



Verwaltungsgericht

Abteilung I

Entscheid vom 3. April 2025

_____ Besetzung Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel,
Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Bischofberger

_____ Geschäftsnr. B 2024/94

_____ Verfahrens-
beteiligte _____ 8887 Mels,
_____ 8887 Mels,
_____ 8887 Mels,
_____ 8887 Mels,
_____ **Beschwerdeführer 1-3,**

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,
Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Mels, vertreten durch den Gemeinderat,
Platz 2, Postfach 102, 8887 Mels,

Beschwerdegegnerin,

_____ Gegenstand **Teilstrassenplan / Strassenbauprojekt**



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Vom 30. Mai bis 28. Juni 2017 legte die Politische Gemeinde Mels eine Teilrevision ihres Zonenplans (vom damaligen Baudepartement [BD] genehmigt am 16. August 2002), ihres Baureglements (vom BD genehmigt am 14. Juni 2010) und ihrer Schutzverordnung (vom BD genehmigt am 6. November 2006, Änderungen genehmigt am 21. Mai und 4. Juli 2012, 21. Juli 2016, 28. November und 7. Dezember 2017 sowie 2. Juni 2020, SchutzV) öffentlich auf. Die gegen den diesbezüglichen Einspracheentscheid des Gemeinderates Mels vom 7./16. November 2017 erhobenen kantonalen Rechtsmittel blieben erfolglos; zuletzt wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2019/165 vom 25. Juni 2020 eine von

und erhobene Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Die dagegen am 1. September 2020 erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht mit Urteil 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 gestützt unter anderem auf eine Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur (BAK) vom 18. Dezember 2020 gut, hob den angefochtenen Entscheid und damit insbesondere auch die Genehmigung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 21. August 2019 auf und wies die Politische Gemeinde Mels an, im Rahmen der erforderlichen Neu beurteilung die Erhaltungsziele des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in die Interessenabwägung einfließen zu lassen und in Ausübung pflichtgemässen Ermessens geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen (a.a.O., E. 4.3.1 ff.). Mit Entscheid B 2022/199 vom 24. Januar 2023 verlegte das Verwaltungsgericht die Kosten und Entschädigungen für das kantonale Rechtsmittelverfahren neu.

B.

a.

Die Politische Gemeinde Mels ist Eigentümerin des mit dem Wohnhaus Assek.-Nr. 232 und dem Stall Assek.-Nr. 233 überbauten Grundstücks Nrn. 1002, Grundbuch Mels, sowie der unüberbauten Parzelle Nr. 4822. Nach dem gültigen Zonenplan der Politischen Gemeinde Mels sind diese Grundstücke der Kernzone (KE) zugewiesen. Im kantonalen Richtplan (KRP) ist das Ortsbild von Mels mit der Bezeichnung verstädtertes Dorf als schützenswert von nationaler Bedeutung festgesetzt (vgl. dazu Richtplankarte Süd, Stand: Dezember 2024, und Karte und Liste im Koordinationsblatt S 31, genehmigt im Rahmen der Richtplan-Anpassung 12 durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation am 5. März 2013, Stand: November 2017). Gemäss dem ISOS sind die Parzellen Nrn. 1002 und 4822 hauptsächlich Teil der Umgebungszone Innerer Grünraum im Ortskern (U-Zo I) in der Aufnahmekategorie a mit dem Erhaltungsziel a sowie innerhalb eines rund 10 m breiten Streifens entlang der Kirchstrasse (Gemeindestrasse erster Klasse, Parzelle Nr. 973) auch Teil des Gebiets historischer Ortskern mit Unterdorf und Kirchbezirk, 17.-19. Jahrhundert, einzelne Neubauten (G 1), in der Aufnahmekategorie AB mit dem



Erhaltungsziel A. Nach der SchutzV liegen sie im Ortsbildschutzgebiet A. Das Gebäude Assek.-Nr. 237 auf Parzelle Nr. 999 (Kirchstrasse Good-Haus) ist im Anhang 2 SchutzV (Verzeichnis der Kulturobjekte, Nr. 7) aufgeführt (act. 9/4/2, 3 [Sachverhalt] und 17 [S. 8 E. 2.1], 16/5, <https://www.geoportal.ch>, <https://www.are.admin.ch>, beide Stand: 3. März 2025).

b.

Noch während der Hängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens 1C_459/2020 (vgl. Bst. A hiervor) hatte der Gemeinderat Mels am 17. November 2020 auf den Grundstücken Nrn. 1002 und 4822 den Teilstrassenplan Neubau Siebenthalweg erlassen und diesen zusammen mit dem gleichnamigen Strassenbauprojekt und einer Ergänzung des Teilplans Fuss-, Wander- und Radwegnetz vom 27. Oktober bis 25. November 2021 öffentlich aufgelegt. Mit dem neuen, rund 74 m langen Siebenthalweg zwischen dem Untergässliweg (Gemeindeweg erster Klasse, Parzellen Nrn. 4442 und 4822) und der Kirchstrasse soll eine durchgehende Wegverbindung vom Dorfplatz (Parzelle Nr. 1082) über das Kultur- und Kongresszentrum (Parzellen Nrn. 990 und 4931) zum öffentlich zugänglichen Siebenthalpark (Grundstück Nr. 1014) geschaffen werden. Mit Gesamtentscheid vom 13. Juni 2022 wies der Gemeinderat Mels die dagegen von [redacted], [redacted] und [redacted] erhobene Einsprache unter gleichzeitiger Eröffnung der Genehmigung des Tiefbauamtes (TBA) vom 24. Mai 2022 ab (act. 9/4/3-4c, 6-9, 16-18, act. 9/15 f., <https://www.geoportal.ch>, Stand: 3. März 2025).

c.

Dagegen rekurrerten [redacted] und [redacted] am 1. Juli 2022 an das Bau- und Umweltdepartement (BUD, Verfahren 22-4857). Am 9. November 2022, reichte das TBA Amtsberichte des Strasseninspektorats vom 19. September 2022 sowie der Denkmalpflege (DP) vom 3. November 2022 ein. Am 14. November 2022 versandte das Bundesgericht das Urteil 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022. Am 2. März 2023 führte das BUD einen Augenschein durch. Am 4. Mai 2023 ergänzte das Strasseninspektorat seinen Amtsbericht.

d.

Mit Entscheid vom 26. April 2024 vereinigte das BUD das Rekursverfahren 22-4857 mit dem Verfahren 22-4855, wies den Rekurs 22-4855 kostenfällig ab, soweit es darauf eintrat (Dispositiv-Ziff. 1a, 2a und 2c), hiess den Rekurs 22-4857 teilweise gut und verfügte folgende Auflage (Dispositiv-Ziff. 1b, 1c, 2b und 2d, act. 2, 9/1, 12, 15 f., 22):

«Der Plan Situation 1:250 wird dahingehend geändert, dass im Sinn der Stellungnahme des kantonalen Strasseninspektorats vom 4. Mai 2023 zwei mit einer Kette o.ä. verbundene Poller



zu erstellen sind und zwecks Beleuchtung der Strassenquerung eine Beleuchtung am Gebäude Vers.-Nr. 233 anzubringen ist.»

Im Übrigen wies es den Rekurs 22-4857 ab.

C.

Gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) vom 26. April 2024 betreffend das Rekursverfahren 22-4857 erhoben [Name], [Name] und [Name] (Beschwerdeführer 1-3) mit Eingabe vom 13. Mai 2024 und Ergänzung vom 16. Juni 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht zusammengefasst mit dem Rechtsbegehren, es seien die Dispositiv-Ziffern 1b und 1c des angefochtenen Entscheids und damit auch der Gesamtentscheid des Rates der Politischen Gemeinde Mels (Beschwerdegegnerin) vom 13. Juni 2022 mitsamt der Genehmigung des TBA vom 24. Mai 2022 unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Am 27. Juni 2024 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerin trug am 30. August 2024 auf Abweisung der Beschwerde an, soweit darauf eingetreten werden könne. Gleichzeitig zog sie ein von ihr am 27. Juni 2024 eingereichtes Sistierungsbegehren zurück. Am 24. September 2024 liessen sich die Beschwerdeführer abschliessend vernehmen (act. 1, 5, 8, 10-13, 15).

Vom 30. September bis 29. Oktober 2024 lag die Gesamtrevision Strassenplan und Fuss-, Wander- und Radwegplan der Beschwerdegegnerin öffentlich auf (Publ.-Nr. 00.173.289, <https://publikationen.sg.ch>, Stand: 3. März 2025).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes; sGS 732.1, StrG, in der Fassung vom 13. April 2021 [nGS 2021-052], in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 13. Mai 2024 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 16. Juni 2024 formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführer als Adressaten des angefochtenen Entscheids sowie Eigentümer der Parzellen Nrn. 1003 (Beschwerdeführerin 1), 1012 (Beschwerdeführer 2) und 994 (Beschwerdeführer 3, vgl. dazu act. 5, S. 5 lit. A/4) sind zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64



in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP, vgl. dazu auch BGE 147 II 300 E. 2.3 mit Hinweisen, wonach Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz [SR 700, RPG] verfahrensrechtlich den Regeln der Einzelaktanfechtung unterstellt werden; dasselbe gilt nach der kantonalen Rechtsprechung für Teilstrassenpläne [vgl. dazu VerwGE B 2022/185 und B 2022/186 sowie B 2022/189 und B 2022/190 vom 6. Juli 2023 E. 4.2.4, mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_445/2023 und 1C_473/2023 vom 6. September 2024]). Auf die Beschwerde ist einzutreten; der nicht weiter begründete Nichteintretensantrag der Beschwerdegegnerin (act. 13 Ziff. I, act. 9/4) ist ohne Grundlage.

2.

Die Beschwerdegegnerin hat ihr Sistierungsgesuch vom 27. Juni 2024 (act. 10) am 30. August 2024 zurückgezogen. Anlass, das vorliegende Beschwerdeverfahren von Amtes wegen auszusetzen, besteht nicht (vgl. dazu VerwGE B 2024/67 vom 14. November 2024 E. 3.6.1; B 2024/9 vom 15. August 2024 E. 2.1; B 2024/2 und B 2024/122 vom 15. August 2024 E. 3.4; B 2023/151 vom 14. Mai 2024 E. 3.2 f., je mit Hinweisen, sowie act. 11 und 15, S. 2-5). Im Übrigen ist das Beschwerdeverfahren zwischenzeitlich auch nicht gegenstandslos geworden: Der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin hat gemäss dem E-Mail von Gemeinderat und Schulratspräsident Thomas Good vom 26. Juni 2024 (act. 16/1) sowie dem Schreiben des Gemeinderates vom 1. Juli 2024 (act. 16/2) an den Beschwerdeführer 3 am 25. Juni 2024 beschlossen, den Bau des Siebenthalwegs zu sistieren, bis die Ortsbildplanung abgeschlossen sei, um unter anderem den Beschwerdeführer 3 zum Rückzug seines Rekurses (24-4274) vom 12. Juni 2024 betreffend Erstellung Schulprovisorium auf Parzelle Nr. 967 (act. 16/4, 6) zu bewegen (vgl. dazu auch Rückzugserklärung vom 7. Juli 2024, act. 16/3). Allein aufgrund dieser Zusicherung kann aber – ohne Widerruf des Erlasses vom 17. November 2020 (act. 9/4/3) – nicht gesagt werden, die Beschwerdegegnerin habe den Teilstrassenplan und das Strassenbauprojekt Siebenthalweg zurückgezogen (vgl. dazu auch act. 1, S. 3). Im Übrigen schreibt das StrG im Unterschied zu Art. 148 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) keine Geltungsdauer für ein rechtskräftiges Strassenbauprojekt vor.

3.

3.1.

Mels ist seit dem 1. April 2009 als verstädertetes Dorf im ISOS aufgenommen (vgl. Anhang 1 der alten Verordnung über das ISOS vom 9. September 1981, Änderung vom 25. Februar 2009, AS 2009 1015, vgl. dazu auch Anhang 1 Nr. 5973 der Verordnung über das ISOS vom 13. November 2019, Stand am 1. Mai 2024, SR 451.12, VISOS). Das ISOS ist ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG). Laut Art. 6 NHG wird



durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1); ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2, vgl. zur Zulässigkeit von Eingriffen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben auch Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VISOS; Erläuterungen des Bundesamtes für Kultur BAK zur VISOS vom 12. September 2019, S. 10 f. [<https://www.bak.admin.ch> > Baukultur > ISOS und Ortsbildschutz > Rechtlicher Rahmen, Stand: 3. März 2025]; J. LEIMBACHER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N 13 zu Art. 6 NHG).

3.2.

Das strittige Projekt regelt keine konkreten bundesrechtlichen Gesichtspunkte, weshalb es nicht in Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 NHG) ergeht. Die Kantone und Gemeinden sind abweichend vom Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 NHG («bei Erfüllung von Bundesaufgaben») nach Art. 11 VISOS, Art. 6 Abs. 2 Ingress und Bst. b sowie Abs. 4 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 RPG sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne verpflichtet, das ISOS im Rahmen von Nutzungsplanungen zu berücksichtigen (vgl. dazu auch BGE 147 II 351 E. 4.3, mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3, mit Hinweisen; Stellungnahme des BAK vom 18. Dezember 2020, act. 6.2, S. 3; C. WINZELER, Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, in: AJP 2024, S. 1106 ff., S. 1107, kritisch: P. KARLEN, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, in: ZBI 2023, S. 115 ff., S. 121 f.). In materieller Hinsicht verlangt eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen abzuwägen sind. Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt (vgl. dazu BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3, mit Hinweisen). Wichtig ist namentlich das Interesse am Schutz von Bauten, die in das ISOS mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) aufgenommen wurden (vgl. BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3, mit Hinweisen).

4.

Wie die Vorinstanz in Erwägung 4.9.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 22)



zutreffend festgestellt hat, hat die Beschwerdegegnerin die DP nicht in das erstinstanzliche Planverfahren einbezogen. Zu prüfen ist, ob sie dazu verpflichtet gewesen wäre.

4.1.

Laut Art. 25 Abs. 2 NHG und Art. 26 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1, NHV) bezeichnen die Kantone (Amtsstellen als) Fachstellen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege. Die Fachstelle Denkmalpflege ist zwingend miteinzubeziehen, wenn der Kanton (oder die Gemeinde) Bundesaufgaben erfüllt, welche die Denkmalpflege berühren (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 NHG, Art. 2 Abs. 2 und 3 NHV; D. IN-AUEN, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 8 N 7; W. ENGELER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, 2008, S. 233).

Kantonalrechtliche Bestimmungen zur Mitwirkung der Fachstelle Denkmalpflege im (kommunalen) Plan- (Art. 39 ff. StrG) oder (kantonalen) Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 StrG) sind im StrG, insbesondere auch in Bezug auf Art. 108 Abs. 2 Ingress und lit. b StrG (Ausnahmebewilligung von den Strassenabstandsvorschriften zum Erhalt von Schutzobjekten), keine enthalten. Hingegen schreibt der KRP behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG) vor, dass Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer eigenen raumwirksamen Aufgaben in den im KRP bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung die DP frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen haben (vgl. die entsprechende Festsetzung im Koordinationsblatt S 31, S. 6). Damit sind Kanton und Gemeinden verpflichtet, die DP sowohl bei der Strassenplanung (Art. 12 ff. StrG) als auch beim Strassenbau (Art. 31 ff.) in das (analog anwendbare, vgl. dazu Art. 13 Abs. 2 Satz 1 StrG) Strassenplanverfahren (Art. 39 ff. StrG) einzubeziehen, sofern sich die entsprechenden Projekte in den im Richtplan bezeichneten schützenswerten Ortsbildern von nationaler und kantonaler Bedeutung und deren Umgebung befinden. Darüber hinaus ist die Mitwirkung der DP als zuständige kantonale Stelle (vgl. dazu Art. 10 Ingress und lit. d der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, sGS 731.11, PBV, in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Anhang 3 Nr. DI.B.05.01) im PBG in drei Fällen ausdrücklich vorgesehen. Neben dem Erlass des Schutzinventars (vgl. dazu Art. 119 Abs. 1 Ingress lit. a; Art. 120 Abs. 1 Satz 1 PBG sowie Art. 120 Abs. 2 PBG in Verbindung mit Art. 10 Ingress und lit. b PBV) und den Verfahren betreffend die Unterschutzstellung von Baudenkmalern (Art. 115 Ingress und lit. g PBG) von nationaler oder kantonaler Bedeutung (vgl. dazu Art. 121 Abs. 1 und 2 PBG sowie Art. 38 Abs. 1 und 2 PBG in Verbindung mit Art. 10 Ingress und lit. b PBV) tangiert dies die Verfahren betreffend die Beseitigung oder Beeinträchtigung von unter Schutz gestellten Objekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung: Gemäss Art. 122 Abs. 3 aPBG in der bis 28. Februar 2023 geltenden Fassung (nGS 2017-049, geändert mit Nachtrag vom 21. Juli 2020, nGS 2020-065) setzte die Beseitigung oder Beeinträchtigung von unter Schutz gestellten Objekten von nationaler oder



kantonalen Bedeutung die Zustimmung der DP voraus. Laut dem seit dem 1. März 2023 gültigen Art. 122 Abs. 3 f. PBG (in der Fassung vom 15. November 2022, nGS 2023-004) ist die DP in Verfahren betreffend die Beseitigung oder Beeinträchtigung von unter Schutz gestellten Objekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung nurmehr beizuziehen. Auch sind ihr die entsprechenden Entscheide zu eröffnen (vgl. dazu auch Botschaft zum II. und III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 5. Oktober 2021, Geschäft Nr. 22.21.15, S. 37, <https://www.ratsinfo.sg.ch>, Stand: 3. März 2025, wonach die DP sich dabei lediglich zu den Schutzziele und zum Schutzzumfang sowie zur Beurteilung der Frage äussern kann, ob und in welchem Umfang ein geplanter Eingriff die Schutzziele beeinträchtigt, siehe zur Rechtsmittelberechtigung der DP im kantonalen Verfahren auch Art. 157a PBG).

4.2.

Das strittige Projekt ergeht nicht in Erfüllung von Bundesaufgaben (vgl. dazu E. 3.2 hiavor). Bundesrechtlich bestand für die Beschwerdegegnerin als Erlassbehörde bzw. Strassenbauherrin (vgl. dazu Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 StrG) und für das TBA als Genehmigungsbehörde (vgl. dazu Art. 13 Abs. 2 f. StrG in Verbindung mit Art. 1 der Strassenverordnung, sGS 732.11, StrV, vgl. zum Übergangsrecht auch E. 2.1 f. des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10) daher keine Pflicht, die DP als kantonale Fachstelle im Sinne von Art. 25 Abs. 2 NHG in den erstinstanzlichen Verfahren beizuziehen.

Da das Ortsbild von Mels mit der Bezeichnung verstädtertes Dorf im KRP als schützenswert von nationaler Bedeutung festgesetzt ist und sich die Parzellen Nrn. 1002 und 4822 in der U-Zo I bzw. im G 1 befinden, war die Beschwerdegegnerin hingegen gestützt auf die entsprechende Festsetzung im KRP kantonalrechtlich verpflichtet, die DP frühzeitig ins Planverfahren betreffend Teilstrassenplan Neubau Siebenthalweg mit dem gleichnamigen Strassenbauprojekt und Ergänzung des Teilplans Fuss-, Wander- und Radwegnetz einzu beziehen. Dasselbe gilt auch für das TBA im entsprechenden Genehmigungsverfahren. Ob sich eine entsprechende Verpflichtung auch aus Art. 122 Abs. 3 aPBG bzw. Art. 122 Abs. 3 f. PBG (analog) ergeben würde, braucht daher nicht abschliessend erörtert zu werden. Sowohl die Beschwerdegegnerin als auch das TBA haben es somit pflichtwidrig unterlassen, die fachkundige DP in den erstinstanzlichen Verfahren mitwirken zu lassen.

4.3.

4.3.1.

Im Rahmen der Nutzungsplanung, wie hier der Teilstrassenplanung (vgl. dazu E. 1 hiavor), sind die in Betracht fallenden öffentlichen (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 der



Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV). Gestützt auf Art. 3 RPV nehmen die Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanung und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung vor. Für die Nutzungsplanung präzisiert Art. 47 RPV die Anforderungen an die Entscheidungsbegründung (vgl. dazu BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.1, mit Hinweisen, in: ZBI 2023, S. 131 ff.). Die verschiedenen Planungsziele und Planungsgrundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG bilden Entscheidungskriterien und Zielvorgaben, die keine absolute Geltung beanspruchen, sondern im Rahmen der Interessenabwägung mit und gegen andere, möglicherweise widersprechende Planungsgrundsätze sowie anderswo gesetzlich fixierte Zielvorschriften abgewogen werden müssen. Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen demgegenüber weitgehend Ermessensfrage (vgl. dazu BGer 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 7.4.1; 1C_270/2019 vom 27. Februar 2020 E. 3.2, in: BR 2020, S. 265; je mit Hinweisen).

4.3.2.

Soweit sich Nutzungspläne auf das RPG und seine eidgenössischen und kantonalen Ausführungsbestimmungen, wie etwa Art. 32 f. StrG und Art. 23 Abs. 1 Ingress und Bst. c Ziff. 1 sowie Art. 26 PBG, stützen, hat die Rekursinstanz deren Rechts- und Zweckmässigkeit zu überprüfen (vgl. dazu Art. 33 Abs. 3 Ingress und Bst. b RPG in Verbindung mit Art. 46 Abs. 1 VRP sowie BGer 1C_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.2 f. mit Hinweisen, in: BR 2015, S. 290; AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N 11, 41 und 82 f. zu Art. 33 RPG, wonach mindestens eine kantonale richterliche oder nichtrichterliche Beschwerdebehörde nicht nur den Sachverhalt und die sich stellenden Rechtsfragen voll überprüft, sondern auch eine Ermessensprüfung vorzunehmen hat). Diese Funktion wird im Kanton St. Gallen durch das BUD wahrgenommen. Das Verwaltungsgericht ist dagegen lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Eingeschränkt ist die Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts auch, soweit zu prüfen ist, ob eine Strasse bzw. ein Weg als öffentlich bezeichnet, wieweit gegebenenfalls der Gemeingebrauch gehen (d.h. welcher der möglichen Strassenkategorien die Gemeindestrasse zuzuteilen ist) und wie das Ausmass der Erschliessungsanlagen festgelegt sowie die genügende Zugänglichkeit umschrieben werden soll. Diese Aspekte sind zwar kantonal-rechtlich geregelt (Art. 1 ff., 7 ff. und 31 ff. StrG sowie Art. 66 Abs. 1 Ingress und Bst. a und Art. 67 Abs. 1 Ingress und Bst. a PBG), die entsprechenden Bestimmungen belassen der Gemeinde jedoch einen erheblichen Gestaltungsspielraum; die Gemeinden sind diesbezüglich somit autonom (vgl. dazu Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV; BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 2.2, mit Hinweis auf BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2; und zur Überschreitung des den Gemeinden zustehenden



Spielraums: VerwGE B 2024/25 vom 9. September 2024 E. 5.1.4, mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_204/2023 vom 1. Juli 2024 E. 3.2, siehe dazu auch BGer 1C_4/2023 vom 18. Dezember 2023 E. 3.4, mit Hinweisen).

4.3.3.

Da die DP in den erstinstanzlichen Verfahren weder von der Beschwerdegegnerin noch dem TBA beigezogen worden ist, konnte deren denkmalpflegerische Fachbeurteilung nicht in die Interessenabwägung der Beschwerdegegnerin (vgl. dazu Einspracheentscheid vom 13. Juni 2022, Beilage zu act. 9/1, S. 9 E. 2.2) einfließen, der diesbezüglich ein Autonomiespielraum offenstand. Ohne Einschluss dieser Fachbeurteilung konnte eine rechtsgenügende, umfassende Interessenabwägung in Bezug auf die Berücksichtigung der Erhaltungsziele des ISOS nicht stattfinden. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz die DP beizog (vgl. Amtsbericht der DP vom 3. November 2022, Beilage zu act. 9/12) und sich selbst im Beisein des Leiters der DP einen Eindruck vor Ort verschaffte (vgl. dazu act. 9/15 f.). In Erwägung 4.4 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 14) hat sie ausdrücklich bekräftigt, dass sie nicht gedachte, im Rahmen des Rekursverfahrens ihr eigenes Planungsermessen anstelle jenes der Planungsbehörde zu setzen, was angesichts des Autonomiespielraums der Beschwerdegegnerin (vgl. E. 4.3.2 hiervor) auch unzulässig gewesen wäre. Damit konnte sie im Rekursverfahren nicht anstelle der Beschwerdegegnerin als Planungsinstanz eine umfassende Interessenabwägung nachholen und den festgestellten Mangel «heilen». Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen, die Dispositiv-Ziffern 1b und 1c des angefochtenen Entscheids (Verfahren 22-4857) und damit auch der Gesamtentscheid der Beschwerdegegnerin vom 13. Juni 2022 aufzuheben und die Sache an die Beschwerdegegnerin zur korrekten Verfahrensabwicklung (Beizug der DP) und zu neuer Entscheidung zurückzuweisen. Diesem Vorgehen lässt sich kein öffentliches Interesse an einer baldestmöglichen Erstellung des Siebenthalwegs entgegenhalten, hat die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer 3 doch zugesichert, den Bau des Wegs zu sistieren, bis die «Ortsbildplanung» abgeschlossen sei (act. 16/1 f., vgl. dazu auch act. 15, S. 5). Auch tut – entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin – nichts zur Sache, dass ein Planverfahren aus der Strassengesetzgebung und nicht ein klassisches Bauvorhaben im Streit liegt (vgl. dazu act. 13 Ziff. II mit Hinweis auf act. 9/4 Ziff. II/4).

Bei diesem Ergebnis erübrigen sich weitere Ausführungen zu den übrigen Anträgen und Vorbringen der Beschwerdeführer, insbesondere zu ihren Beweisanträgen (act. 1, S. 2, vgl. dazu auch act. 5, S. 5).

5.

Lediglich der Vollständigkeit halber bleibt auf Folgendes hinzuweisen:



5.1.

Vorweg ist die Beschwerdegegnerin daran zu erinnern, dass sie der Genehmigungsbehörde auch einen Bericht im Sinne von Art. 47 RPV zu erstatten hat (vgl. E. 4.3.1 hiervor). In den Akten findet sich kein solcher Bericht (vgl. dazu act. 9/4/13-16).

5.2.

5.2.1.

Weiter muss die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG. Diese Pflicht gebietet, dass die Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen (vgl. dazu BGer 1C_65/2023 vom 30. Oktober 2023 E. 4.2, mit Hinweisen, zusammengefasst in: BR 2024, S. 59 f., und SJZ 2024, S. 923 f.). Werden Sondernutzungsplanungen im Zuge einer Gesamtrevision der kommunalen Zonenplanung vorgezogen, müssen sie sich in deren planerisches Gesamtkonzept einordnen, d.h. sie dürfen nicht ohne Bezug zur übrigen Ortsplanung erlassen werden (vgl. dazu BGer 1C_573/2015 vom 5. Juli 2016 E. 2.3; Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn VWBES.2022.328 vom 2. August 2023 E. VI/4, je mit Hinweisen).

5.2.2.

Ausser Frage steht, dass die beschwerdegegnerische Gemeinde gemäss der entsprechenden Festsetzung im KRP (Koordinationsblatt S 31, S. 6) verpflichtet gewesen wäre, bis 4. März 2023 mit Massnahmen der Ortsplanung den Schutz ihres Ortsbildes von nationaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich sicherzustellen. Wie das Bundesgericht im Urteil BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 (in: ZBI 2024, S. 97 ff.) unter anderem in Bezug auf die U-Zo I und das G 1 festgehalten hat (vgl. dazu E. 4.1.1, 4.3.1, 4.3.3, S. 9 f., 13-16), hatte sich die Beschwerdegegnerin bis zum Urteilszeitpunkt nicht mit den Interessen des Ortsbildschutzes im Sinne des ISOS auseinandergesetzt und keine rechtsgenügeliche Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV vorgenommen. Für die vom Rat der Beschwerdegegnerin ins Spiel gebracht «Ortsbildplanung» (vgl. E. 2 hiervor) wurde bis dato weder ein Mitwirkungsverfahren noch eine öffentliche Auflage durchgeführt. Auch der dem Streit zugrundeliegende Teilstrassenplan Siebenthalweg (Sondernutzungsplan, vgl. Hinweis unter E. 1 hiervor) enthält keine Festsetzungen, welche, wie vom KRP und vom Bundesgericht gefordert, den Ortsbildschutz mit Massnahmen grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf sicherstellen würden (vgl. dazu auch BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3, mit Hinweisen [aufgeführt in: BR 2022, S. 104], wonach das NHG keine förmlichen Anforderungen enthält, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen



ist). Die Ortsbildschutzinteressen gemäss ISOS können deshalb auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin nach wie vor nicht als umgesetzt gelten.

5.2.3.

Die Vorinstanz kam in Erwägung 4.9.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 22) mit Verweis auf den Einspracheentscheid des Rates der Beschwerdegegnerin vom 13. Juni 2022 (Beilage zu act. 9/1, S. 9 f. E. 2.2 f.) zum Schluss, der geschützte Grünraum erfahre keinen Eingriff und behalte seinen Status. Die Interessenabwägung der Beschwerdegegnerin erweise sich als rechtmässig. Die denkmalpflegerischen Interessen seien hinreichend berücksichtigt worden. Daraus lässt sich schliessen, dass die Vorinstanz implizit davon ausgegangen ist, das vorliegend strittige Projekt stehe nicht in Widerspruch zur anstehenden, allerdings noch nicht anhängig gemachten Umsetzung der Ortsbildschutzinteressen gemäss ISOS bzw. präjudiziere diese nicht. Wie es sich damit verhält, lässt sich vorliegend jedoch (noch) nicht abschliessend beurteilen (vgl. dazu E. 4.3.3 hiervor und E. 5.3 hier-nach). Damit wird es auch Sache der Beschwerdegegnerin sein, die Frage, ob der planerische Stufenbau im Rahmen des strittigen Projekts eingehalten ist und kein Verstoss gegen die Planungspflicht nach Art. 2 Abs. 1 RPG bzw. gegen die sinngemäss anwendbare Koordinationspflicht (Art. 25a RPG, vgl. dazu auch BGer 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 5.3, mit Hinweisen, in: BR 2020, S. 269) vorliegt, im Rahmen der Rückweisung zu beantworten. Dies gilt im Übrigen auch im Verhältnis zu der von der Beschwerdegegnerin vom 30. September bis 29. Oktober 2024 öffentlich aufgelegten Gesamtrevision Strassenplan und Fuss-, Wander- und Radwegplan.

5.3.

Ferner äussert sich der Amtsbericht des DP vom 3. November 2022, ergänzt um das Votum des Leiters der DP anlässlich des Rekursaugenscheins vom 2. März 2023, nicht detailliert zu den im Rahmen des strittigen Projekts geplanten baulichen Massnahmen. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, wurde der Sachverhalt in dieser Hinsicht von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin teilweise unvollständig festgestellt, so dass nicht abschliessend hätte beurteilt werden können, ob das strittige Projekt, wie von den Beschwerdeführern gerügt (act. 5, S. 3-6 lit. C), die ISOS-Schutzziele in der U-Zo I sowie dem G 1 einhält und Art. 11 VISOS dem Projekt nicht entgegensteht. Die Sache wäre auch aus diesem Grund zur Ergänzung des Sachverhalts und neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen gewesen.

5.3.1.

Vom strittigen Siebenthalweg sind die U-Zo I in der Aufnahmekategorie a mit dem Erhaltungsziel a und das G 1 in der Aufnahmekategorie AB mit dem Erhaltungsziel A betroffen. Nach den Erläuterungen zum ISOS (Fassung vom 4. Mai 2021, <https://www.bak.admin.ch>



> Baukultur > ISOS und Ortsbildschutz > Ortsbildaufnahmen, Stand: 3. März 2025) gilt für eine Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a: «Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen.» Zusätzlich gelten folgende generellen Erhaltungshinweise: «kein Baugebiet; strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten; spezielle Vorschriften für Veränderungen an Altbauten.» Für ein Gebiet mit Erhaltungsziel A gilt: «Erhalten der Substanz; alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen.» Zusätzlich gelten folgende generellen Erhaltungshinweise: «Abbruchverbot, keine Neubauten; Detailvorschriften für Veränderungen.» Die Aufnahmekategorie a ist ein unerlässlicher Teil des Ortsbildes, d.h. unverbaut oder mit Bauten, die der ursprünglichen Beschaffenheit der Umgebung entsprechen.

Gemäss der DP (Amtsbericht vom 3. November 2022, Beilage zu act. 9/12, Ziff. 3) lassen sich folgende (konkreten) ISOS-Schutzziele für das vom strittigen Siebenthalweg betroffene Gebiet ableiten: «ungeschmälerte Erhaltung des noch unverbauten Freiraums als ehemaliger Hof- und Baumgarten-Bereich im Dorfzentrum» (Bst. a, in Bezug auf die U-Zo I); «ungeschmälerte Erhaltung in Substanz und Wirkung der Häuserzeile westlich der Kirchstrasse, namentlich mit der charakteristischen Abwechslung von historischen Wohn- und Ökonomiebauten» (Bst. b, in Bezug auf das G 1).

5.3.2.

Gemäss dem Situationsplan vom 23. September 2021 (act. 9/4/4b) soll der Siebenthalweg auf Parzelle Nr. 4822 über unverbaute Grünfläche (vgl. dazu act. 9/16, Fotos Nrn. 2-7, 22) und auf Parzelle Nr. 1002 mit Ausnahme des überdachten Durchgangs zwischen den Gebäuden Assek.-Nrn. 231/232 und 233 über die bestehende Gartenanlage (vgl. dazu act. 9/16, Fotos Nrn. 21, 25-28, 32, 34-38) führen. Neu erstellt werden sollen neben der Bogenpflasterung (Porphy, Binderstein zur Einfassung) je zwei Kandelaber sowie Blocksteine (Granit). Auch sollen der Verteilkasten auf Parzelle Nr. 4822 versetzt, der Zaun entlang der Grenze zur Parzelle Nr. 1001 instandgestellt und die Mauer und der Zaun entlang der Grenze der Parzelle Nr. 1002 zu den Grundstücken Nrn. 1001 und 4822 abgebrochen werden. Ebenfalls abgebrochen werden sollen der Anbau an das Gebäude Assek.-Nr. 234 auf Parzelle Nr. 999 bzw. (teilweise) an den Stall Assek.-Nr. 233 auf Parzelle Nr. 1002 sowie das Tor zwischen den Gebäuden Assek.-Nrn. 233 und 231 auf Parzelle Nr. 1002. Der alte Holzbau/Stall (Gebäude Assek.-Nr. 233) soll freigelegt werden. Gemäss der Auflage in Dispositiv-Ziff. 1c des angefochtenen Entscheids sollen auf Parzelle Nr. 1002 überdies eine Beleuchtung am Gebäude Vers.-Nr. 233 und entlang der Grenze zur Kirchstrasse (Parzelle Nr. 973) zwei mit einer Kette verbundene Poller angebracht werden.



5.3.3.

Soweit sich dies aus der Ortsbildaufnahme Nr. 5973 ersehen lässt (vgl. insbesondere Aufnahmeplan 1:500, S. 8), befindet sich der *Anbau* auf Parzelle Nr. 1002, welcher abgebrochen werden soll, ausserhalb des G 1, in welchem nach dem Gesagten (vgl. E. 5.3.1 hier- vor) grundsätzlich ein Abbruchverbot gilt. Das ISOS-Schutzziel der ungeschmälerten Erhaltung in Substanz und Wirkung der Häuserzeile westlich der Kirchstrasse innerhalb des G 1 kann durch diesen Abbruch mithin nicht tangiert werden. Innerhalb der U-Zo I müssen (le- diglich) die für das Ortsbild wesentlichen Altbauten bewahrt werden (vgl. E. 5.3.1 hier- vor). Aus den vorliegenden Akten lässt sich aber nicht entnehmen, ob es sich beim fraglichen *Anbau* um eine für das Ortsbild wesentliche Altbaute handelt. Im Amtsbericht der DP vom 3. November 2022 (Beilage zu act. 9/12, Ziff. 4) wird lediglich pauschal festgehalten, dass der neue Weg durch einen bestehenden Zwischenraum zwischen den Wohnhäusern Assek.-Nrn. 231 und 232 und dem Rundholzstall Assek.-Nr. 233 durchgeführt werde und kei- nen negativen Einfluss auf die historische Bausubstanz oder die Wirkung der Gebäude habe. Gleiches müsste auch für das zum Abbruch vorgesehene *Tor* zwischen den Gebäu- den Assek.-Nrn. 233 und 231 auf Parzelle Nr. 1002 gelten, soweit sich dieses ebenfalls ausserhalb des G1 befindet. Insofern kann entgegen der Auffassung der Vorinstanz (vgl. act. 2, S. 21 E. 4.9.5) bei gegebener Aktenlage nicht ausgeschlossen werden, dass in rele- vanter Weise in die historische Bausubstanz eingegriffen wird.

Die Freilegung des alten *Holzbaus/Stalls* (Gebäude Assek.-Nr. 233) auf Parzelle Nr. 1002, welcher sich zumindest teilweise innerhalb des G1 befindet, erachtete die DP in ihrem Amtsbericht vom 3. November 2022 (Beilage zu act. 9/12, Ziff. 4b Satz 2) implizit als mit dem ISOS-Schutzziel der ungeschmälerten Erhaltung in Substanz und Wirkung der Häu- serzeile westlich der Kirchstrasse vereinbar (vgl. zum erhöhten Beweiswert von Stellung- nahmen von Fachstellen VerwGE B 2023/30 vom 14. August 2023 E. 3.3.5, mit Hinweisen). Die Vorinstanz attestiert dieser Freilegung auch eine Aufwertung des Gebäudes (vgl. E. 4.9.5 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 22). Indes hat der Leiter der DP am Re- kursoraugenschein vom 2. März 2023 nicht thematisiert, dass das Bundesgericht die Geneh- migung der Anpassung von Art. 5 SchutzV vom 21. August 2019 mit Urteil 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022, versandt am 14. November 2022, (mit-)aufgehoben hat und die Be- schwerdegegnerin damit entgegen den generellen Erhaltungshinweisen im ISOS (vgl. dazu E. 5.3.1 hier- vor) nach wie vor über keine Detailvorschriften für Veränderungen (G1) bzw. über keine speziellen Vorschriften für Veränderungen an Altbauten (U-Zo I) verfügt. Die Frage, ob sich dieser Umstand auf die Beurteilung der kantonalen Fachstelle bezüglich der Vereinbarkeit des Abbruchs des *Anbaus/Tors* bzw. der Freilegung des *Stalls* mit den ISOS- Schutzzielen auswirken könnte, lässt sich anhand der vorliegenden Akten ebenfalls nicht beantworten.



Im Weiteren räumte die DP in ihrem Amtsbericht vom 3. November 2022 – entgegen der Darstellung der Vorinstanz in Erwägung 4.9.5 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 21 f.) – ein, dass der von Wiesen und Gärten geprägte Freiraum in der U-Zo I durch die baulichen Massnahmen im Zusammenhang mit der *Anlage des Siebenthalwegs* (Bogenpflästerung, Kandelaber, Blocksteine, mit einer Kette verbundene Poller, Versetzung des Verteilkastens, Instandstellung/Abbruch Zaun/Mauer) – insbesondere innerhalb der unverbauten Grünfläche auf Parzelle Nr. 4822 – in seiner Substanz geschmälert werde, allerdings nur unwesentlich. In seiner Wirkung werde er dadurch nicht geschmälert (Beilage zu act. 9/12, Ziff. 4a). Die von der DP festgestellte, wenn auch unwesentliche, Schmälierung der Substanz des Freiraums in der U-Zo I scheint in Widerspruch zu stehen zu dem von der kantonalen Fachstelle selbst festgelegten Schutzziel der «ungeschmälerten» Erhaltung des noch unverbauten Freiraums als ehemaliger Hof- und Baumgarten-Bereich im Dorfzentrum in der U-Zo I (Amtsbericht vom 3. November 2022, Beilage zu act. 9/12, Ziff. 3a). Dies umso mehr, als die Beschwerdeführer zutreffend darauf hingewiesen haben, dass die Gesamtfläche der auf den Parzellen Nrn. 1002 und 4822 bestehenden Wiesen und Gärten durch den Bau des Siebenthalwegs in einem nicht mehr geringfügigen Ausmass reduziert wird (act. 5, S. 5).

Der Mels betreffende ISOS-Eintrag empfiehlt (S. 17), dass der Kontrast zwischen dichtem Kernbereich und lockeren Ortsteilen unbedingt bewahrt werden soll. Die ortsbildgliedern den Grünräume, wie der innere Grünraum im Ortskern (Allmendgebiet) in der U-Zo I, sollen von jeglichen Neubauten freigehalten werden. Gemäss den Erläuterungen zum ISOS-Erhaltungsziel a (vgl. dazu bereits E. 5.3.1 hiervor) soll die Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche erhalten bleiben (vgl. dazu auch Stellungnahme des BAK vom 18. Dezember 2020, act. 6.2, S. 1 f.). Daraus könnte geschlossen werden, dass für das Erreichen des ISOS-Schutzziels in der U-Zo I nicht in erster Linie entscheidend ist, ob der zu erhaltende Freiraum begrünt ist oder nicht bzw. die bestehenden Wiesen und Gärten auf den Parzellen Nrn. 1002 und 4822 erhalten bleiben, sondern im Vordergrund steht, den verbleibenden Freiraum von jeglichen Neubauten – nicht von Anlagen – freizuhalten. Dafür spräche (implizit) auch die Einschätzung des Leiters der DP am Rekursaugenschein vom 2. März 2023 (act. 9/15, S. 6 f. lit. B/12), wonach der Weg für den Freiraum keine Verschlechterung darstelle. Wie es sich damit letztlich verhält, wird von der Beschwerdegegnerin unter Beizug der fachkundigen DP aber ebenfalls noch abschliessend zu klären sein.

Ferner hat die Vorinstanz in Dispositiv-Ziffer 1c des angefochtenen Entscheids auflageweise verfügt, dass auf Parzelle Nr. 1002 im Grenzbereich zur Kirchstrasse zwei mit einer Kette o.ä. verbundene *Poller* zu erstellen und am Gebäude Vers.-Nr. 233 für die Strassenquerung eine *Beleuchtung* anzubringen seien. In der verfahrensleitenden Anordnung vom 15. Mai 2023 (Rekurs 22-4857, act. 9/23) hat sie davon abgesehen, die DP vorgängig zum



Erlass dieser Auflage zur Vernehmlassung aufzufordern. Nach dem Gesagten (vgl. E. 4.1-4.3.3) wäre sie vor Erlass der fraglichen Auflage aber zwingend gehalten gewesen, um die Fachbeurteilung der DP zu ersuchen. Deswegen konnte in diesem Zusammenhang auch nicht geprüft werden, ob der von der Vorinstanz festgestellte verkehrssicherheitstechnische Mangel mit den verfügten Massnahmen innerhalb des Schutzgebietes G 1 unter ortsbildschützerischen Gesichtspunkten überhaupt auflagenweise behoben werden durfte (vgl. dazu Art. 147 Abs. 1 PBG; VerwGE B 2022/132 vom 17. November 2022 E. 4.1 Abs. 2; B 2022/161 vom 16. März 2023 E. 2.2, je mit Hinweis[en]).

5.4.

Demgegenüber kann der fachkundigen Einschätzung der DP im Amtsbericht vom 3. November 2022 (Beilage zu act. 9/12, Ziff. 4c) ohne Weiteres gefolgt werden, wonach der Umgebungsschutz der umliegenden Schutzobjekte – namentlich des Gebäude Assek.-Nr. 237 auf Parzelle Nr. 999 (Kirchstrasse Good-Haus) – vom strittigen Projekt nicht berührt wird (vgl. dazu Art. 5 f. SchutzV).

5.5.

Vorausgesetzt, die ortsbild- und denkmalschützerischen Aspekte werden von der Beschwerdegegnerin als Planungsbehörde im Rahmen der Rückweisung rechtsgenügend berücksichtigt (vgl. dazu E. 4.-5.4 hiavor), könnte sich das streitige Wegprojekt (vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 2 StrG) des Weiteren zumindest auf Art. 32 Abs. 1 Ingress und lit. c StrG stützen (Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Fussgängern, Radfahrern und Behinderten, vgl. dazu auch VerwGE B 2021/129 und 130 vom 20. Juni 2022 E. 3.1, mit Hinweisen) und die beim Strassenbau zu berücksichtigenden Grundsätze nach Art. 33 StrG, insbesondere dessen lit. a-d, sowie die einschlägigen Planungszielen und -grundsätzen, namentlich Art. 1 Abs. 1 Satz 3 sowie Art. 3 Abs. 3 Ingress und Bst. c und Abs. 4 Ingress und Bst. c RPG, miteinbeziehen (vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Art. 6 und 9 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege, SR 704, FWG). Trotz gegenteiliger Auffassung der Beschwerdeführer (act. 5, S. 5-8, lit. C, act. 15, S. 5) hat die Vorinstanz dies im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 15-18, 22-25, E. 4.6-4.13) mit Verweis auf den Einspracheentscheid der Beschwerdegegnerin vom 13. Juni 2022 (Beilage zu act. 9/1, S. 8, 10-12 E. 2.1, 2.3-2.8) ausführlich und in nachvollziehbarer Weise dargelegt. Zudem hat das Strasseninspektorat – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer – die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sowie von Kindern («Berücksichtigung der tieferen Augenhöhe von Kindern»; Gefälle von $\leq 6\%$; «ausreichende, sichere und einsehbare Aufstellflächen unter Berücksichtigung des FV oder LZV, mitgeführten Kinderwagen, Rollstühlen usw. [...]»; «mobilitätseingeschränkte Personen») in seine Amtsberichte vom 19. September 2022 und 8. Mai 2023 (Beilage zu act. 9/12; act. 9/22) einfließen lassen.



6.

Die Rückweisung der Sache mit noch offenem Ausgang gilt für die Frage der Auferlegung der Gerichtskosten wie auch einer Parteientschädigung als vollständiges Obsiegen, unabhängig davon, ob sie beantragt oder ob das entsprechende Begehren im Haupt- oder im Eventualantrag gestellt wird (VerwGE B 2023/137 vom 6. Dezember 2024 E. 7.1, mit Hinweis). Von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin sind keine amtlichen Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der von den Beschwerdeführern geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'000 ist ihnen zurückzuerstatten. Da die nicht durch eine Drittperson vertretenen Beschwerdeführer keinen besonderen Aufwand nachgewiesen haben, haben sie im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten in Form einer Umtriebsentschädigung (vgl. dazu VerwGE B 2023/131 vom 24. April 2024 E. 5.3, mit Hinweis).

Der Kostenspruch des vorinstanzlichen Rekursverfahren 22-4857 (Dispositiv-Ziffern 2b, 2d und 3 des angefochtenen Entscheids) bleibt unverändert.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, Dispositiv-Ziffern 1b und 1c des angefochtenen Entscheids (Verfahren 22-4857) werden aufgehoben und die Sache wird zur korrekten Verfahrensabwicklung im Sinne der Erwägungen sowie zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. Den Beschwerdeführern wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'000 zurückerstattet.

3.

Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Brunner



Der Gerichtsschreiber

Bischofberger



Versand an

- Beschwerdeführende 1 und 2 (durch Walter Müller, 8887 Mels)
- Beschwerdeführer 3
- Vorinstanz
- Beschwerdegegnerin

am: - 3. April 2025

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann **innert 30 Tagen** nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerde ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Einzelheiten zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und zu den Beschwerdegründen sind dem Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110, BGG), insbesondere den Art. 39 ff., 82 ff. und Art. 95 ff. BGG zu entnehmen. Bei der Anfechtung von Vor- und Zwischenentscheiden im Sinn von Art. 93 BGG sind die dort geregelten zusätzlichen Eintretensvoraussetzungen zu beachten.

Ist die Beschwerde nach Art. 82 ff. BGG nicht zulässig und wird eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend gemacht, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 113 ff. BGG **innert 30 Tagen** nach Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, **subsidiäre Verfassungsbeschwerde** erhoben werden. Bei der Anfechtung von Vor- und Zwischenentscheiden im Sinn von Art. 93 BGG sind die dort geregelten zusätzlichen Eintretensvoraussetzungen zu beachten (Art. 117 BGG).

Für fristwahrende Eingaben auf dem elektronischen Weg sind die Vorschriften im Reglement des Bundesgerichts über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen vom 20. Februar 2017 (SR 173.110.29, ReRBGer) zu beachten, ansonsten sind sie ungültig.