

Quartierplan; Begutachtung durch die ENHK; Erschliessung; Verbindlichkeit der Grundnutzungsplanung für die Sondernutzungsplanung; Interessenabwägung und Berücksichtigung des ISOS bei der Quartierplanung – Art. 2 Abs. 3, Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; Art. 18 Abs. 1 und Art. 27a Abs. 2 lit. b BauG.

Ermessensspielraum der Planungsbehörden bei der Quartierplanung (E. 2).

Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der ENHK verneint (E. 3).

Hinreichende Erschliessung des Quartierplangebiets bejaht (E. 4).

Die Gemeinde hat bei der Quartierplanung den ihr zustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum nicht überschritten. Der Quartierplan berücksichtigt das ISOS angemessen und ist genehmigungsfähig (E. 5).

OGE 60/2023/77 und 60/2023/79 vom 3. Dezember 2024

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Neunkirch (nachfolgend: Gemeinde) wies am 1. Juni 2021 die Einsprachen gegen den von ihm beschlossenen Quartierplan "Chilchwäg" ab und bestätigte diesen. Der Regierungsrat wies die dagegen erhobenen Rekurse mit Beschluss vom 28. November 2023 ab und genehmigte den Quartierplan "Chilchwäg" (unter dem Vorbehalt einer Anpassung der Bauvorschriften). Das Obergericht wies zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen diesen Regierungsratsbeschluss ab.

Aus den Erwägungen

2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung, Überschreitung und Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Hingegen kann wegen blosser Unangemessenheit keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 36 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]).

Den Planungsbehörden kommt bei der Nutzungsplanung und damit auch der Quartierplanung von Bundesrechts wegen ein Ermessensspielraum zu (vgl. Art. 2

Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]; ferner zur Gemeindeautonomie Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 105 KV). Da es dabei um die Würdigung lokaler Verhältnisse geht, haben Auslegung und Praxis der mit den örtlichen Verhältnissen und Planungszielen vertrauten Verwaltungsbehörden von vorneherein ein massgebliches Gewicht. Ist deshalb die Ausübung des planerischen Ermessens einer kommunalen Behörde nachvollziehbar, beruht es mithin auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, so haben die Rechtsmittelinstanzen dieses zu respektieren und dürfen das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen (OGE 60/2014/16 vom 19. September 2017 E. 2.3.2 mit Hinweisen). Sodann kommt den zuständigen Behörden bei der Interessenabwägung im Rahmen des Quartierplanverfahrens eine durch die Gemeindeautonomie geschützte besondere, relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, deren Handhabung die Rechtsmittelbehörden nicht frei überprüfen können. Das Obergericht mit seiner gemäss Art. 36 Abs. 2 VRG von vornherein eingeschränkten Überprüfungsbefugnis hat deshalb namentlich zu prüfen, ob die Gemeinde alle wesentlichen Gesichtspunkte vollständig und gewissenhaft untersucht und gewürdigt hat. Eine solche Interessenabwägung ist zwar grundsätzlich eine vom Obergericht überprüfbare Rechtsfrage. Bei der Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestehen jedoch in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume, die in erster Linie von den Verwaltungsbehörden auszufüllen sind; auch insofern steht ihnen eine von den Rechtsmittelinstanzen zu beachtende besondere Entscheidungsfreiheit zu (OGE 60/2020/1 vom 29. Juni 2021 E. 3.1 mit Hinweisen, Amtsbericht 2021, S. 116; 60/2014/3 vom 15. April 2016 E. 2.3.1 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen auch OGE 60/2023/47 vom 21. Juni 2024 E. 2.1; 60/2023/25 vom 24. November 2023 E. 2 mit Hinweisen).

3.1. Die Beschwerdeführer beantragen in verfahrensrechtlicher Hinsicht, ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) betreffend das Quartierplangebiet einzuholen. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin 2 an, die ENHK habe in einem Gutachten vom 13. Juni 2019 betreffend den Neubau einer Mobilfunkanlage in Neunkirch unterstrichen, dass der Hang in den letzten Jahrzehnten weitgehend von Einfamilienhäusern überbaut worden sei, weshalb einzig die Blickrichtung nach Norden hinab zum Städtchen erhalten geblieben sei. Dieser für das Ortsbild bedeutende, wechselseitige Sichtbezug müsse – so die ENHK weiter – dringend erhalten bleiben. Da Neunkirch ein geschütztes Ortsbild im Sinne des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und das Quartierplangebiet eine Fläche mit dem Erhaltungsziel a sei, sei eine Beurteilung durch die ENHK zwingend.

3.2. Im vorliegenden Fall beruht der strittige Quartierplan auf einem konkreten Richtprojekt. Es handelt sich mithin um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan. Seine Vorgaben sind teilweise bereits detailliert. Das ergibt sich nicht nur aus den Quartierplanvorschriften, sondern ebenfalls aus dem Situationsplan und Schnitt A-A im Massstab 1 : 500, der zusammen mit den Quartierplanvorschriften den grundeigentümergebundenen Teil des Plans darstellt (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Bauvorschriften vom 1. Juni 2021 [Quartierplanvorschriften, nachfolgend: QPV]). Die Schutzvorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes sind deshalb anwendbar, auch wenn noch kein konkretes Bauvorhaben Streitgegenstand bildet (BGE 145 II 176 E. 4.3).

3.3. Neunkirch wurde 1977 (1. Fassung) bzw. 1985 (2. Fassung) in das ISOS aufgenommen. Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerterte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]). Diese Schutzbestimmung gilt gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG ist ein Gutachten der ENHK einzuholen, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Die Nutzungsplanung und damit auch die Quartierplanung ist grundsätzlich Sache der Kantone und damit keine Bundesaufgabe (BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.3). Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Die Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Ortsplanung zu berücksichtigen (Art. 11 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 [VISOS, SR 451.12]). Die Bundesinventare sind diesfalls nur (aber immerhin) bei der Richt- und Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.1 mit Hinweisen). Dies bedeutet, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung abzuwägen sind (zum Ganzen BGer 1C_84/2023 vom 6. Mai 2024 E. 4.3.1; 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.1; OGE 60/2021/27 vom 28. März 2023 E. 5.4.2 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführer behaupten zu Recht nicht, dass vorliegend eine Bundesaufgabe Streitgegenstand bildet. Eine Begutachtung durch die ENHK gestützt auf Art. 7 oder 8 NHG kommt daher nicht in Frage (vgl. BGer 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.4).

3.4. Im Kanton Schaffhausen obliegt gemäss Art. 14 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen vom 12. Februar 1968 (NHG/SH, SHR 451.100) der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (KNHK) die fachliche Beratung der Behörden von Fragen des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Abs. 1). Sie ist gemäss dessen Absatz 2 in verschiedenen, nicht abschliessend ("insbesondere") aufgezählten Fällen zwingend zur Fachstellungnahme einzuladen (vgl. OGE 60/2014/20 vom 13. Mai 2016 E. 3.3.3, Amtsbericht 2016, S. 142 f.). Die KNHK hat zum streitgegenständlichen Quartierplan im Vorprüfungs- und im Genehmigungsverfahren je eine Stellungnahme abgegeben. Der Stellungnahme 2020-68 vom 29. Oktober 2020 lässt sich die folgende Beurteilung entnehmen:

Bei einer Bebauung des Gebietes ist die besondere Lage zu berücksichtigen, da es sich hier um die letzte Sichtverbindung vom Städtli zur Bergkirche handelt, die nicht unterbrochen werden darf. Zudem ist der Charakter des "Kirchwegs" als historische Verbindung zwischen Städtli und Kirche zu erhalten.

Die vorliegenden Quartierplanvorschriften bilden das Richtprojekt adäquat ab. Die KNHK attestiert dem Richtprojekt hohe Qualitäten, insbesondere in Bezug auf das Orts- und Landschaftsbild. Die Überbauung hält sich hinsichtlich der Höhenentwicklung zurück und der Charakter des Kirchwegs bleibt erhalten. Durch die Einfahrt in die Tiefgarage im unteren Teil der Überbauung werden weder der Kirchweg noch die markante, schützenswerte Böschung tangiert. Die Überbauung wird im Innern vom motorisierten Verkehr freigehalten und kann dadurch entsprechend begrünt werden. Hinsichtlich des Ortsbildschutzes hat die KNHK keine Einwände.

Im Rahmen des Rekursverfahrens teilte die KNHK dem kantonalen Planungs- und Naturschutzamt mit Schreiben vom 9. März 2022 mit, sie begrüsse die aufgrund der Vorprüfung vorgenommenen Änderungen am Quartierplan und habe keine Einwendungen gegen dessen Genehmigung. Die KNHK hatte sich sodann bereits zuvor zweimal mit der Bebauung des Quartierplangebiets befasst (vgl. Verweis in der Stellungnahme vom 29. Oktober 2020 auf die KNHK-Protokolle vom 18. Februar 2016 [Geschäft 12/16] und 27. September 2018 [Geschäft 37/18]).

Das Planungs- und Naturschutzamt kam in seiner Beurteilung der Umsetzung der Schutzidee gemäss ISOS im Wesentlichen zu demselben Ergebnis:

Das Planungs- und Naturschutzamt beurteilt die vorliegende Planung insgesamt als positiv. Die Schutzidee[n] des ISOS werden in der Nutzungsplanung und im Quartierplanverfahren adäquat und stufengerecht umgesetzt. Der Quartierplan mit Sonderbauvorschriften widerspricht der revidierten Nutzungsplanung (Stand Vorprüfung 26.01.2023) nicht. Der schützenswerte Kirchweg und die weiteren relevanten Elemente der Umgebung werden erhalten. Die Umsetzung der Schutzidee ist mit dem wegweisenden Richt-

projekt (AZ 0.3), dem Quartierplan und den Sonderbauvorschriften sowie mit dem Auftrag im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren ein detaillierter Umgebungsplan einzureichen, gewährleistet. Die Qualitäten über ein Richtprojekt zu sichern ist eine schweizweit anerkannte Methode. Das Richtprojekt ist stufengerecht ins Quartierplanverfahren eingebunden. Der Erhalt der relevanten Sichtachse entlang des Kirchweges ist unserer Meinung nach durch die revidierte Nutzungsplanung und dem vorliegenden Quartierplan mit Sonderbauvorschriften und Richtprojekt genügend berücksichtigt.

Die Ausführungen der KNHK sowie des Planungs- und Naturschutzamts zum Quartierplangebiet, zum Richtprojekt und zu den Quartierplanvorschriften sind schlüssig und überzeugend. Etwas anderes zeigen denn auch die Beschwerdeführer nicht auf, in deren Rechtsschriften eine konkrete Auseinandersetzung mit der Beurteilung durch die KNHK fehlt.

Im Übrigen können die von der ENHK im Zusammenhang mit einer Mobilfunkanlage getroffenen Erwägungen nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden. Während für eine Mobilfunkanlage ohne Weiteres Alternativstandorte in Frage kommen, stellt sich im Rahmen des Quartierplanverfahrens ganz grundsätzlich die Frage der Überbaubarkeit des Quartierplangebiets und sind dabei andere Interessen zu beurteilen als beim Bau einer Mobilfunkanlage.

3.5. Nach dem Gesagten besteht kein Anlass, ein Gutachten der ENHK einzuholen, wie auch die nachfolgenden Ausführungen namentlich zur grundsätzlich verbindlichen Grundnutzungsplanung zeigen (vgl. nachfolgend E. 5 ff.). Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführer ist abzuweisen.

Ebenso abzuweisen ist der Antrag der Beschwerdeführer, die Stellungnahme des Planungs- und Naturschutzamts zur ersten Vorprüfung des Entwurfs der Revision der Nutzungsplanung und der dazu verlangten Siedlungsentwicklungsstrategie SES der Gemeinde Neunkirch zu edieren (vgl. Art. 150 Abs. 1 ZPO i.V.m. Art. 50 Abs. 1 VRG). Es wird von den Beschwerdeführern nicht dargetan und ist nicht ersichtlich, weshalb die "Haltung des kantonalen Fachamtes für Raumentwicklung zur laufenden Revision der Nutzungsplanung der Gemeinde Neunkirch" entscheidungsrelevant sein soll, zumal sich das Planungs- und Naturschutzamt zum Quartierplan vernehmen liess und dieser nach den geltenden Vorschriften zu beurteilen ist.

4. In der Sache machen die Beschwerdeführer geltend, das Quartierplanareal sei nicht bzw. bestenfalls nur teilweise erschlossen. Das fragliche Quartierplangebiet sei im Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten kantonalen Richtplans vom 10. April 2019 unerschlossenes und unbebautes Bauland gewesen, weshalb ein Verstoss gegen Ziff. 2-3-2/2 des Richtplans vorliege. Mit dem Quartierplan werde die Erschliessung und Gestaltung des Gebiets festgelegt, weshalb zu vermuten

sei, dass das Gebiet heute noch nicht vollständig erschlossen sei. Eine Strassenerschliessung für jede Parzelle auf die Oberwiesstrasse oder den Kirchweg sei weder zweckmässig noch zulässig.

4.1. Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 27a Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) dürfen Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn das Land erschlossen ist bzw. eine hinreichende, rechtlich gesicherte Zufahrt, eine ausreichende Versorgung mit Energie, Trink- und Löschwasser sowie eine einwandfreie Abwasser- und Abfallbeseitigung gewährleistet sind (zur Unterscheidung zwischen Grob- und Feinerschliessung vgl. Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 [WEG, SR 843]). Zufahrten sind Verbindungen von Grundstücken und darauf bestehenden oder vorgesehenen Bauten und Anlagen mit dem Strassennetz der Groberschliessung; nicht unter diesen Begriff fallen die von der Zufahrt zur Haustür führenden Eingänge (§ 6 der Verordnung zum Baugesetz vom 15. Dezember 1998 [BauV, SHR 700.101]). Aus dem Bundesrecht ergibt sich, dass die Zufahrt für die betreffende Nutzung hinreichend sein muss (Art. 19 Abs. 1 RPG). Das Erfordernis dieser Zufahrt ist primär verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeilich motiviert und soll die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrriemabfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke usw.) gewährleisten. Nicht erforderlich ist ein befahrbarer Weg bis zum Grundstück oder gar zum geplanten Gebäude; es genügt, dass in angemessener Nähe eine Strasse vorhanden ist. Was als hinreichend gilt, hängt von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie von den massgebenden Umständen des Einzelfalls ab. Den kommunalen und kantonalen Behörden steht dabei ein erhebliches Ermessen zu (BGer 1C_522/2022 vom 25. März 2024 E. 9.2; OGE 60/2022/21 vom 30. Mai 2023 E. 7.2; je mit Hinweisen; vgl. ferner BGer 1C_446/2022 vom 17. August 2023 E. 4).

4.2. Das Quartierplangebiet ist über die Oberwiesstrasse und den Kirchweg verkehrstechnisch erschlossen. Da für das ganze Gebiet bzw. alle Grundstücke eine gemeinsame Tiefgarage erstellt werden soll, sind alle Grundstücke ans Strassennetz angebunden, besteht mithin eine hinreichende Zufahrt. Daran ändert auch nichts, dass der konkrete Anschluss über den Kirchweg erfolgen soll, der zu diesem Zweck innerhalb des Strassenperimeters ausgebaut werden soll. Dass die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen vorhanden sind, so dass ohne erheblichen Aufwand ein Anschluss möglich ist, wird von den Beschwerdeführern angesichts der Wohnbauten um das Quartierplangebiet herum zu Recht

nicht in Abrede gestellt. Das Quartierplangebiet und dessen einzelnen Grundstücke sind demnach erschlossen. [...]

5. Die Beschwerdeführer rügen überdies eine unterlassene bzw. ungenügende Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1). Durch die Zuweisung des Quartierplangebiets zur Zone W1 sei das ISOS nicht genügend berücksichtigt worden. Die letzte bestehende Sichtverbindung vom Städtchen zur Bergkirche im Süden als für das Ortsbild bedeutender wechselseitiger Sichtbezug müsse dringend erhalten bleiben. Die vom ISOS erwähnten strengen Gestaltungsvorschriften seien in Art. 22 Abs. 2 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Neunkirch vom 24. November 2000 [Fassung "Bauordnung 2001"] (entspricht Art. 31 Abs. 2 der am 22. September 2020 vom Regierungsrat genehmigten Fassung der Bau- und Nutzungsordnung vom 24. September 2019 [BNO]) umgesetzt worden. Gemäss dem Gemeinderat sei die Interessenabwägung bereits in der Siedlungsentwicklungsstrategie abgehandelt worden, was jedoch nicht im Sinne von Art. 3 Abs. 2 RPV in der Begründung der Beschlüsse dokumentiert worden sei. Massgebend sei gemäss Planungsbericht zum Quartierplan offenbar gewesen, dass ein Verzicht auf die obersten Häuser gegen die Oberwiesstrasse bzw. auf die gesamte Häuserzeile gegen den Kirchweg nur bei einer Entschädigung der Grundeigentümer durch die Gemeinde aufgrund des Tatbestands der materiellen Enteignung in Frage gekommen sei, was der Gemeinderat abgelehnt habe. Darin sei keine umfassende Interessenabwägung zu erblicken. Das kantonale Planungs- und Naturschutzamt habe in seinem Schreiben vom 15. Februar 2023 an den Rechtsdienst des Baudepartements festgehalten, im Planungsbericht sei die Interessenabwägung nicht methodisch abgehandelt worden und nicht vollständig, es fehle eine Abwägung der verschiedenen Interessen. Es weise in seiner Stellungnahme nach vielen Stichworten zur Lage, Erreichbarkeit, Ausschöpfung der Baulandreserven, Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven und Auftrag kantonalen Richtplan knapp auf das Erhaltungsziel im ISOS hin. Die damit verbundenen Interessen würden jedoch nicht beschrieben.

5.1. Das Quartierplangebiet liegt in der ISOS Umgebungs-Zone VII "Bereich Chileweg" und wurde der Aufnahmekategorie ab (unerlässlicher bzw. empfindlicher Teil des Ortsbilds) und dem Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit) zugeordnet (vgl. ISOS Nr. 3043 Gemeinde Neunkirch; Bundesamt für Kultur, Erläuterungen zum ISOS, 2021). Es liegt gemäss der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung in der Wohnzone W1 und damit in der Bauzone (vgl. Zonenplan der Gemeinde Neunkirch [<https://map.geo.sh.ch/>]; Art. 27 und 31 BNO).

5.2. (Grund-)Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie grundsätzlich bestandskräftig werden und nachträglich im Sondernutzungsplanungs- oder Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Die akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen ist aus Gründen der Rechtssicherheit nur ausnahmsweise zulässig (BGer 1C_84/2023 vom 6. Mai 2024 E. 4.1 mit Hinweisen). Dies ist rechtsprechungsgemäss der Fall, wenn sich die betroffene Person bei Planerlass noch nicht über die ihr auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte, sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, ihre Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) überwiegt (zum Ganzen BGE 148 II 417 E. 3.3 mit Hinweisen). Das ISOS gilt lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, wozu die Nutzungsplanung grundsätzlich nicht zählt. Das ISOS ist bei dieser jedoch zu berücksichtigen (vgl. vorangehende E. 3.3). Die Bauordnung konkretisiert auf kommunaler Ebene die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Die Grundnutzungsordnung ist daher grundsätzlich nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu überprüfen. Im Fall eines Quartierplans ist immerhin zu prüfen, wie sich dessen Bebauungsordnung zur Grundnutzungsordnung verhält. Entscheidend ist dabei, ob die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes, wie sie in der Grundnutzungsordnung konkretisiert werden, durch die Vorschriften des Quartierplans hinreichend berücksichtigt werden. Insoweit ist den Schutzanliegen gemäss dem ISOS Beachtung zu schenken. Eine Interessenabwägung im Einzelfall ist vorzunehmen, wenn durch einen Quartierplan von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGer 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 135 II 209).

5.3. Die Teilrevision der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung liegt erst wenige Jahre zurück, weshalb deren akzessorische Überprüfung im vorliegenden Quartierplanverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist (sodann ist aktuell eine Revision der Bau- und Nutzungsordnung im Gang, wobei der Quartierplan mit dieser im Einklang steht [vgl. Stellungnahme des Planungs- und Naturschutzamts vom 15. Februar 2023, S. 2; Beschwerdeantwortbeilage 13]). Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BauG schreibt denn auch vor, dass im Quartierplan vom Zweck der Zone (gemäss Bau- und Nutzungsordnung) nicht abgewichen werden darf. Die Ziele des ISOS

wurden bei der Nutzungsplanung unstrittig berücksichtigt. Die Bau- und Nutzungsordnung bezweckt insbesondere (auch) den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes (Art. 1 BNO). Gemäss Art. 31 Abs. 2 BNO ist die Überbauungsintensität in der Umgebung der Bergkirche bzw. im Quartierplangebiet zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes gemäss den Ausführungen der Wohnzone W1 vermindert (Satz 1). Der Gemeinderat kann die Baubewilligung von der Erstellung eines Quartier- und Gestaltungsplans abhängig machen (Satz 2). Von dieser Möglichkeit hat der Gemeinderat vorliegend Gebrauch gemacht.

Die Quartierplanvorschriften regeln nach den allgemeinen Vorschriften die Parzellierung und Etappierung (Art. 4 f.) sowie die Erschliessung und Parkierung (Art. 6–11). Art. 12 QPV regelt die Bebauung (Baubereiche und Masse). Inhaltlich weicht diese Bestimmung nicht von den entsprechenden Vorschriften in der Bau- und Nutzungsordnung ab, zumal diese selbst Vorschriften für Quartierpläne in der Wohnzone W1 enthält (vgl. Art. 31 BNO). Die Bestimmungen zu Gestaltung und Umgebung (Art. 13 ff. QPV) sind teilweise strenger als die allgemeinen Vorschriften in der Bau- und Nutzungsordnung (vgl. insb. Art. 18, 21 und 31 BNO). So wird beispielsweise eine besonders gute Gesamtwirkung verlangt (Art. 13 Abs. 1 QPV; vgl. auch Art. 12 Abs. 3 lit. b BNO; Art. 16 Abs. 1 BNO verlangt demgegenüber eine gute Gesamtwirkung). Gemäss Art. 15 Abs. 3 QPV ist eine allfällige einheitliche Abgrenzung durch eine Einzäunung oder eine Hecke im Gesamtkonzept auszuweisen und nur zulässig, wenn dadurch die Erscheinung des Kirchwegs als historischer Hohlweg nicht beeinträchtigt wird. Individuelle Abgrenzungen gegen den Kirchweg sind untersagt. In den im Situationsplan bezeichneten Bereichen sind Bauten, Anlagen und die Bepflanzung in der Höhe beschränkt. Sie dürfen die im Plan Schnitt A-A schematisch dargestellten Flächen nicht überragen. Diese liegen an der südlichen Begrenzung des Quartierplangebiets auf 1.5 m und an der nördlichen Begrenzung auf 3.5 m über dem massgebenden Terrain (Art. 15 Abs. 4 QPV). Der Quartierplan enthält damit keine über die Grundnutzungsordnung hinausgehenden Vorschriften. Von den Beschwerdeführern wird schliesslich weder behauptet noch ist ersichtlich, dass die akzessorische Überprüfung der Bau- und Nutzungsordnung aus einem anderen rechtsprechungsgemäss anerkannten Grund ausnahmsweise zulässig wäre. Für eine vorfrageweise Überprüfung der Nutzungsplanung besteht daher kein Raum.

5.4. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss im Einzelnen dargelegt, wie dem ISOS auch im Rahmen des Quartierplanverfahrens innerhalb der Vorgaben der Nutzungsplanung hinreichend Rechnung getragen wurde. Darauf

kann verwiesen werden. Die Beschwerdeführer setzen sich mit diesen Erwägungen des Regierungsrats nicht auseinander. Im Planungsbericht vom 20. Dezember 2021 wurde auf die heikle Lage des Quartierplangebiets in der ISOS Umgebungszone VII hingewiesen und eine Abwägung der entgegenstehenden Interessen (insb. Siedlungsentwicklung nach innen [vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG] sowie Schutz des Orts- und Landschaftsbildes) vorgenommen. Entgegen den Beschwerdeführern war nicht allein eine allfällige Entschädigungspflicht gegenüber den Grundeigentümern infolge materieller Enteignung ausschlaggebend. Soweit die Beschwerdeführer eine ungenügende Interessenabwägung rügen, ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass die Interessenabwägung, ob das Quartierplangebiet der Freihaltezone oder einer Bauzone zuzuweisen ist, auf Stufe Nutzungsplanung erfolgt war. Die im Rahmen des Quartierplanverfahrens im Planungsbericht vorgenommene Interessenabwägung ist vor diesem Hintergrund hinreichend ausführlich. Von den Beschwerdeführern wird nicht dargetan und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Gemeinde bei der Quartierplanung den ihr zustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum (vgl. vorangehende E. 2) überschritten haben soll. Es ist nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat zusammenfassend zum Schluss gelangt ist, dass der Quartierplan das ISOS angemessen berücksichtigt und auch im Übrigen genehmigungsfähig ist.

[...]