

Wie das Bundesgericht mehrfach entschieden hat, steht den Zürcher Gemeinden aufgrund von § 2 lit. c und §§ 45 ff. PBG insbesondere beim Erlass der Ortsplanung ein Gestaltungsspielraum zu; sie sind insoweit grundsätzlich autonom. Art. 85 Abs. 1 KV hat daran nichts geändert (vgl. BGE 136 I 265 E. 2.2 S. 269 mit Hinweisen). Dies gilt auch im Hinblick auf die Umsetzung des Schutzes eines Ortsbilds von kantonaler Bedeutung. Nach Art. 9 Abs. 1 RPG bzw. § 16 Abs. 1 PBG ist der Richtplan für die Behörden verbindlich und hat die Nutzungsplanung der Richtplanung zu entsprechen. Der Siedlungsplan als Bestandteil des kantonalen Richtplans bezeichnet gemäss § 22 Abs. 2 PBG die schutzwürdigen Ortsbilder von kantonaler Bedeutung. Gemäss Ziff. 2.4.2 des kantonalen Richtplans weist Guntalingen ein schutzwürdiges Ortsbild von kantonaler und nationaler Bedeutung auf (vgl. oben E. 3.1). Der Schutz der Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung erfolgt gemäss § 205 lit. a und § 50 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 24 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV; LS 702.11) in erster Linie durch die Festsetzung von Kern- oder Freihaltezonen und/oder mit Hilfe von Gestaltungsplänen. Dafür ist gemäss §§ 45 ff. und § 88 PBG die Gemeinde zuständig. Der kommunale Nutzungsplan bedarf zwar der Genehmigung durch die zuständige kantonale Instanz (§ 89 PBG ; Art. 26 Abs. 1 RPG). Die Genehmigungsinstanz prüft die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit (§ 5 Abs. 1 PBG). Sodann müssen kommunale Planungsakte auf Rekurs oder Beschwerde hin von Bundesrechts wegen mindestens durch eine Rechtsmittelbehörde voll überprüft werden (Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG). Immerhin dürfen weder die kantonale Genehmigungsbehörde noch die Rechtsmittelinstanzen bei Planüberprüfungen ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens der Gemeinde setzen. Sie haben es den Gemeinden zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Damit verbleibt der Gemeinde im vorliegenden Fall eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, die durch die Gemeindeautonomie geschützt ist.

E. 7.2

Wie die Vorinstanz allerdings zutreffend erwogen hat, muss sich die kantonale Überprüfung einer kommunalen Ortsplanung sachlich vor allem dort zurückhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht; hingegen hat die Überprüfung so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten (BGE 127 II 238 E. 3b/aa S. 242 mit Hinweisen). Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt somit nicht vor, wenn eine planerische Lösung der Gemeinde verworfen wird, die sich aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder die den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (vgl. Urteil 1P.37/2003 vom 12. September 2003 E. 3.3, in: ZBl 106/2005 S. 167). Das Bundesgericht nimmt seinerseits gegenüber dem Entscheid der kantonalen Rechtsmittelinstanz eine freie Überprüfung vor, soweit es um die Handhabung von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht geht. Es prüft deshalb frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat; bei einer eigentlichen Kognitionsüberschreitung durch die Vorinstanz ist zudem gemäss der Rechtsprechung von Willkür (Art. 9 BV) auszugehen (vgl. BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; Urteil 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017 E. 3.4).

E. 7.3.1

Umstritten ist, ob die Vorschriften für die Kernzone II im Gebiet "Chloster" die ortsbildbezogenen Schutzanliegen des Richtplans bzw. der Inventare KOBI und ISOS genügend wahren. Gemäss der Vorinstanz verstösst es hier gegen § 16 Abs. 1 PBG , dass mit der Umzonung in die Kernzone II die Möglichkeit wegfalle, Gebäude zu bezeichnen bzw. rot im Kernzonenplan einzufärben, die der Pflicht zum Strukturertalt gemäss Art. 5 Abs. 1 BZO unterliegen. Die Beschwerdeführer entgegnen, dass die für die Kernzone II geltenden Bauvorschriften dem Erhaltungsziel B des ISOS genügen würden. Dabei nennen die Beschwerdeführer namentlich Art. 4 Abs. 1 BZO. Diese Vorschrift verlange vom Bauwilligen besondere Einordnungsanforderungen an die architektonische und ortsbauliche Gestaltung, fordere einen Beitrag zur Erhaltung und Weiterentwicklung des Orts- und Strassenbilds und verlange generell eine gute Einordnung von Bauten in ihrer Gesamtwirkung als auch in ihren Einzelaspekten.

E. 7.3.2

Die Vorinstanz hat zu Recht festgestellt, dass im umstrittenen Kernzonenplan der Gemeinde beim Gebiet "Chloster" kein Gebäude rot eingefärbt ist und keine prägenden Firstrichtungen eingetragen sind. Nur bei einem Gebäude im Gebiet "Chloster" weist der Kernzonenplan darauf hin, dass es ein Denkmalschutzobjekt ist. Damit kommt Art. 5 Abs. 1 BZO, wonach rot bezeichnete Bauten erhalten bleiben sollen, im Gebiet "Chloster" praktisch nicht zum Tragen. Vielmehr ist es gestützt auf Art. 5 Abs. 2 BZO zulässig, die übrigen bestehenden Bauten in den Kernzonen abzubauen und neue Gebäude in anderer Form und an einem anderen Ort im Grundstück zu erstellen. In einem solchen Fall vermag eine Ästhetikklausel, selbst wenn sie positiv formuliert ist, die wesentlichen Ziele des übergeordneten Schutzanliegens nicht adäquat umzusetzen (vgl. dazu JEANNERAT/MOOR, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 59 zu Art. 17 RPG). Art. 4 BZO genügt somit in dieser Hinsicht nicht. Unter diesen Umständen nimmt die umstrittene Ortsplanung die übergeordneten Vorgaben zum Ortsbildschutz, insbesondere zum Erhalt der Bebauungsstruktur, unzureichend auf. Es verhält sich hier anders als bei der Sachlage

des von den Beschwerdeführern angeführten Urteils des Bundesgerichts 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015. Die Pflicht zum Erhalt der heutigen Bebauungsstruktur ist für die Grundeigentümer im Gebiet "Chloster" im Rahmen der fraglichen Kernzone II nicht rechtsverbindlich festgelegt.

E. 7.3.3

Wenn die Vorinstanz folglich bei der umstrittenen Zuteilung zur Kernzone II einen Verstoß gegen § 16 PBG erkannt hat, greift sie nicht in unzulässiger Weise in den Ermessensspielraum der Gemeinde ein. Es trifft auch nicht zu, dass es eine mildere Massnahme bilden würde, wenn die Baudirektion statt einer Nichtgenehmigung der Umzonung die Erhaltung einzelner Gebäude im Gebiet "Chloster" angeordnet hätte. Die gerügte Verletzung der Gemeindeautonomie liegt nicht vor.

E. 8

Im Weiteren ist auf die Vorwürfe betreffend Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot einzugehen.

E. 8.1

Eingriffe in die Eigentumsgarantie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Mit Blick auf die Eigentumsgarantie wird von den Beschwerdeführern einzig die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs konkret bestritten. Die Verhältnismässigkeit einer Eigentumsbeschränkung prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei (BGE 135 I 176 E. 6.1 S. 181; 119 Ia 362 E. 3a S. 366; je mit Hinweisen). Ob eine aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes erfolgende Nutzungsbeschränkung das dem Eigentümer zumutbare Mass überschreitet, ist einzelfallweise aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen (vgl. BGE 135 I 176 E. 8.1 S. 186; Urteil 1C_168/2012 vom 2. November 2012 E. 6.4). Von den Beschwerdeführern wird nicht dargetan, dass der gleichzeitig angerufenen Wirtschaftsfreiheit im vorliegenden Zusammenhang ein weitergehender Gehalt zukommen soll. Diese Rüge hat somit keine selbständige Bedeutung.

E. 8.2

Die Kernzonen I und II stehen gemäss Art. 3 Abs. 3 BZO für Wohn- und Gewerbenutzungen offen. Die öffentlichen Interessen am Erhalt der Bebauungsstruktur im Gebiet "Chloster" werden mit den Inventareinträgen in KOBI und ISOS konkretisiert. Die von den Beschwerdeführern geforderte Beschränkung auf die Einhaltung von Einordnungs- bzw. Ästhetikvorschriften würde die fraglichen öffentlichen Interessen nicht genügend sicherstellen. Dieses Ergebnis stimmt mit der Prüfung unter dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie (vgl. oben E. 7.3.2) überein. Im Bereich der beschwerdeführerischen Parzellen entlang des Strässchens "Im Chloster" ist nach den Feststellungen im ISOS (vgl. oben E. 3.2.2) bereits eine dichte Bautengruppierung gegeben. Die Vorinstanz hat die Verankerung einer Pflicht zum Erhalt der heutigen Bebauungsstruktur auf den betroffenen Grundstücken als zumutbar erachtet, weil dabei noch genügende bauliche Entwicklungsmöglichkeiten - auch für das lokale Gewerbe - verbleiben würden. Diese Erwägungen sind überzeugend, denn beim Strukturerhalt handelt es sich nicht zwingend um einen Substanzschutz der Gebäude. Die Beschwerdeführer zeigen im Übrigen nicht auf, dass die maximal zulässige Gebäudelänge in der Kernzone I für sie eine massvolle bauliche Entwicklung verhindern würde. Insgesamt durfte die Vorinstanz die öffentlichen Interessen am Ortsbildschutz höher gewichten als die gegenteiligen Interessen der Beschwerdeführer.

Der angefochtene Entscheid wahrt sowohl die Eigentumsgarantie als auch die Wirtschaftsfreiheit.

E. 8.3

Hinsichtlich des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots hat das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung festgehalten, dass der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung hat (BGE 142 I 162 E. 3.7.2 S. 170 mit Hinweisen). Parzellen ähnlicher Lage und Art können unter Vorbehalt des Willkürverbots verschieden behandelt werden (vgl. BGE 121 I 245 E. 6e/bb S. 249; Urteil 1A.271/2005 vom 26. April 2006 E. 3.4.1 in: ZBl 108/2007 S. 30). Der von den Beschwerdeführern zusätzlich vorgebrachten Willkürzüge kommt somit keine selbständige Bedeutung zu.

E. 8.4.1

Die Beschwerdeführer beklagen eine unzulässige Ungleichbehandlung hauptsächlich im Verhältnis zum Gebiet südlich der Dorfstrasse im unteren Dorfteil. Die Pflicht zum Erhalt der Bbauungsstruktur im Gebiet "Chloster" erweist sich indessen sachlich als haltbar (oben E. 7.3). Deshalb ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn dieses Gebiet strengeren Schutzvorschriften unterworfen werden muss als jenes südlich der Dorfstrasse.

E. 8.4.2

Weiter ziehen die Beschwerdeführer einen Vergleich zwischen der Gemeinde Waltalingen und anderen Gemeinden. Sie behaupten, dass in einem Drittel aller Bauzonen der Stadt Zürich ISOS-Erhaltungsziele bestünden, ohne dass das städtische Planungsrecht Erhaltungsziele definiere. Den offenen Widerspruch dieser Bauzonen zum ISOS habe die Baudirektion bei der am 5. Juli 2017 verfügten Genehmigung der Teilrevision der städtischen Nutzungsplanung hingenommen. Die diesbezügliche Abweichung sei bei jenen Bauzonen flächenmässig viel grösser als beim betroffenen Gebiet in Guntalingen. Nach Darstellung der Beschwerdeführer stimmt der kantonale Ortsbildperimeter in vielen Gemeinden nicht mit den Kernzonenflächen überein.

E. 8.4.3

Die Vorinstanz hat keinen Vergleich mit der Stadt Zürich angestellt. Die von den Beschwerdeführern angesprochene Verfügung der Baudirektion vom 5. Juli 2017 erfolgte nach Abschluss des Schriftenwechsels im vorinstanzlichen Verfahren. Es kann offenbleiben, ob es sich bei diesen Vorbringen um zulässige Noven handelt (vgl. dazu Art. 99 Abs. 1 BGG ; BGE 139 II 373 E. 1.6 S. 378). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ändern die angerufenen Umstände nichts an der Rechtslage. Die Beschwerdeführer beziehen sich bei diesen Vorbringen konkret bloss auf die Stadt Zürich. Insoweit sprechen sie zwar das ISOS an, äussern sich aber nicht zum dort massgeblichen Ortsbildperimeter des Richtplans. Die Beschwerdeführer können daraus im vorliegenden Zusammenhang nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 8.5

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Vorwürfe betreffend Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot hinsichtlich der Zoneneinteilung des Gebiets "Chloster" unbegründet sind, soweit darauf einzutreten ist. Auch die zuvor behandelten Rechtsrügen in der Sache bei diesem Punkt (E. 6-7 hiervor) gehen fehl.

E. 9.1

Der zweite Punkt der Beschwerde bezieht sich auf die Zulässigkeit von Art. 11 Abs. 2 BZO. Art. 11 BZO regelt die Gestaltung von Dächern in den Kernzonen I und II. Art. 11 Abs. 2 BZO lautet: "Kreuzfirste (Quergiebel) sind auf beiden Fassadenseiten zulässig und müssen mindestens 1.0 m tiefer als der First liegen."

E. 9.2

Nach der Vorinstanz lässt sich Art. 11 Abs. 2 BZO nur so verstehen, dass danach ein Bau mit Kreuzfirst oder Quergiebel generell in der Kernzone zulässig sei. Die entsprechende Dachform sei nicht ortstypisch für Guntalingen. Eine generelle Genehmigung von Kreuzfirsten und Quergiebeln stehe im Widerspruch zum Erhalt der heutigen Bebauungsstruktur. Deshalb sei Art. 11 Abs. 2 BZO nicht mit den Schutzziele gemäss Richtplaneintrag, KOBİ und ISOS vereinbar. Es könne offenbleiben, wie sich die Situation im Nachbardorf Oberstammheim präsentiere. Deshalb sei dort kein Augenschein erforderlich. Im Ergebnis schützte die Vorinstanz die Nichtgenehmigung dieser Vorschrift.

E. 9.3

Die Beschwerdeführer bemängeln eine Gehörsverletzung, weil kein Augenschein in Oberstammheim durchgeführt wurde. Sie halten der Vorinstanz bezüglich Art. 11 Abs. 2 BZO weiter eine Verletzung der Eigentumsgarantie, der Wirtschaftsfreiheit, des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots vor. Wenn sie dabei wiederum die Gemeindeautonomie anrufen, so ist das grundsätzlich ebenfalls zulässig. Die Beschwerdeführer sind gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG allerdings nicht legitimiert, im bundesgerichtlichen Verfahren die fragliche Bauvorschrift in allgemeiner Weise - d.h. für alle Kernzonen der Gemeinde - zur Diskussion zu stellen. Vielmehr bleibt ihre Legitimation auf ihre eigenen und die benachbarten Parzellen beschränkt (vgl. Urteil 1C_503/2008 vom 10. Februar 2009 E. 3.3). Im darüber hinausgehenden Umfang kann auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden.

E. 9.4

Nach der Vorinstanz dürfen Kreuzfirste und Quergiebel in der Kernzone bei einer Geltung von Art. 11 Abs. 2 BZO in der Regel nicht verweigert werden. Diese Vorschrift konkretisiere die zulässige Dachgestaltung und gehe den erhöhten Anforderungen der allgemeinen Einordnungsregel von § 238 PBG für Kernzonen vor. Die Vorinstanz hat ihr Verständnis zum Verhältnis zwischen Art. 11 Abs. 2 BZO und § 238 PBG unter Bezugnahme auf § 49 und § 50 PBG begründet. Nach § 49 Abs. 1 PBG kann die Bau- und Zonenordnung die zulässige bauliche Grundstücksnutzung durch Bestimmungen über die Ausnutzung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen. Unter anderem sind nähere Regelungen betreffend die Dachgestaltung zulässig (§ 49 Abs. 2 lit. d PBG); dies gilt auch für Kernzonen (§ 50 Abs. 3 PBG). Das Bundesgericht überprüft die Auslegung des kantonalen Baurechts durch die Vorinstanz in diesem Zusammenhang nur auf Willkür (vgl. BGE 136 I 265 E. 2.3 S. 270 mit Hinweisen). Die betreffenden Erwägungen der Vorinstanz halten vor dem Willkürverbot stand. Dass mit Art. 11 Abs. 2 BZO eine grundsätzliche Zulässigkeit für diese Dachform in den Kernzonen I und II angestrebt wird, räumen auch die Beschwerdeführer ein. Insoweit wird die Tragweite § 238 PBG durch den umstrittenen Art. 11 Abs. 2 BZO eingeschränkt.

E. 9.5.1

Wesentlich ist, ob es planerisch vertretbare Gründe für die umstrittene Bauvorschrift gibt. Die Beschwerdeführer führen das Interesse an der inneren Verdichtung des Siedlungsgebiets (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG) ins Feld. Dabei geht es ihnen sinngemäss um den Ausbau von Dachgeschossen. Kreuzfirste bzw. Quergiebel dienen im Wesentlichen, zumal bei nicht zusammengesetzten Baukörpern, dazu, mehr und besser belichteten Raum im Dachgeschoss zu schaffen, als dies mit Dachaufbauten möglich ist (vgl. BEZ 2014 Nr. 9 E. 3.7). Gemäss Ziff. 2.4.1 des kantonalen Richtplantextes stellt die Umsetzung des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen in überkommunal geschützten Ortsbildern besonders hohe Anforderungen.

E. 9.5.2

Zu Recht kommt die Vorinstanz zum Schluss, dass die umstrittene Bauvorschrift nicht mit den Vorgaben des Richtplans vereinbar ist. Im Perimeterplan des KOBİ ist nach den Feststellungen der Vorinstanz die erhaltungswürdige, prägende Firstrichtung gerade im Gebiet "Chloster" bei einer Mehrheit der Gebäude bezeichnet (vgl. oben E. 3.2.1). Diese in den Richtplan eingeflossenen Vorgaben zu den Firstrichtungen gehen dem Interesse an der inneren Verdichtung vor. Nach den Beschwerdeführern könne die kantonal für den Ortsbildschutz zuständige Instanz allerdings noch auf der Ebene der Bauverfahren bei einem Gebäude im Perimeter eines kantonalen Ortsbildinventars mitwirken. Es ist richtig, dass Baugesuche in einem solchen Perimeter eine kantonale Beurteilung zusätzlich zur kommunalen Baubewilligung erfordern (§ 11a KNHV i.V.m. Anhang Ziff. 1.4.1.4 der Bauverfahrensverordnung des Kantons Zürich vom 3. Dezember 1997 [BVV; LS 700.6]). Die parallele Zuständigkeit der kantonalen Instanz ändert aber nichts an dem oben bei E. 9.4 dargelegten Verhältnis von Art. 11 Abs. 2 BZO und § 238 PBG. Es läuft den übergeordneten Vorgaben des Richtplans diametral zuwider, wenn die Gemeinde Kreuzfirste bzw. Quergiebel im Gebiet "Chloster" generell für zulässig erklärt.

E. 9.5.3

Die Abweichung zum Richtplan wird nicht erheblich dadurch verringert, dass nach Art. 11 Abs. 2 BZO die Kreuzfirste und Quergiebel einen Meter unter dem Hauptfirst liegen müssen. Auch bei einer solchen Ausgestaltung wird die ortstypische Dachlandschaft beeinträchtigt. Die Vorinstanz hat im Übrigen nicht verkannt, dass in der Kernzone von Guntalingen bereits einige wenige Quergiebel bestehen. Es ist aber entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz diese Dachform nicht als ortstypisch betrachtet. Diese Würdigung der Vorinstanz stimmt vielmehr mit den dargelegten Schutzanliegen von Richtplan, KOBİ und ISOS überein. Wenn die Vorinstanz Art. 11 Abs. 2 BZO insgesamt als Verstoß gegen § 16 PBG beurteilt, verletzt sie die Gemeindeautonomie auch in diesem Punkt nicht.

E. 9.6.1

Die Beurteilung unter dem Blickwinkel der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Verwerfung von Art. 11 Abs. 2 BZO durch die Vorinstanz erweist sich für die Beschwerdeführer als zumutbar, zumal ein Kreuzfirst oder Quergiebel bei dieser Rechtslage nicht kategorisch ausgeschlossen wird. Wie die Vorinstanz zu Recht erwogen hat, sind Kreuzfirste und Quergiebel bei einer Nichtgeltung von Art. 11 Abs. 2 BZO weiterhin nach Massgabe von § 238 PGB gestattet.

E. 9.6.2

Die Rüge einer unzulässigen Ungleichbehandlung im Vergleich zur Nachbargemeinde Oberstammheim geht ebenfalls fehl. Zwar trifft es zu, dass das Ortsbild von Oberstammheim gemäss dem Richtplan ebenfalls im KOB und im ISOS verzeichnet ist. Selbst wenn die dort geltende Bauvorschrift zu Kreuzfirsten und Quergiebeln gleich wie Art. 11 Abs. 2 BZO lautet, besteht eine unterschiedliche Ausgangslage. Bereits bei grober Betrachtung der Planunterlagen, welche die Beschwerdeführer im Verfahren vor Baurekursgericht eingereicht haben, zeigt sich, dass die Bebauungsstruktur im Ortsbildperimeter von Oberstammheim anders ist als in jenem von Guntalingen. So ist der geschützte Ortsbildperimeter in Oberstammheim weitläufiger, weist mehr Bautiefen entlang der Hauptstrasse auf und hat ein komplexeres Bebauungsmuster mit trauf- und giebelständigen Gebäuden. Deshalb kommt einer Zulassung von Kreuzfirsten und Quergiebeln in Oberstammheim nicht die gleiche Bedeutung für das Ortsbild zu.

E. 9.7

Unter diesen Umständen ist es nicht verfassungswidrig, wenn die kantonalen Rechtsmittelinstanzen in antizipierter Beweismässigkeit (vgl. dazu BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236 mit Hinweisen) von einem Augenschein in Oberstammheim abgesehen haben. Die Vorinstanz war ebenso wenig verpflichtet, sich bei der Beurteilung von Art. 11 Abs. 2 BZO mit ihrem früheren Urteil VB.2008.00437 vom 26. Februar 2009 zur Zulässigkeit von Dachformen im Weiler Kleinikon der Gemeinde Lindau auseinanderzusetzen. Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass es dort um ein geschütztes Ortsbild ging.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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