

FR_GERICHTE 602 2019 127 vom 14. Oktober 2020

FR Kantonsgericht, 2020-10-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_127

FR: FR_GERICHTE 602 2019 127 du 14 octobre 2020

IT: FR_GERICHTE 602 2019 127 del 14 ottobre 2020

Regeste

Urteil des II. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 1

Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 88 Abs. 3 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 [RPBG; SGF 710.1] in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer der Parzelle Art. bbb von der Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf dieses Grundstück betroffen und daher zur Ergreifung der Beschwerde legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerde wurde fristgerecht erhoben und entspricht aufgrund der Beschwerdeverbesserung den formellen Anforderungen (Art. 79 Abs. 1 VRG in Verbindung mit dessen Art. 30 Abs. 2; Art. 80 ff. VRG; Art. 43 VRG). Da

Kantonsgericht KG Seite 4 von 17 auch der Kostenvorschuss (Art. 128 VRG) rechtzeitig geleistet wurde, ist auf die Beschwerde – vorbehaltlich der in den nachfolgenden Erwägungen erwähnten Einschränkungen – einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 VRG). Die Unangemessenheit kann im Rahmen von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) in Verbindung mit Art. 78 Abs. 2 lit. c VRG gerügt werden. Nach der Rechtsprechung hat die Beschwerdebehörde zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Sie hat dabei allerdings im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist. Die Überprüfung hat sich sachlich vor allem dort zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht, hingegen so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten. Im Rechtsmittelverfahren ist immer auch Art. 2 Abs. 3 RPG zu beachten, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Ein Planungsentscheid ist daher zu schützen, wenn er sich als zweckmässig erweist, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (BGE 127 II 238 E. 3b/aa mit Hinweisen).

E. 3.1

Die Planung des Gemeindegebiets ist Sache der Gemeinde (Art. 34 Abs. 1 RPBG). Der von der Gemeinde zu erstellende Ortsplan muss sich an den kantonalen Richtplan halten; er muss mindestens alle 15 Jahre überprüft und nötigenfalls geändert werden (Art. 34 Abs. 2 und 3 RPBG). Der Ortsplan enthält das Richtplandossier, den Zonennutzungsplan und die Vorschriften dazu sowie allfällige Detailbebauungspläne (Art. 39 Abs. 1 RPBG). Der Zonennutzungsplan ordnet die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). In der Regel bezeichnet er die Bauzonen, die Landwirtschaftszonen und die Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG; siehe auch Art. 43 Abs. 1 RPBG). Die Bauzonen werden in verschiedene Arten unterteilt (z.B. Kernzonen, Mischzonen, Arbeitszonen; vgl. Art. 50 RPBG). Die Kernzonen sind dazu bestimmt, die Eigenheit des Dorf- oder Stadtzentrums der Ortschaften zu erhalten oder wiederherzustellen sowie eine konzentrische Entwicklung ihres Kerns zu ermöglichen (Art. 51 Abs. 1 RPBG). Schutzzonen werden ausgeschieden, um einem überwiegenden öffentlichen Interesse am Schutz der Natur, der Landschaft, der Kulturgüter oder der natürlichen Ressourcen gerecht zu werden (Art. 59 Abs. 1 RPBG). Sie umfassen insbesondere auch besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (siehe Art. 17 Abs. 1 lit. b RPG). Sie bezwecken unter anderem den Schutz von Bauten und Ortsbildern sowie von historischen oder archäologischen Stätten, die für die Gemeinschaft als Zeugen geistiger Tätigkeit, künstlerischen Schaffens und des gesellschaftlichen Lebens eine besondere Bedeutung aufweisen (Art. 59 Abs. 2 lit. a RPBG). Der Gemeinderat erlässt das Reglement zum Zonennutzungsplan (Gemeindereglement), das für die bezeichneten Zonen die anwendbaren Raumplanungs- und Bauvorschriften enthält (Art. 60 Abs. 1 RPBG).

Kantonsgericht KG Seite 5 von 17 Weiter sieht das RPBG besondere Schutzmassnahmen vor. Gemäss Art. 72 RPBG können Landschaften und Geotope, bebaute Gebiete sowie historische oder archäologische Stätten, an denen im Rahmen des Natur-, Landschafts- oder Kulturgüterschutzes ein Interesse besteht und die nicht bereits einer Schutzzone zugewiesen sind, in Schutzperimeter eingegliedert werden. Diese überlagern die vom Zonennutzungsplan vorgesehene Grundnutzung und unterstehen besonderen Vorschriften (Abs. 1). Sind ganze allein stehende Objekte oder Teile davon von Interesse, so können für sie ebenfalls spezifische Schutzmassnahmen festgelegt werden (Abs. 2). Die Schutzmassnahmen der Spezialgesetzgebung gelten als besondere Schutzmassnahmen (Abs. 3). Die Vorschriften eines Schutzperimeters können vorsehen, dass die in diesen Perimetern bewilligten Bauten, Reparaturen und Umbauten in ihren Dimensionen, Massen, Materialien, Farben und ihrer generellen Form mit dem Ortscharakter übereinstimmen müssen (Art. 73 Abs. 2 RPBG). Gemäss Art. 74 RPBG erfolgt die Unterschutzstellung (unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung) durch die Zonennutzungspläne und die dazugehörigen Vorschriften (Abs. 1); das Verfahren richtet sich nach Art. 77 und Art. 83-89 RPBG (Abs. 3).

E. 3.2

Mit dem für die Behörden verbindlichen kantonalen Richtplan bestimmt der Staatsrat die Strategie der Kantonalplanung und die Mittel für deren Umsetzung; er berücksichtigt unter anderem die Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 und Art. 18 RPBG; vgl. auch Art. 6 RPG). Der kantonale Richtplan legt für die von ihm behandelten Themen die Grundsätze fest, nimmt die Aufgabenteilung zwischen den betroffenen Amtsstellen vor und bestimmt, wie der Richtplan in der Regional- und Ortsplanung umgesetzt wird. Er besteht aus einem Text, einer Gesamtkarte und detaillierten Karten, die seinen verbindlichen Inhalt

bilden (Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 RPBG).

E. 3.3

Bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen haben die Planungsbehörden die im positiven Recht normierten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht. Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze gemäss Art. 1 und Art. 3 RPG, namentlich aber auch die Vorschriften von Art. 14 ff. RPG über die Nutzungspläne (BGE 117 Ia 302 E. 4b mit Hinweisen). Die Planungsbehörde hat alle im konkreten Fall massgebenden (privaten und öffentlichen) Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und bei ihrer Interessenabwägung möglichst umfassend zu berücksichtigen (vgl. Art. 3 der Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Raumplanung [RPV; SR 700.1]). Zu den massgebenden Interessen gehören auch die Anliegen des Heimatschutzes. Nach Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) erstellt der Bund nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Dazu zählt namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) gemäss der entsprechenden Verordnung vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12). Das ISOS als Bundesinventar kommt seiner Natur nach einem Sachplan oder Konzept im Sinne von Art. 13 RPG gleich, weshalb es bei der Erstellung des kantonalen Richtplans zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 4a VISOS). Die konkrete Umsetzung des ISOS in der Form einer allgemein (und auch für Grundeigentümer) verbindlichen Regelung des Ortsbild- und Denkmalschutzes bleibt dem kantonalen Recht überlassen. Sie muss auf dem Weg über die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG) erfolgen, insbesondere durch die Ausscheidung von Schutzzonen und die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (zum Ganzen: BGE 135 II 209 E. 2.1; Urteil BGer 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 2.3 mit Hinweisen). Ortsbilder von regionaler oder lokaler Bedeutung werden vom Bundesinventar bzw. der VISOS nicht erfasst; ihr Schutz fällt allein in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (vgl. Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]).

Kantonsgericht KG Seite 6 von 17 Das kantonale Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter (KGSG; SGF 482.1) enthält die Bestimmungen über den Schutz der Kulturgüter mit Ausnahme der Vorschriften, die in den Regelungsbereich der Raumplanung und der Baupolizei fallen (Art. 1 KGSG). Art. 19 lit. a KGSG bestimmt, dass unbewegliche Kulturgüter sowie die Bestandteile und das Zubehör von unbeweglichen Objekten, soweit diese selber von Interesse sind, unter Schutz gestellt werden können. Der Ausdruck unbewegliches Objekt bezeichnet eine Baute, eine bebaute Stätte oder eine historische oder archäologische Stätte (Art. 3 Abs. 2 KGSG). Der Ausdruck geschütztes Kulturgut bezeichnet ein Kulturgut, das gemäss diesem Gesetz oder der Gesetzgebung über die Raumplanung und die Baupolizei unter Schutz gestellt ist (Art. 4 KGSG). Die unbeweglichen Kulturgüter werden mit den Mitteln und gemäss den Verfahren, die in der Raumplanungs- und Baugesetzgebung vorgesehen sind, unter Schutz gestellt. Der Staat führt je ein Verzeichnis der beweglichen und der unbeweglichen Kulturgüter im Sinne von Art. 19 KGSG (Art. 44 KGSG). Das Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter stellt eine der Grundlagen dar, denen die Gemeinden bei der Ausarbeitung und bei der Änderung der Ortsplanung Rechnung tragen. Die zuständigen Dienststellen der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) beraten die Gemeinden bei der Ausarbeitung und bei der Änderung der Pläne und der dazugehörenden Reglemente (Art. 45 Abs. 2 KGSG). Das

Verzeichnis der Kulturgüter wird von der Kulturgüterkommission beschlossen und regelmässig nachgeführt (Art. 46 KGSG). Weiter erstellt der Staat ein Inventar der geschützten Kulturgüter. Dieses wird von den zuständigen Dienststellen der EKSD geführt (Art. 48 KGSG). Auf Gesuch der EKSD oder der Ämter begutachtet die Kulturgüterkommission die Raumplanungs- und Bauprojekte, welche die im Inventar aufgeführten Objekte betreffen (Art. 58 Abs. 1 lit. d KGSG). Das von der Kulturgüterkommission beschlossene Verzeichnis der Kulturgüter enthält Angaben zum Wert des Objektes als Kulturgut, zu seinem Zustand und bei unbeweglichen Kulturgütern zu deren Standort innerhalb der Stätte Art. 47 (Abs. 2 des kantonalen Ausführungsreglements vom 17. August 1993 zum KGSG [ARKGSG; SGF 482.11]). Der Wert des Objekts als Kulturgut wird gemäss Art. 48 ARKGSG wie folgt eingestuft: A = Hohe Qualität: besonders repräsentatives, seltenes und/oder hervorragend gestaltetes Objekt, dessen ursprüngliche Substanz erhalten ist. B = Gute Qualität: repräsentatives und/oder sorgfältig gestaltetes Objekt, dessen ursprüngliche Substanz oder Hauptelemente erhalten sind. C = Durchschnittliche Qualität: repräsentatives Objekt aufgrund gewisser wesentlicher Elemente, deren ursprüngliche Substanz erhalten ist (Abs. 1). In Anlehnung an die Qualifizierungskriterien des Bundes erhalten die ins Verzeichnis aufgenommenen unbeweglichen Objekte ausserdem den Vermerk: a) von nationaler Bedeutung, b) von regionaler Bedeutung oder c) von lokaler Bedeutung (Abs. 2). Der Erhaltungszustand des Kulturgutes wird nach folgender Skala beurteilt: 1 = guter Erhaltungszustand oder kunstgerecht restauriert; 2 = teilweise erhalten oder leicht zu restaurieren; 3 = vom Verfall bedroht oder durch Restauration oder Renovation abgewertet; 4 = verfallen oder stark verfallen (Art. 49 ARKGSG). Die EKSD übt die ihr durch das KGSG übertragenen Befugnisse auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes über das Amt für Kulturgüter (KGA) aus (Art. 55 ARKGSG). Das KGA hat gemäss Art. 56 Abs. 3 ARKGSG namentlich folgende Befugnisse: Es arbeitet mit den Gemeinden bei der Ausübung ihrer Aufgaben im Kulturgüterschutz zusammen, insbesondere bei der Erarbeitung der Ortsplanung und deren Revision, bei der Bestimmung der Schutzzonen und der geschützten Bauten (lit. a). Es erstellt zuhanden der Kommission das Verzeichnis der Kulturgüter und das Inventar der geschützten Kulturgüter, mit Ausnahme derjenigen, für die das Amt für Archäologie oder die kulturellen Institutionen des Staates zuständig sind (lit. f). Es schlägt der Direktion vorsorgliche Schutzmassnahmen im Sinne der Artikel 35 KGSG und 76 RPBG vor (lit. g).

Kantonsgericht KG Seite 7 von 17

E. 3.4

Der RUBD obliegt es gemäss Art. 86 RPBG, die Pläne und Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und ihrer Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen (Richt-)Plänen zu prüfen und zu genehmigen (Abs. 3). Dabei hat sie den der Gemeinde beim Erlass der Ortsplanung zustehenden Gestaltungsspielraum zu respektieren (vgl. BGE 140 I 326 E. 7.3; 127 II 238 E. 3b/aa; Urteil KG FR 602 2017 49 vom 6. Oktober 2017 E. 4a mit Hinweis). Dies gilt auch bei der Umsetzung des Schutzes eines Ortsbilds von kantonalen (bzw. regionalen) Bedeutung (vgl. Urteil BGer 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017 E. 7.1) Wie erwähnt 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.

E. 4

Der Beschwerdeführer beantragte in seiner Beschwerde, dass der Entscheid der RUBD vom 17. Juli 2019 betreffend die Anpassung ihres Entscheides vom 25. April 2018 über die Genehmigung der Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Gempenach aufzuheben sei. Der letztere Entscheid sei betreffend die Aufnahme von Art. bbb und ccc im Ortsbildschutzperimeter im Zonen-nutzungsplan aufzuheben. Zur Begründung bringt er in einem ersten Punkt vor, dass sich die RUBD im Entscheid vom 17. Juli 2019 zu Unrecht nurmehr mit der Erweiterung des Ortsbildschutzes auf die Parzelle Art. bbb, nicht aber auf die Parzelle Art. ccc auseinandergesetzt habe, indem sie festgehalten habe, dass die Zuweisung dieser Parzelle in den Ortsbildschutzperimeter bereits rechtskräftig sei. Er macht geltend, dass die RUBD durch das Urteil des Kantonsgerichtes vom 6. Dezember 2018 aufgefordert worden sei, eine gesamthafte Überprüfung der Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters vorzunehmen; sie hätte damit insbesondere auch prüfen müssen, ob die Erweiterung des Perimeters auf die Parzelle Art. ccc rechtskonform gewesen sei.

E. 4.1

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden: Zwar hat sich das Kantonsgericht in den Erwägungen seines Urteils vom 6. Dezember 2018 teilweise auch zur Parzelle Art. ccc geäußert und namentlich festgestellt, dass es aufgrund der unzureichenden Begründung und der unvollständigen Akten nicht beurteilen könne, ob die angeordnete Ausdehnung des Ortsbildschutzperimeters auf die Parzellen Art. bbb und ccc sachlich gerechtfertigt und für den Ortsbildschutz erforderlich sei. Im Urteilsdispositiv hielt das Gericht jedoch ausdrücklich fest, dass der Entscheid der RUBD vom 25. April 2018 [lediglich] aufgehoben wird, soweit damit die Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf Art. bbb GB Gempenach angeordnet wurde, und die Sache wurde zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die RUBD zurückgewiesen (siehe Ziff. 1 des Urteilsdispositivs: "Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion vom 25. April 2018 wird aufgehoben, soweit damit die Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf Art. bbb GB Gempenach angeordnet wurde. Die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion zurückgewiesen."). Damit ist die Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters mit Blick auf die Parzelle Art. ccc in Rechtskraft erwachsen, zumal kein öffentliches oder sonst wie übergeordnetes Interesse besteht, dass die RUBD diese Frage erneut überprüft und der Ortsbildschutzperimeter gegebenenfalls verkleinert würde, und da überdies der Grundeigentümer der Parzelle Art. ccc den Entscheid der RUBD vom 25. April 2018 und mithin die Unterstellung seiner Parzelle in den Perimeter offensicht-

Kantonsgericht KG Seite 8 von 17 lich akzeptierte, ebenso wie auch die Gemeinde, die sich im Rahmen des Verfahrens nach der Rückweisung durch das Kantonsgericht nicht mehr vernehmen liess.

E. 4.2

Soweit der Beschwerdeführer hinsichtlich der Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf die Parzelle Art. ccc überhaupt beschwerdelegitimiert ist, wird diese Rüge demnach abgewiesen.

E. 5

Streitig und im vorliegenden Verfahren zu beurteilen ist nach dem Vorgesagten jedoch die Frage, ob die RUBD den Ortsbildschutzperimeter mit dem angefochtenen Entscheid vom 17. Juli 2019 zu Recht auf die Parzelle Art. bbb GB Gempenach ausgeweitet hat. Der guten

Ordnung halber ist der Beschwerdeführer darauf aufmerksam zu machen, dass mit dem Urteil des Kantonsgerichtes vom

E. 6

Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde betreffend die Erweiterung des Ortsbildschutz- perimeters auf die Parzelle Art. bbb insbesondere vor, dass dies im Gutachten des KGA zur Vorprüfung der Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Gempenach nicht vorgesehen war. Das KGA habe damit eine Vertrauensgrundlage für die Gemeinde und die betroffenen Grundeigentümer geschaffen; sie hätten gutgläubig darauf vertraut, dass der Ortsbildschutzperimeter nicht erweitert werde. Das KGA verhalte sich – indem es nachträglich die Einbindung des Grundstücks in den Ortsbildschutzperimeter gefordert habe – treuwidrig. Er sei daher in seinem Vertrauen in die Stellungnahme des KGA zur Vorprüfung zu schützen; der Entscheid der RUBD vom 17. Juli 2019 betreffend die Anpassung des Entscheides der RUBD vom 25. April 2018 über die Genehmigung der Gesamtrevision der Ortsplanung und die Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf Art. bbb im Zonennutzungsplan sei aufzuheben.

E. 6.1

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 131 II 627 E. 6.1; Vertrauensprinzip). Die Voraussetzung für eine Berufung auf Vertrauensschutz, die unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung der Rechtsuchenden gebieten kann, ist erfüllt: 1. wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; 2. wenn sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn die rechtsuchende Person die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; 3. wenn die Person die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte; 4. wenn sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und 5. wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 143 V 243 E. 5.2.1).

E. 6.2

Vorliegend liegt entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers offensichtlich keine Situation vor, in welcher gestützt auf das Vertrauensprinzip auf eine Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf das Grundstück Art. bbb verzichtet werden müsste: Namentlich musste dem Beschwerdeführer bewusst sein, dass es sich bei der Stellungnahme des KGA vom 27. September

Kantonsgericht KG Seite 9 von 17 2012 lediglich um ein (vorläufiges) Gutachten handelt, welches anlässlich der Schlussprüfung noch Änderungen erfahren kann – was denn auch der Fall war, da das KGA am 17. Juni 2016 die Aufnahme der Grundstücke Art. bbb und ccc in den Ortsbildschutzperimeter empfohlen hat –, und dass überdies nicht das KGA, sondern die RUBD laut Art. 86 Abs. 3 RPBG die Ortsplanung genehmigen muss. Zudem hat das KGA in der Vorprüfung zwar nicht explizit die Aufnahme des Art. bbb in den Ortsbildschutzperimeters, aber doch die Überarbeitung dieses Perimeters empfohlen. Weiter hat der Beschwerdeführer gestützt auf die Vorprüfung des KGA auch keine Dispositionen getroffen, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können. Er

kann daher aus seiner Berufung auf den Vertrauensschutz nichts zu seinen Gunsten ableiten.

E. 6.3

Ferner ist dem Beschwerdeführer auch hinsichtlich seiner Rüge, wonach durch die Änderung des Gutachtens bezüglich der Parzelle Art. bbb der Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG verletzt worden sei, entgegenzuhalten, dass er damit rechnen musste, dass die Erwägungen im Rahmen der Vorprüfung noch Änderungen erfahren können.

E. 7

Der Beschwerdeführer rügt weiter, dass die RUBD sich in ihrem Entscheid vom 17. Juli 2019 einzig auf das Gesamtgutachten des BRPA vom 9. April 2019 gestützt habe, welches seinerseits den Inhalt der Stellungnahme des KGA vom 11. Februar 2019 übernehme. Indes habe das Kantonsgericht in seinem Urteil vom 6. Dezember 2018 festgehalten, dass nicht ersichtlich sei, weshalb der von der Gemeinde definierte Ortsbildschutzperimeter nicht den vom KGA plötzlich neu nach der Vorprüfung aufgestellten Kriterien entspreche. Es sei darauf hinzuweisen, dass die Bauten auf den Parzellen Art. bbb und ccc nicht im revidierten Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter figurierten und es handle sich daher nicht um geschützte Gebäude, welche zweifellos in den Schutzperimeter zu integrieren wären. Weiter befinde sich die Parzelle Art. bbb weder in einem Bereich, welcher durch einen Umgebungsperimeter geschützt sei, noch zwischen geschützten Gebäuden. Im Gegenteil liege sie zwischen gewöhnlichen Einzelwohnhäusern, einer Garage mit Flachdach und einer Maschinenhalle mit mehreren Plastiktunneln und Folienhäusern in der Umgebung. Ausserdem sei auch der Planungswille der Gemeinde, die Parzelle nicht in den Ortsbildschutzperimeter zu integrieren, missachtet worden, ebenso wie die Stellungnahme des Beschwerdeführers. Die RUBD habe folglich mit ihren Entscheiden sein rechtliches Gehör verletzt, da diese ungenügend begründet seien und die Stellungnahme des KGA nicht als Grundlage genüge; dies gelte umso mehr, als die verbindlichen Erwägungen im Urteil des Kantonsgerichtes vom 6. Dezember 2018 nicht beachtet worden seien.

E. 7.1

Das KGA hat in seinem Gutachten vom 17. Juni 2016 (Schlussprüfung) zum Zonennutzungsplan betreffend Ortsbildschutz empfohlen, dass die Parzellen Art. bbb und ccc in den Ortsbildschutzperimeter aufzunehmen seien, und auf sein Gutachten zur Vorprüfung vom 21. Juni 2013 (recte: 27. September 2012, vgl. Eingabe KGA vom 1. Oktober 2018) verwiesen. Im Gutachten zur Vorprüfung wurde zunächst darauf hingewiesen, dass die im ISOS in Gempe nach mit 0.1 und 0.2 bezeichneten Baugruppen gemäss kantonalem Richtplan den Bestimmungen der Kategorie 2 unterstünden. Das mit 1 bezeichnete Siedlungsgebiet unterstehe der Kategorie 3. Die im ISOS bezeichneten Gebiete und Baugruppen sollten als Grundlage für einen Schutzperimeter genommen werden. Der zu zeichnende Schutzperimeter für überbaute Gebiete sollte an die ausgewiesenen und geplanten Bauzonen angepasst werden und die Parzellengrössen berücksichtigen. Um das Reglement zu vereinfachen, werde ein Schutzperimeter für überbaute Gebiete der Kategorie 2 nach kantonalem Richtplan festgelegt. Den geschützten Bauten sollte in der Form

Kantonsgericht KG Seite 10 von 17 Rechnung getragen werden, dass die angrenzenden Parzellen mit in den Schutzperimeter aufgenommen werden. Anschliessend werden folgende Kriterien zur Festlegung der Schutzperimeter aufgeführt: " - Schutzperimeter für

überbaute Gebiete betreffen die Zonen, die als Bauland bezeichnet sind. - Parzellen, die sich innerhalb der Bauzonen befinden und durch einen Umgebungsperimeter geschützt sind, sollen in einen Schutzperimeter integriert werden. - Geschützte Gebäude und deren angrenzende Parzellen sollen mit in den Schutzperimeter integriert werden. - Parzellen oder Teile von Parzellen zwischen geschützten Gebäuden sollen in den Schutzperimeter integriert werden, um ein kohärentes Gesamtbild des Ensembles zu gewährleisten. - Ist eine Stirnseite einer Strasse in einen Schutzperimeter integriert, sollte auch die andere einbezogen werden, um die Kohärenz des Strassenbildes zu gewährleisten." Laut dem Gutachten zur Vorprüfung sollte der Zonennutzungsplan dahingehend geändert werden, dass (unter anderem) der Schutzperimeter für das überbaute Gebiet "wie oben beschrieben und illustriert" anzupassen sei. Dass der Ortsbildschutzperimeter auf die Parzellen Art. bbb und ccc ausgedehnt werden soll, liess sich diesem Gutachten jedoch nicht klar entnehmen. Weder werden die beiden Parzellen explizit erwähnt noch befinden sie sich in einem der erwähnten Siedlungsgebiete (0.1, 0.2 oder 1), welche gemäss kantonalem Richtplan den Bestimmungen der Kategorie 2 oder 3 unterstehen. Der vom KGA vorgeschlagene Ortsbildschutzperimeter wurde der Gemeinde als Anhang zum Schreiben vom 31. August 2012 betreffend Revision des Verzeichnisses der unbeweglichen Kulturgüter übermittelt. Im diesem Schreiben wurde dazu ausgeführt, nach der Begutachtung vor Ort sei gemäss kantonalem Richtplan ein Ortsbildschutzperimeter der Kategorie 2 festgelegt worden; auf die Bezeichnung eines Umgebungsperimeters sei hingegen verzichtet worden. Erst im Rahmen der Schlussprüfung vom 17. Juni 2016 begründete das KGA, weshalb der Ortsbildschutzperimeter auf die Parzellen Art. bbb und ccc ausgedehnt werden soll. Die beiden Bauernhäuser auf den Parzellen stünden traufständig zur Strasse und bildeten den Auftakt der folgenden geschützten Bauernhäuser. Sie seien ein wichtiger Teil des Ortsbildes und trügen zu seinem Charakter bei. Darauf basierend hatte das Kantonsgericht in seinem Urteil vom 6. Dezember 2018 insbesondere festgestellt, dass nicht ersichtlich sei, weshalb der von der Gemeinde festgelegte Ortsbildschutzperimeter nicht den vom KGA aufgestellten Kriterien entspreche. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Bauten auf den Parzellen Art. bbb und ccc nicht im revidierten Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter aufgeführt sind und es sich daher nicht um geschützte Gebäude handelt, die zweifellos in den Schutzperimeter zu integrieren wären. Auch befinde sich die Parzelle Art. bbb weder in einem Bereich, welcher durch einen Umgebungsperimeter geschützt ist, noch liege sie zwischen geschützten Gebäuden. Vor diesem Hintergrund genüge es nicht, wenn das KGA – und gestützt darauf die RUBD – lediglich festhalte, dass die beiden Bauernhäuser auf den Parzellen traufständig zur Strasse stehen und den Auftakt der folgenden geschützten Bauernhäuser bilden, weshalb sie ein wichtiger Teil des Ortsbildes seien.

Kantonsgericht KG Seite 11 von 17

E. 7.2

Im Nachgang zu diesem Urteil des Kantonsgerichtes hat das KGA mit dem Gutachten vom

E. 7.3

Dieser Entscheid erweist sich als schlüssig.

E. 7.3.1

Einleitend ist generell festzuhalten, dass die Einschätzungen der kantonalen Ämter Fachgutachten darstellen, welche als Beweismittel der freien richterlichen Prüfung unterliegen. In Fachfragen darf der Richter nicht ohne triftige Gründe von Gutachten abweichen und

muss allfällige Abweichungen begründen. Ein Abweichen ist zulässig, wenn die Glaubwürdigkeit des Gutachtens durch die Umstände ernsthaft erschüttert ist. Nur wenn Zweifel an der Richtigkeit eines Gutachtens bestehen, kann sich die Nichtvornahme ergänzender Abklärungen als rechtswidrig erweisen (vgl. zum Ganzen BGE 132 II 257 E. 4.4.1; Urteil KG FR 602 2017 148 f. vom 26. Juli 2018 E. 4.1.4).

E. 7.3.2

Vorliegend führte das KGA in seinem Gutachten vom 11. Februar 2019 aus, dass Gempenach im ISOS als Dorf von regionaler Bedeutung aufgeführt werde. Es sei gemäss dem kantonalen Richtplan die Aufgabe des KGA, die ISOS-Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung sowie ihre Erhaltungsziele gemäss dem kantonalen Richtplan entsprechend seinen eigenen Verzeichnissen während der Revision der Ortsplanung neu zu bewerten (siehe hierzu kantonaler Richtplan, T115, Ziff. 3.1). Es kann dem KGA daher grundsätzlich nicht vorgeworfen werden, dass es im Rahmen der Begutachtung der Revision der Ortsplanung Änderungen bzw. eine Ausweitung des Ortsbildschutzes empfohlen hat. Soweit der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde rügt, dass mit dem angefochtenen Entscheid bzw. mit der Erweiterung des Ortsbildschutzperimeters auf die Parzelle Art. bbb der kantonale Richtplan bzw. der regionale Richtplan des Seebezirks verletzt worden seien, da diese für diesen Perimeter keine Vorschriften enthielten, kann ihm nicht gefolgt werden. Das KGA führte sodann in der Sache aus, dass "Bauten, die Bestandteile der Struktur und des Charakters des Ortsbildes sind", zu schützen sind, d.h. gegebenenfalls in den Ortsbildschutzperimeter aufgenommen werden müssen. Dies ergibt sich ausdrücklich aus dem neuen kantonalen Richtplan, T115, Ziff. 3.3, Zonennutzungsplan, wobei darauf hinzuweisen ist, dass dieser am 2. Oktober 2018 vom Staatsrat angenommen wurde und daher im vorliegenden Verfahren gestützt auf Art. 18 Abs. 1 RPBG und Art. 8a RPG Anwendung findet (siehe hierzu das noch nicht rechtskräftige Urteil KG FR 602 2019 3 vom 3. September 2019). Es galt daher für das KGA bzw. letzt-

Kantonsgericht KG Seite 12 von 17 lich für die RUBD, (unter anderem) anhand dieses Kriteriums – welches den oben erwähnten Kriterien überdies nicht widerspricht – zu eruieren, ob die Gemeinde im Zonennutzungsplan den entsprechenden Perimeter korrekt ausgewiesen hat.

E. 7.3.3

Hinsichtlich der streitigen Parzelle führte das KGA in seinem Gutachten vom 11. Februar 2019 weiter schlüssig aus, dass die südliche Strassenseite der Hauptstrasse bis hin zum Grundstück Art. bbb integraler Bestandteil der historischen Struktur und des Charakters des Ortsbildes bilde und entsprechend den Anforderungen der Kategorie 2 gemäss dem kantonalen Richtplan zusammenhängend mit dem Ortskern zu schützen sei. Wie erwähnt, sind laut dem kantonalen Richtplan "Bauten, die Bestandteile der Struktur und des Charakters des Dorfbildes sind", durch den Zonennutzungsplan zu schützen. Vorliegend sei der relevante Massstab für diese Bewertung nicht nur das Gebäude auf Art. bbb selber, seine direkte Umgebung oder, wie von der Gemeinde in ihrer Stellungnahme vom 2. Februar 2018 erwähnt, seine Entfernung zu einem geschützten Kulturgut, sondern seine Stellung und Wichtigkeit in der Struktur und für den Charakter des Ortsbildes. Das KGA führte weiter aus, dass das Haus an der D. _____ auf der streitigen Parzelle das erste traufständige Bauernhaus mit Walmdach der Reihe Bauernhäuser südlich der Hauptstrasse

sei, die das Dorfbild von Gempnach prägen. Es nehme somit eine Funktion als Dorfeingang vom Westen aus wahr, die für das Ortsbild bestimmend sei. Seine Stellung, sein Volumen und seine Dachform bildeten denn auch den Vordergrund der Dachlandschaft des Ortes. Das Gebäude sei bereits auf der ersten Siegfriedkarte (ca. 1900) vermerkt und bilde Teil der historischen Baugruppe an der Landstrasse des 19. Jahrhunderts. Es handle sich somit um einen integralen Bestandteil der historischen Struktur des Dorfes und sei als Teil des Ortsbildes und für dessen Charakter als prägend zu bezeichnen.

E. 7.3.4

Diese Begründung erweist sich als schlüssig und überzeugend und dem Beschwerdeführer gelingt es mit seinen Argumenten nicht, relevante Zweifel an dieser Einschätzung der kompetenten Fachbehörde zu erwecken. Namentlich steht dieser Einschätzung nicht entgegen, dass die Parzellen Art. eee, fff, ggg, hhh, iii, jjj und kkk nicht in den Ortsbildschutzperimeter aufgenommen wurden, zumal diese Grundstücke nicht an der Hauptstrasse stehen und damit – anders als die streitige Parzelle Art. bbb – keine Funktion als Dorfeingang vom Westen aus wahrnehmen. Der Beschwerdeführer rügt weiter, dass auf dem gegenüberliegenden Art. III auch ein Bauernhaus mit Traufdach stehe, welches nicht in den Ortsbildschutzperimeter aufgenommen wurde. Indes ist dieses Gebäude jedenfalls in der Siegfriedkarte von 1900 nicht verzeichnet und es steht zudem auf der anderen Strassenseite, so dass es nachvollziehbar ist, dass seine Funktion für den Dorfeingang als weniger prägend erachtet wird. Auch soweit der Beschwerdeführer behauptet, dass seine Parzelle nicht zum Ortskern gehöre bzw. keine räumliche Nähe zu diesem aufweise, kann er nichts zu seinen Gunsten ableiten, da das Grundstück wie erwähnt den Dorfeingang markiert und mit dem Dorfkern somit situativ zusammenhängt. Was er hiergegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Seine Argumentation, wonach der Dorfeingang mindestens 250 m weiter westlich liege und dort bereits im Nordwesten ein weiteres ungeschütztes und nicht schützenswertes Wohnquartier erstellt worden sei, kann nicht gehört werden, da ja vorliegend der historische Dorfeingang und nicht ein neueres Quartier thematisiert wurde. Weiter kann auch seiner Behauptung, wonach die RUBD bzw. das KGA zu Unrecht davon ausgegangen seien, dass im bestehenden Ortsbildschutzperimeter alle Gebäude traufseitig zur Strasse stünden, nicht gefolgt werden, da doch das KGA und ihm folgend die RUBD im angefochtenen Entscheid wie erwähnt zu Recht namentlich erwogen, dass das Haus an der D._____ auf Art. bbb das erste traufständige Bauernhaus mit Walmdach der Reihe Bauernhäuser südlich der Hauptstrasse sei, was entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht indiziert, dass alle Gebäude im Perimeter entsprechend

Kantonsgericht KG Seite 13 von 17 ausgerichtet sind. Schliesslich ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers in keiner Weise, dass die RUBD bzw. das KGA davon ausgehen, dass sich auf dem Grundstück Art. ccc ein Bauernhaus mit Traufdach befindet; vielmehr erwähnte das KGA ausdrücklich, dass die Situation mit der dort stehenden Garage unglücklich sei und hoffentlich zukünftig korrigiert werden könnte, was überdies auch im angefochtenen Entscheid hervorgehoben wurde.

E. 7.4

Die Aufnahme der Parzelle Art. bbb in den Ortsbildschutzperimeter erweist sich überdies als verhältnismässig, wie auch das KGA namentlich in seinem Gutachten vom 11. Februar 2019 und die RUBD im angefochtenen Entscheid vom 17. Juli 2019 erwogen.

E. 7.4.1

Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 132 I 49 E. 7.2; mit weiteren Hinweisen).

E. 7.4.2

Vorliegend bezweckt die verfügte Massnahme den Ortsbildschutz, welcher ein öffentliches Interesse darstellt. Die Aufnahme des Grundstücks Art. bbb, welches wie erwähnt namentlich eine wichtige Funktion beim Dorfeingang wahrnimmt, in den Ortsbildschutzperimeter ist geeignet, um dieses Ziel zu erreichen. In casu soll die streitige Parzelle in den Ortsbildschutzperimeter mit den Anforderungen der Kategorie 2 eingetragen werden. Bei dieser Kategorie sind gemäss dem kantonalen Richtplan im überbauten Perimeter (siehe T115, Ziff. 2, Anzuwendende Erhaltungsmassnahmen) die folgenden Erhaltungsmassnahmen anwendbar: Erhaltung der mit den Werten A, B und C ins Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter eingetragenen Objekte; Anpassung von Neu- oder Umbauten (Lage, Grösse, Materialien, architektonischer Ausdruck) an den Charakter des Ortsbildes; Erhaltung der für die Struktur und den Charakter des Ortsbildes bedeutsamen Freiflächen; Anpassung der Gestaltung von Strassen und Wegen an den Charakter des Ortsbildes. Diese Bestimmungen werden sodann in Art. 6 des Gemeindebaureglements vom Mai 2016 präzisiert. Insbesondere wird dort hinsichtlich des Umbaus bestehender Gebäude festgehalten, dass diese den Charakter der ortsbildprägenden Architektur berücksichtigen müssen, namentlich bezüglich der Gestaltung der Fassade, des Daches sowie der Material- und Farbwahl. Neubauten haben sich den benachbarten geschützten und für das Ortsbild charakteristischen Gebäuden harmonisch anzupassen. Dies betrifft die Stellung und Ausrichtung, den Baukörper, die Höhe, den architektonischen Ausdruck sowie die Wahl des Baumaterials in den Farben. Weiter gelten die Vorschriften im Anhang 1 des Gemeindebaureglements, welcher hinsichtlich des Umbaus die Fassaden, Dächer, Baumaterial und Farben weiter regelt und bei Neubauten die Stellung, Baukörper, Höhe, Fassaden, Baumaterial und Farben sowie die Dächer.

E. 7.4.3

Dem Beschwerdeführer verbleibt damit – selbst bei der Unterstellung der Parzelle in den Ortsbildschutzperimeter mit den Anforderungen der Kategorie 2 – ein erheblicher Spielraum, namentlich für einen möglichen zukünftigen Umbau seines Bauernhauses. So erwog auch das KGA in seinem Gutachten vom 11. Februar 2019, dass das Integrieren von Art. bbb in den Ortsbildschutzperimeter (mit den Anforderungen der Kategorie 2) keinesfalls den Umbau oder sogar einen Ersatzbau des betroffenen Gebäudes verhindere. Es bezwecke gewisse Anforderungen an Um- oder Neubauten zu stellen, um eben den Erhalt der schützenswerten Struktur und den Charakter des Ortsbildes zu gewährleisten. Die Unterstellung unter die Bestimmungen der Dorfzone alleine reiche zur Sicherstellung dieses Schutzes nicht. Vielmehr müsse – um sicherzustellen,

Kantonsgericht KG Seite 14 von 17 dass im Falle von Um- oder Ersatzbauten Form und Proportionen des Baukörpers und des Dachs (Volumen, Ausrichtung, Firstrichtung,

Walmdach, Dachneigung) sowie die wesentlichen Elemente des architektonischen Ausdrucks, die in Abstimmung auf die Gebäudezeile für die Erhaltung der Struktur und des Charakters des Ortsbildes wichtig sind, auch künftig gewahrt bleiben – der Ortsbildschutzperimeter die ganze südliche Strassenseite bis hin zu Art. bbb einschliessen. Dies erlaube es auch, eine gegenwärtig mit der benachbarten Garage (auf der Parzelle Art. ccc) bestehende unglückliche Situation langfristig zu korrigieren, indem Um- oder Ersatzbauten in der gesamten Gebäudezeile besser ins Ortsbild integriert werden könnten.

E. 7.4.4

Dieser Einschätzung hat sich das BRPA in seinem Gesamtgutachten und die RUBD im angefochtenen Entscheid angeschlossen. Die RUBD erwog auch zu Recht, dass keine andere, mildere Massnahme in Betracht fällt, welche den Bereich des Dorfeingangs im selben Umfang schützen würde; wie erwähnt hat der Beschwerdeführer auch weiterhin in verschiedener Hinsicht die Möglichkeit, bauliche Veränderungen vorzunehmen, und die Schwere des Eingriffs lässt sich daher mit dem Ziel des Ortsbildschutzes vereinen und rechtfertigen.

E. 7.5

Damit hat die RUBD im angefochtenen Entscheid zu Recht die Aufnahme der Parzelle Art. bbb in den Ortsbildschutzperimeter verfügt. Diese Massnahme erweist sich als verhältnismässig und auch der Anspruch des Beschwerdeführers auf eine rechtsgenügende Begründung wurde nicht verletzt. 8. 8.1. Auch soweit der Beschwerdeführer rügt, dass die RUBD mit ihrem Entscheid den Grundsatz der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV) bzw. Art. 86 Abs. 3 RPBG und Art. 2 Abs. 3 RPV sowie das in Art. 10 Abs. 1 lit. b RPBG festgehaltene Subsidiaritätsprinzip verletzt habe, kann ihm nicht gefolgt werden. Diese Rüge geht bereits deshalb fehl, weil die RUBD die Gemeinde im Nachgang an den Entscheid des Kantonsgerichtes vom 6. Dezember 2018 mit Schreiben vom 16. April 2019 ausdrücklich auf die (erneute) Publikation des rechtlichen Gehörs aufmerksam machte und sich diese daraufhin nicht vernehmen liess (und überdies auch keine Beschwerde erhoben hat), weshalb davon ausgegangen werden kann, dass sich die Gemeinde einer Einbindung der Parzelle Art. bbb in den Ortsbildschutzperimeter nicht mehr widersetzt. 8.2. Dies gilt ferner auch hinsichtlich der Rüge, dass das KGA (im Nachgang zum Gesuch im Rahmen der Vorprüfung) "gegen die Gemeinde" gearbeitet und somit Art. 56 Abs. 3 lit. a ARKGSG verletzt habe, welcher vorsieht, dass das KGA "mit den Gemeinden bei der Ausübung ihrer Aufgaben im Kulturgüterschutz zusammen" arbeitet. 8.3. Betreffend die Rüge, wonach der Beschwerdeführer in Verletzung von Art. 10 Abs. 1 lit. e RPBG zu spät in das Planungsverfahren einbezogen und ungeeignet sowie ungenügend informiert worden sei, ist er darauf aufmerksam zu machen, dass nach dem Urteil des Kantonsgerichtes vom 6. Dezember 2018 im Amtsblatt Nr. 16 vom 19. April 2019 eine neue Publikation erfolgte, in der darauf hingewiesen wurde, dass die RUBD weiterhin beabsichtige, den Ortsbildschutzperimeter im Zonennutzungsplan auf die Parzelle Art. bbb zu erweitern, und dass er sich hierauf am 8. Mai 2019 vernehmen liess und sinngemäss beantragte, dass auf die Aufnahme der streitigen Parzelle in den Ortsbildschutzperimeter zu verzichten sei. Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers wurde damit nicht verletzt und die entsprechende Rüge ist daher abzuweisen.

Kantonsgericht KG Seite 15 von 17 9. 9.1. Der Beschwerdeführer trägt in seiner Beschwerde weiter vor, dass mit dem angefochtenen Entscheid das RPG verletzt würde:

Die Bestimmungen des Ortsbildschutzperimeters seien so einschränkend, dass sie eine Siedlungsentwicklung nach innen sowie eine geordnete Besiedlung in der Dorfzone verhinderten. Mit den fraglichen Vorschriften könnten keine kompakten Siedlungen mehr geschaffen werden und die räumlichen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Nutzung der Parzellen sowie für günstige Rahmenbedingungen für Arbeitsplätze würden verletzt. Damit widerspreche der angefochtene Entscheid den Zielbestimmungen von Art. 1 RPG und 1 RPBG sowie den in Art. 3 RPG und 10 RPBG festgehaltenen Planungsgrundsätzen. Soweit der Beschwerdeführer damit auf die Anfechtung von Art. 6 des Gemeindebaureglementes abzielt, obwohl er hieran keine konkrete Kritik anbringt, ist er darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung in Rechtskraft erwachsen ist und auf die Beschwerde mithin insoweit nicht eingetreten werden kann. Dennoch sei der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass das RPG nach dessen Art. 1 Abs. 2 lit. a auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft bezweckt. Zudem sieht Art. 14 RPG wie bereits erwähnt vor, dass die Zonennutzungspläne die zulässige Nutzung der Bodens ordnen und vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden (siehe auch Art. 43 Abs. 1 RPBG). Schutzzonen umfassen nach Art. 17 Abs. 2 lit. b RPG namentlich besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften. Dem Beschwerdeführer kann daher – da sich die Einbindung der Parzelle Art. bbb in den Ortsbildschutzperimeter als gerechtfertigt und verhältnismässig erweist – mit seiner Behauptung, dass der angefochtene Entscheid den Zielbestimmungen des RPG bzw. dessen Planungsgrundsätzen widerspreche, nicht gefolgt werden. 9.2. Weiter rügte der Beschwerdeführer, dass nach Art. 6 Ziff. 7 des Gemeindebaureglements jedem Baugesuch ein Vorprüfungsgesuch vorangehen müsse; diese Bestimmung verletze das kantonale Recht, da Art. 137 Abs. 1 RPBG vorsehe, dass jedes Bauprojekt Gegenstand eines Vorprüfungsgesuchs sein könne – dies aber mithin nicht zwingend sei. Zwar ist auch Art. 6 Ziff. 7 des Gemeindebaureglements bereits in Rechtskraft erwachsen. Dennoch wird der Beschwerdeführer der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die RUBD im Entscheid vom 25. April 2018 – gestützt auf das Gesamtgutachten des BRPA vom 19. Dezember 2017, worin dieses erwähnte, dass gemäss neuer Praxis ein Vorprüfungsgesuch nicht mehr erforderlich sei – eine Änderung dieser Bestimmung verfügte, wonach die von der Gemeinde vorgesehene Vorprüfung durch folgende Musterformulierung zu ersetzen sei: "Für jedes Bauvorhaben nehmen die Gesuchsteller zuvor mit dem Amt für Kulturgüter (KGA) Kontakt auf". Soweit auf die Rüge überhaupt eingetreten werden könnte, ist sie demnach abzuweisen. 10. Der Beschwerdeführer vermag überdies auch mit seinen Rügen, wonach durch den angefochtenen Entscheid die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit verletzt würden, nicht durchzudringen. So bedürfen doch Eingriffe in diese Grundrechte nach Art. 36 BV einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, sie müssen im öffentlichen Interesse liegen und sich als verhältnismässig erweisen. Dies ist – wie oben ausgeführt wurde – in casu der Fall.

E. 11

Der Beschwerdeführer rügte weiter, dass das Dispositiv des angefochtenen Entscheides klar widersprüchlich und somit offensichtlich willkürlich sei. Dieses lautet wie folgt: "1. Der Genehmigungsentscheid der RUBD vom 25. April 2018 über die Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Gempnach wird wie folgt bestätigt: Der

Kantonsgericht KG Seite 16 von 17

Ortsbildschutzperimeter muss im Zonennutzungsplan weiterhin auf die Parzelle Art. bbb GB erweitert werden. Die rechtskräftig gewordene Erweiterung auf der Parzelle Art. ccc GB wird nicht in Frage gestellt. 2. Ausser des vorerwähnten Punktes wird der Genehmigungsentscheid der RUBD vom 25. April 2018 über die Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde nicht angepasst." Es ist – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – offensichtlich, dass sich die Formulierung, wonach der Genehmigungsentscheid "ausser des vorerwähnten Punktes" nicht angepasst werde, generell auf die Ziff. 1 des Dispositivs und nicht spezifisch und ausschliesslich auf deren letzten Satz bezieht. Die Formulierung ist ohne weiteres verständlich und wurde – wie sich an der Beschwerde zeigt – offenbar auch vom Beschwerdeführer richtig verstanden.

E. 12

Schliesslich erweisen sich auch die weiteren Rügen des Beschwerdeführers als nicht stichhaltig. Insbesondere ist entgegen seiner Behauptung auch in keiner Weise ersichtlich, dass durch den vorgesehenen Ortsbildschutzperimeter der Zweck der Kernzone verunmöglicht und damit Art. 51 Abs. 1 RPBG verletzt würde. Insgesamt ist folglich festzustellen, dass die RUBD im angefochtenen Entscheid vom 17. Juli 2019 zu Recht daran festgehalten hat, dass der Ortsbildschutzperimeter im Zonennutzungsplan auf die Parzelle Art. bbb erweitert wird, und dass die rechtskräftig gewordene Erweiterung auf der Parzelle Art. ccc nicht in Frage gestellt wurde. Dieser Entscheid erweist sich als rechtmässig und es ist auch nicht ersichtlich, dass die RUBD damit das ihr zustehende Ermessen überschritten hätte.

E. 13

Der Beschwerdeführer beantragte im Verfahren vor dem Kantonsgericht einen Augenschein. Nach Art. 46 Abs. 1 lit. d VRG kann die Behörde einen Augenschein anordnen. Die Durchführung eines Augenscheins ist indes nur dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (PLÜSS, in Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 7 N. 79). Die lokalen Gegebenheiten und der massgebliche Sachverhalt sind, soweit prozessrelevant, aus den eingereichten Verfahrensakten, insbesondere den Plänen und Abbildungen genügend ersichtlich, weshalb sich die Fragen, welche die vorliegende Angelegenheit aufwirft, ohne den beantragten Augenschein beantworten lassen. Demnach kann das Kantonsgericht auf dessen Durchführung verzichten (zur antizipierten Beweiswürdigung siehe Urteil BGer 6B_82/2015 vom 26. März 2015 E. 1.1 mit weiteren Hinweisen).

E. 14

Im Ergebnis ist die Beschwerde damit abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann, und der angefochtene Entscheid vom 17. Juli 2019 ist zu bestätigen.

E. 15.1

Die Gerichtskosten für die Bearbeitung der sehr umfassenden Beschwerde werden auf CHF 5'000.- festgelegt.

Kantonsgericht KG Seite 17 von 17 Sie sind dem Verfahrensausgang entsprechend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen (Art. 131 VRG; Art. 1 und 2 des kantonalen Tarifs vom

E. 15.2

Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 und 139 VRG). Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann. II. Die Gerichtskosten von CHF 5'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen. IV. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entscheiden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG). Freiburg, 14. Oktober 2020/dgr Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin-Praktikantin:

E. 17

Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]).

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