



URTEILSSAMMLUNG (US)

INSTANZ: BUNDESGERICHT

URTEIL: 1C\_753/2021, 1C\_754/2021

URTEILSDATUM: 24.01.2023

ZUSAMMENGEFASST IN: URTEILSSAMMLUNG ESPACESUISSE NR. 6495

# EspaceSuisse

Verband für Raumplanung

Association pour l'aménagement du territoire

Associazione per la pianificazione del territorio

Associazion per la planisaziun dal territori

URTEIL BGER 1C\_753/2021, 1C\_754/2021

## ISOS UND NUTZUNGSPLANUNG

**Ein vom ISOS erfasstes Grundstück ist nicht unter Schutz zu stellen und kann überbaut werden, wenn der Gestaltungsplan die Vorgaben der ENHK und der EKD genügend berücksichtigt. Dieser muss auch nicht der ENHK oder der EKD vorgelegt werden, da keine obligatorische Prüfungspflicht nach Art. 7 Abs. 2 NHG besteht. Es liegt keine Bundesrechtsverletzung oder willkürliche Anwendung von kantonrechtlichen Bestimmungen vor. Die Beschwerden wurden abgewiesen.**

Un terrain recensé par l'ISOS ne doit pas être mis sous protection et peut être construit si le plan d'aménagement tient suffisamment compte des prescriptions de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage CFNP et de la Commission fédérale des monuments historiques CFMH. Ce plan ne doit pas non plus être soumis à la CFNP ou à la CFMH, car il n'y a pas d'obligation d'examen selon l'art. 7 al. 2 LPN. Il n'y a pas de violation du droit fédéral ou d'application arbitraire de dispositions de droit cantonal. Les recours ont été rejetés.

I terreni designati dall'ISOS non devono essere protetti e possono essere edificati se il piano di sviluppo tiene sufficientemente conto dei requisiti della Commissione federale per la protezione della natura e del patrimonio culturale (FCNC) e della Commissione federale per i monumenti storici (FCMH). Con la richiesta di sottoporre il progetto alla CFNO e alla CFMS per una valutazione, i denunciatori trascurano il fatto che, in assenza di un incarico federale, non è necessaria una valutazione obbligatoria ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 LPN.

## ISOS UND NUTZUNGSPLANUNG

### Zusammenfassung aus: Urteilssammlung EspaceSuisse Nr. 6495

E. 5: Soweit die Beschwerdeführenden bestreiten, dass über die Unterschutzstellung der Stammerau gestützt auf das NHG/TG rechtskräftig entschieden worden sei, fehlt es ihrer Beschwerde an einer soliden Auseinandersetzung mit der Begründung des Verwaltungsgerichts. Darauf ist nicht einzutreten (Art. 42 Abs. 2 BGG). Hingegen ist im Folgenden zu prüfen, ob sie Anspruch auf Überprüfung des kommunalen Rahmennutzungsplans und auf Erlass einer Planungszone oder eines anderen Sicherungsinstruments mit derselben Wirkung haben.

E. 6: Gestützt auf diese Rechtsprechung zu Planungszone lassen sich folgende Leitsätze formulieren: Grundsätzlich gilt, dass ein Baugesuchsteller Anspruch auf Behandlung seines Gesuches hat, solange keine Planungszone erlassen wurde. Die Baubewilligung ist zu erteilen, sofern sie dem geltenden Recht und insbesondere der geltenden Nutzungsplanung entspricht. Um Nutzungspläne auszuarbeiten, kann eine Planungszone nach Art. 27 RPG (oder ein äquivalentes kantonalrechtliches Sicherungsinstrument) erlassen werden. Ein Gesuch um Baubewilligung oder Erlass eines Gestaltungsplans kann abgelehnt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung erschwert würde. Steht keine (oder keine wirksame) Planungszone in Kraft, kann eine beschwerdeführende Person rügen, dieser Umstand verletze Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Art. 27 RPG. Daraufhin ist unter Berücksichtigung des planerischen Ermessens der Gemeinde eine Interessenabwägung vorzunehmen. Diese hat insbesondere das Interesse an der Stabilität der geltenden Nutzungsplanung, deren Alter, das Ausmass ihrer Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, den Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran zu berücksichtigen. Zusätzlich ist die Frage zu beantworten, ob durch das Bau- oder Gestaltungsplanprojekt welches Verfahrensgegenstand ist, die künftige Planung tatsächlich gefährdet erscheint. Unter diesen Voraussetzungen ist ausnahmsweise die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans zulässig und geboten.

E. 8: Nachzugehen ist dem Vorwurf der Beschwerdeführenden, der Gestaltungsplan Stammerau trage dem ISOS nicht hinreichend Rechnung und er müsse in seiner nun vorliegenden definitiven Form der Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und der Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) zur Beurteilung vorgelegt werden. Mit ihrer Forderung, der Gestaltungsplan Stammerau sei der ENHK und der EKD zur Prüfung vorzulegen, übersehen die Beschwerdeführer, dass hier mangels Vorliegen einer Bundesaufgabe keine obligatorische Begutachtung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG vorgeschrieben ist. Der Umstand, dass sich die ENHK und die EKD gestützt auf Art. 17a NHG im Rahmen der Ausarbeitung des Gestaltungsplans Stammerau zu zwei Richtprojekten geäußert haben, bedeutet vor diesem Hintergrund nicht, dass ihnen auch die letzten Änderungen am Richtprojekt, mit denen ihrer Kritik bzw.

ihren Anregungen Rechnung getragen werden sollte, zwingend zur Beurteilung hätten vorgelegt werden müssen. Eine Bundesrechtsverletzung liegt insofern nicht vor. Die Beschwerdeführenden bringen vor, nach dem ISOS sei die Stammerau zwingend von Bauten frei zu halten. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Gericht in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abweichen. Diese Grundsätze gelten sowohl für die gestützt auf Art. 7 NHG erforderliche Begutachtung als auch für die fakultative Begutachtung gemäss Art. 8 NHG (siehe: US EspaceSuisse Nr. [3924](#)) und die besonderen Gutachten gestützt auf Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. E NHV (siehe: US EspaceSuisse Nr. [4696](#)). Diese erhöhte Bindungswirkung kommt mit anderen Worten auch dann zum Tragen, wenn das betreffende Vorhaben keine Bundesaufgabe darstellt. Die Behauptung der Beschwerdeführenden, die ENHK und die EDK hätten eine Überbauung der Stammerau nur deshalb akzeptiert, weil sie im Zonenplan so vorgesehen sei, ist unzutreffend. Durch die mehrfache Überarbeitung des Gestaltungsplans bzw. des damit verbundenen Richtprojekts wurde sämtlichen Auflagen und Empfehlungen der Kommissionen Rechnung getragen. Selbst wenn zutreffen würde, dass aus Sicht der ENHK und der EKD geringere Bauvolumen und weniger hohe Fassaden wünschbar wären, so wären im Übrigen derartige Vorgaben einer raumplanerischen Interessenabwägung zugänglich. Das Verwaltungsgericht ist in dieser Hinsicht zu Recht auf das Interesse an der Verdichtung der Ortschaften gegen innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis RPG) eingegangen (Art. 3 RPV und siehe: US Espace Suisse Nr. [5281](#)). Auch wenn zutrifft, dass sich Verdichtung und Ortsbild- bzw. Denkmalschutz nicht ausschliessen, so stehen diese beiden Interessen hier immerhin in einem Spannungsverhältnis. Das Verwaltungsgericht hat das ISOS jedenfalls hinreichend berücksichtigt, indem es den Gestaltungsplan daraufhin überprüfte, ob dieser die wesentlichen Vorgaben der ENHK und der EKD einhält. Dass es keine weitere Reduktion des gemäss Gestaltungsplan möglichen Bauvolumens oder der Fassadenhöhe verlangte, ist insofern nicht zu beanstanden.

E. 9: Schliesslich berufen sich die Beschwerdeführenden auf die kantonalrechtlichen Bestimmungen zum Gestaltungsplan. Laut Verwaltungsgericht ist die bessere Siedlungsgestaltung im öffentlichen Interesse darin zu erblicken, dass der Baubereich entsprechend den gutachterlichen Feststellungen auf den nordwestlichen Bereich der Liegenschaft konzentriert und dort eine verdichtete Bauweise geschaffen wird, womit die bereits vorhandene Erschliessung genutzt werde und die Bebauung nahe an die bestehenden Bauten im Norden und Westen der Liegenschaft anschliesse. Das deutliche Abrücken der Bebauung (mit einem Abstand von 40 m) vom geschützten Walzmühle-Ensemble und der Freiraum im Ostbereich der Liegenschaft entlang der Murg entspreche den Vorgaben der eidgenössischen Kommissionen. Eine bessere Siedlungsgestaltung werde

---

somit durch die haushälterische Nutzung des Bodens und die dadurch geschaffenen Freiräume gegenüber den südlichen Walzmühle-Gebäuden und dem östlichen Murgelände erzielt. Daraus ist abzuleiten, dass es ohne Weiteres nicht unhaltbar ist, von einer gesamthaft besseren Siedlungsgestaltung im Sinne von Art. 24 Abs. 2

PBG/TG auszugehen. Die Rüge der willkürlichen Anwendung der kantonalrechtlichen Bestimmungen zum Gestaltungsplan ist somit unbegründet, soweit sie überhaupt hinreichend solide war. Die Beschwerden sind abzuweisen.

## URTEIL IM ORIGINAL

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C\_753/2021, 1C\_754/2021

Urteil vom 24. Januar 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Müller,  
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,
3. C. \_\_\_\_\_,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Andrin Perl,  
Beschwerdeführer,

gegen

D. \_\_\_\_\_ AG,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Mike Gessner,  
Beschwerdegegnerin,

Politische Gemeinde Frauenfeld,  
Rathaus, 8500 Frauenfeld,  
Departement für Bau und Umwelt  
des Kantons Thurgau,  
Generalsekretariat, Promenade, 8510 Frauenfeld.

Gegenstand

1C\_753/2021

Gesuch um Unterschutzstellung der Stammerau und  
Gestaltungsplan Stammerau,

1C\_754/2021

Gestaltungsplan Stammerau und Teilaufhebung  
Baulinienplan Walzmühlestrasse,

Beschwerden gegen die Entscheide des  
Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau  
vom 13. Oktober 2021 (VG.2020.152/E, VG.2020.153/E).

**Sachverhalt:**

**A.**

Die D. \_\_\_\_\_ AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 761 in Frauenfeld. Die Liegenschaft, "Stammerau" genannt, ist 18'208 m<sup>2</sup> gross und unüberbaut und wird vom Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) erfasst. In ihrem Norden liegt das überbaute Gebiet "Üsseri Stammerau", im Osten der Fluss Murg und im Süden das denkmalgeschützte Industrieensemble "Walzmühle".

Im Jahr 2005 legte die Politische Gemeinde Frauenfeld den Gestaltungsplan "Wohnüberbauung Walzmühle" öffentlich auf. Dieser sah für die Parzelle Nr. 761 drei Baubereiche für eine Überbauung mit insgesamt 81 Wohnungen vor. Verschiedene Nachbarinnen und Nachbarn, darunter die E. \_\_\_\_\_ AG, legten dagegen Einsprache ein. Im Verlauf des anschliessenden Rechtsmittelverfahrens, das zweimal ans Bundesgericht führte (Urteil 1C\_422/2008 vom 23. Dezember 2008, publ. in [BGE 135 II 22](#), und Urteil 1C\_470/2009 vom 3. Mai 2010) stellten die E. \_\_\_\_\_ AG und die Stockwerkeigentümergeinschaft F. \_\_\_\_\_ ein Gesuch um Unterschutzstellung der Walzmühle samt ihrer Umgebung. Am 4. September 2012 hob die Gemeinde Frauenfeld den Gestaltungsplan "Wohnüberbauung Walzmühle" auf und wies das Gesuch um Unterschutzstellung ab. Einen dagegen von verschiedenen Stockwerkeigentümern und -eigentümerinnen, darunter G. \_\_\_\_\_ und A. \_\_\_\_\_, erhobenen Rekurs schrieb das Departement für Bau und Umwelt (DBU) des Kantons Thurgau am 3. Juni 2013 aufgrund einer Einigung der Parteien ab.

In der Folge erstellte die D. \_\_\_\_\_ AG für ihre Parzelle Nr. 761 einen neuen Gestaltungsplan (Gestaltungsplan Stammerau). Dieser wurde von der Gemeinde Frauenfeld vom 16. September bis zum 5. Oktober 2016 öffentlich aufgelegt. G. \_\_\_\_\_ und A. \_\_\_\_\_ erhoben dagegen Einsprache. Am 6. Februar 2017 ersuchten sie zudem um Unterschutzstellung der gesamten Parzelle. Die Gemeinde Frauenfeld wies mit Entscheid vom 6. März 2018 sowohl das Gesuch als auch die Einsprache ab. Einen dagegen erhobenen Rekurs wies das DBU mit Entscheid vom 17. September 2020 ab. Gleichzeitig genehmigte es den Gestaltungsplan (mit Ausnahme von Art. 22 Abs. 1 der dazugehörigen Sonderbauvorschriften [SBV]) und die Teilaufhebung des Baulinienplans "Walzmühlestrasse". Zur Begründung hielt es im Wesentlichen fest, der Gestaltungsplan erfülle die gesetzlichen Anforderungen. Die Vorgaben des ISOS würden mit der Gestaltungsplanpflicht erfüllt, eine Unterschutzstellung im Sinne der von den Rekurrierenden geforderten kompletten Freihaltung der "Stammerau" von Bauten und Anlagen sei dagegen nicht erforderlich.

Gegen die beiden Entscheide des DBU reichten G. \_\_\_\_\_ und A. \_\_\_\_\_ beim Verwaltungsgericht Thurgau mit zwei Eingaben vom 8. Oktober 2020 Beschwerde ein. Mit zwei separaten Entscheiden vom 13. Oktober 2021 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerden ab.

## B.

Mit zwei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 6. Dezember 2021 beantragen G.\_\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_\_, die Urteile des Verwaltungsgerichts seien aufzuheben, dem Gestaltungsplan Stammerau sei die Genehmigung zu verweigern und das gesamte Areal mittels geeigneter Massnahmen unter Schutz zu stellen.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Die Gemeinde Frauenfeld und das DBU haben sich nicht vernehmen lassen.

Mit Eingabe vom 10. Oktober 2022 teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden dem Bundesgericht mit, dass G.\_\_\_\_\_ am 19. April 2022 verstorben sei. An seine Stelle würden seine Ehefrau (A.\_\_\_\_\_) und Kinder (B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_) treten.

Mit Präsidialverfügung vom 14. Januar 2022 hat das Bundesgericht das in beiden Verfahren gestellte Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

## Erwägungen:

### 1.

Die angefochtenen Entscheide hängen inhaltlich eng zusammen. Es rechtfertigt sich, die Beschwerdeverfahren zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln (vgl. Art. 71 BGG in Verbindung mit Art. 24 BZP).

### 2.

Die angefochtenen Entscheide betreffen den Erlass eines Gestaltungsplans und ein Gesuch um Unterschutzstellung des Gestaltungsplanareals. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung (Art. 82 ff. BGG). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Miteigentümer bzw. Miteigentümerin einer direkt an das Gestaltungsplanareal angrenzenden Liegenschaft zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Der Beschwerdeführer G.\_\_\_\_\_, der im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung ebenfalls zur Beschwerde berechtigt war, ist später verstorben. Die an seiner Stelle in den Prozess eingetretenen Erben (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 6 Abs. 2-3 und Art. 17 Abs. 3 BZP) halten am Verfahren fest und haben eine Vollmacht für ihre Vertretung eingereicht.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerden ist vorbehaltlich der nachfolgenden Erwägungen einzutreten.

### 3.

In der Begründung der Beschwerde ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht

verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem und kommunalem Recht, prüft das Bundesgericht nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Insofern gelten qualifizierte Begründungsanforderungen. Soweit diese nicht eingehalten sind, ist auf die Rügen nicht einzutreten (zum Ganzen: [BGE 147 II 44](#) E. 1.2; [145 I 26](#) E. 1.3; je mit Hinweisen).

Die Beschwerdeschrift genügt diesen Anforderungen teilweise nicht. So halten die Beschwerdeführenden fest, sie würden bei ihrer Rüge der Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) bleiben. Mit der Erwägung der Vorinstanz, dass eine allfällige Verletzung jedenfalls als geheilt anzusehen sei, setzen sie sich jedoch nicht auseinander (s. zur Heilung von Gehörsverletzungen [BGE 148 IV 22](#) E. 5.5.2; [147 IV 340](#) E. 4.11.3; Urteil 4A\_27/2018 vom 3. Januar 2019 E. 3.2.4; je mit Hinweisen). Die Begründung muss zudem in der Beschwerde selbst enthalten sein. Die Verweise der Beschwerdeführenden auf ihre Ausführungen in Rechtsschriften im vorinstanzlichen Verfahren zur Siedlungsgestaltung, zur Sicht auf das Waldmühleareal und zur Gebäudehöhe sind deshalb unbeachtlich ([BGE 143 II 283](#) E. 1.2.3; [141 V 509](#) E. 2; je mit Hinweis).

### 4.

Die Akten des kantonalen Verfahrens wurden dem Bundesgericht eingereicht. Dem entsprechenden Gesuch der Beschwerdeführenden wurde damit Genüge getan. Weiter beantragen diese, die Gemeinde Frauenfeld sei aufzufordern, dem Bundesgericht Anschluss zu geben über den Stand der Arbeiten an der laufenden "Testplanung Lebensraum Murg" und am Sondernutzungsplan "Kanzler-Quartier". Indessen legen sie weder dar, was sie damit genau aufzeigen wollen, noch, inwiefern das beantragte neue Beweismittel durch den vorinstanzlichen Entscheid veranlasst worden sein soll (s. Art. 99 Abs. 1 BGG, wonach neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden dürften, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt). Darauf ist nicht einzutreten.

### 5.

**5.1.** Die Beschwerdeführenden machen geltend, über die Unterschutzstellung der Stammerau sei noch nicht rechtskräftig entschieden worden. Zudem sei nochmals zu vermerken, dass der Stadtrat im Entscheid vom 4. September 2012 die Unterschutzstellung der Stammerau keineswegs generell abgewiesen habe. Vielmehr habe er in den Erwägungen festgehalten, dass die Unterschutzstellung erst dann Thema sei, wenn die Gestaltungsplanung in Angriff genommen werde. Hinzu komme, dass gestützt auf das revidierte Raumplanungsgesetz das Erfordernis einer umfassenden Überprüfung der Ortsplanungsrevision Frauenfeld wesentlich sei. Diese Überprüfung laufe tatsächlich. Die aktuelle Wohnzone gehe auf das Jahr 1987 zurück. Sie hätten deshalb einen unbedingten Rechtsanspruch darauf, dass die Richtigkeit dieser Zonierung überprüft werde. Dabei sei das ISOS zu berücksichtigen. Die Gestaltungsplanung Stammerau sei deshalb auf Eis zu legen. Ob dies über den Erlass einer Planungszone, eine

speziellere Bausperre oder ein irgendwie geartetes Bauverbot geschehe, sei einerlei.

**5.2.** Das Verwaltungsgericht legte dar, der auf das Gesetz des Kantons Thurgau vom 8. April 1992 zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (RB 450.1; im Folgenden: NHG/TG) gestützte Antrag auf Unterschutzstellung der Parzelle Nr. 761 sei abzuweisen. Die Stockwerkeigentümergeinschaft F. \_\_\_\_\_ habe mit Gesuch vom 25. Juni 2009 der Gemeinde Frauenfeld beantragt, das gesamte Areal der Walzmühle mitsamt der Umgebung (inklusive der Stammerau) unter Denkmalschutz zu stellen. Die Gemeinde habe dies mit Entscheid vom 4. September 2012 unter Berücksichtigung eines gemeinsamen Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) vom 11. Februar 2011 abgelehnt. Der von den Beschwerdeführenden dagegen erhobene Rekurs sei aufgrund einer umfassenden Einigung zwischen den Parteien als erledigt abgeschlossen worden. Dadurch sei der Entscheid der Gemeinde in Rechtskraft erwachsen. Die Behauptung, dass die Freihaltung der Stammerau im Gestaltungsplanverfahren angeordnet werden könne, sei sinnlos, denn für die Freihaltung einer Parzelle brauche es keinen Gestaltungsplan. Weiter bestehe keine Veranlassung für eine Änderung des Rahmennutzungsplans zur Berücksichtigung des ISOS, da dieses keine Freihaltung der Parzelle verlange. Auch der Hinweis auf die anstehende Ortsplanungsrevision sei unbehelflich. Aktuell sei nicht erkennbar, was diese beinhalten werde. Im Übrigen würde die Berücksichtigung der künftigen Revision der Rahmennutzungsplanung einer unzulässigen Vorwirkung gleichkommen.

**5.3.** Soweit die Beschwerdeführenden bestreiten, dass über die Unterschutzstellung der Stammerau gestützt auf das NHG/TG rechtskräftig entschieden worden sei, fehlt es ihrer Beschwerde an einer substantiierten Auseinandersetzung mit der Begründung des Verwaltungsgerichts. Darauf ist nicht einzutreten (Art. 42 Abs. 2 BGG). Hingegen ist im Folgenden zu prüfen, ob sie Anspruch auf Überprüfung des kommunalen Rahmennutzungsplans und auf Erlass einer Planungszone oder eines anderen Sicherungsinstruments mit derselben Wirkung haben.

## 6.

**6.1.** Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen deshalb bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie bestandeskräftig werden, und können (anders als Normen) im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden. Davon gibt es indessen Ausnahmen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen an der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt ([BGE 145 II 83](#) E. 5.1; zur Publ. vorgesehene Urteil 1C\_650/2020 vom 12. Juli 2022 E. 3.3; je mit Hinweisen).

**6.2.** Dementsprechend sieht Art. 21 Abs. 2 RPG vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden müssen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Dabei sind zwei Stufen zu unterscheiden: Auf einer ersten wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; auf einer zweiten erfolgt nötigenfalls die Plananpassung. Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran. Im Rahmen der ersten Stufe sind geringere Anforderungen zu stellen: Eine Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist (zum Ganzen: [BGE 140 II 25](#) E. 3; zur Publ. vorgesehene Urteil 1C\_650/2020 vom 12. Juli 2022 E. 3.2; je mit Hinweisen).

**6.3.** Zum Zweck der (einstweiligen) Sicherung einer künftigen Nutzungsplanung sieht Art. 27 RPG das Instrument der Planungszone vor. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen (Satz 1). Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Satz 2). Baubewilligungen dürfen deshalb nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird somit auf diesem Weg eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt ([BGE 136 I 142](#) E. 3.2 mit Hinweisen). Die Festsetzung von Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist ([BGE 118 Ia 510](#) E. 4d mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung bildet Art. 27 RPG in dieser Hinsicht eine genügende gesetzliche Grundlage und benötigt keine kantonalen Ausführungsbestimmungen. Art. 27 RPG lässt aber Raum für weitergehende kantonale Regelungen. Vorausgesetzt ist, dass der Zweck der Planungszone gewahrt bleibt, künftige Planungen zu sichern (zum Ganzen: Urteil 1C\_577/2019 vom 4. November 2020 E. 3.2 mit Hinweisen).

## 6.4.

**6.4.1.** In seiner älteren Rechtsprechung schloss das Bundesgericht einen einklagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone kategorisch aus. Auf die im Rahmen eines Gestaltungsplan- oder Baubewilligungsverfahrens erhobene Rüge, dass eine Planungszone hätte erlassen werden müssen, war danach nicht einzutreten. Immerhin hielt es fest, dass der Erlass von Planungszone nicht im Belieben der Behörden liege, sondern sich im Rahmen des pflichtgemäss auszuübenden Ermessens aufdrängen könne (Urteil 1C\_76/2012 vom 6. Juli 2012 E. 3.6 mit Hinweisen [betreffend eine Beschwerde gegen einen Gestaltungsplan]).

**6.4.2.** In einem publizierten Urteil aus dem Jahr 2013 befasste sich das Bundesgericht mit der Einleitung eines Quartierplanverfahrens, mit dem ein peripher gelegenes, erst teilweise überbautes und nicht vollständig erschlossenes Gebiet baureif gemacht werden sollte. In dieser Situation ging es davon aus, dass die Eigentümer der betroffenen Grundstücke Anspruch darauf hätten, dass vor der Einleitung des Quartierplanverfahrens geprüft werde, ob dieses Gebiet überhaupt in der Bauzone verbleibe. Es hob den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts und den Beschluss zur Einleitung des Quartierplanverfahrens auf und lud die betroffene Gemeinde ein, die bestehende Grundordnung zu überprüfen ([BGE 140 II 25](#), insbesondere E. 4.4).

**6.4.3.** Im Urteil 1C\_114/2015 vom 10. Juli 2015 erwog das Bundesgericht, dass es sich im Rahmen einer nach Art. 21 Abs. 2 RPG gebotenen Einleitung einer Zonenplanrevision aufdrängen könne, eine Planungszone zur Sicherung der Planung zu erlassen. Hierzu sei die zuständige Behörde verpflichtet, wenn die beabsichtigte Planung (Rückzonung) tatsächlich gefährdet sei. Dagegen könne das Fehlen einer Planungszone nicht - gewissermassen akzessorisch - im Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Solange keine Planungszone erlassen worden sei, hätten die Baugesuchstellenden Anspruch auf die Behandlung ihres Gesuchs; die Baubewilligung könne - sofern sie materiell rechtmässig sei - nicht nachträglich mit der Begründung aufgehoben werden, dass die Gemeinde verpflichtet gewesen wäre, eine Planungszone zu erlassen und die hängigen Gesuche bis zum Inkrafttreten der neuen Planung zurückzustellen. Nichts anderes könne gelten, wenn sich Beschwerdeführende auf eine generelle Überdimensionierung der Bauzonen beriefen, die eine Anpassung des Zonenplans nach Art. 21 Abs. 2 RPG erfordere, jedenfalls wenn keine wichtigen Gründe dafür sprächen, dass speziell das Baugrundstück bzw. dessen Umgebung ausgezont werden müssten. Die Rüge, der Verzicht auf Erlass einer Planungszone sei rechtswidrig, ist somit bei Vorliegen wichtiger Gründe, wonach gerade das Baugrundstück bzw. dessen Umgebung ausgezont werden müssen, gemäss diesem Urteil nicht ausgeschlossen (a.a.O., E. 5.2 f. mit Hinweisen [betreffend eine Beschwerde gegen eine Baubewilligung]).

**6.4.4.** Im Urteil 1C\_577/2019 vom 4. November 2020 hat das Bundesgericht den kategorischen Ausschluss eines

Anspruchs auf Erlass einer Planungszone bzw. den Ausschluss einer entsprechenden Rüge weiter relativiert. Die beschwerdeführende Grundeigentümerin hatte das Verfahren mit einem Gesuch um Erlass einer Planungszone eingeleitet, war damit jedoch auf kantonaler Ebene gescheitert. Das Bundesgericht erwog, die allgemeinen Aussagen im angefochtenen Entscheid, wonach Privatpersonen keinen klagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone hätten und der Stadtrat auf das Gesuch nicht habe eintreten müssen, könnten verfahrensrechtliche Bedenken wecken. Die Rechtsprechung gehe davon aus, dass die Behörden aufgrund ihrer Planungspflicht unter Umständen zum Erlass einer Planungszone verpflichtet seien. Dafür müsse ein hinreichendes öffentliches Interesse vorliegen bzw. sei ein Planungsbedürfnis erforderlich. Die Rechtsprechung habe ein solches bejaht, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspreche. Es treffe zu, dass die Praxis keine allzu hohen Anforderungen an die Begründetheit einer behördlichen Planungsabsicht beim Erlass einer Planungszone stelle. Demgegenüber unterliege der Anspruch der Grundeigentümerschaft auf Überprüfung der Nutzungsplanung nach Art. 21 Abs. 2 RPG relativ strengen Anforderungen (a.a.O., E. 3.4 und 5.2). Weil die Vorinstanz die Pflicht zur Überprüfung der Ortsplanung auf der ersten Stufe gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG sinngemäss verneint hatte und das Bundesgericht diese Auffassung mangels erheblicher Änderung der Verhältnisse teilte, wies es die Beschwerde ab (a.a.O., E. 5.3).

**6.4.5.** Im zur Publikation bestimmten Urteil 1C\_650/2020 vom 12. Juli 2022 schliesslich hob das Bundesgericht die drei Verfahrensgegenstand bildenden Baubewilligungen auf, weil die Bauzonen in der fraglichen Gemeinde klar überdimensioniert waren, die massgebliche Nutzungsplanung im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung beinahe 18 Jahre alt war, die fraglichen Parzellen ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets lagen und ihre Auszonung somit in Frage kam. Zwar hatte die Gemeinde eine Planungszone zur Prüfung der Reduktion der Bauzonen erlassen, deren Inkrafttreten jedoch zeitlich gestaffelt, sodass die Erteilung der Baubewilligungen vor Eintritt der vollen Wirksamkeit der Planungszone deren Zweck zuwidergelaufen wäre (a.a.O., E. 3.6).

**6.5.** Gestützt auf diese chronologisch dargelegte Entwicklung der Rechtsprechung lassen sich folgende Leitsätze formulieren:

Grundsätzlich gilt, dass ein Baugesuchsteller Anspruch auf Behandlung seines Gesuchs hat, solange keine Planungszone erlassen wurde. Die Baubewilligung ist zu erteilen, sofern sie dem geltenden Recht und insbesondere der geltenden Nutzungsplanung entspricht.

Um Nutzungspläne auszuarbeiten, kann eine Planungszone nach Art. 27 RPG (oder ein äquivalentes kantonales Sicherungsinstrument) erlassen werden. Ein Gesuch um Baubewilligung oder Erlass eines Gestaltungsplans kann abgelehnt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung erschwert würde.

Steht keine (oder keine wirksame, s. E. 6.4.5 hiervor) Planungszone in Kraft, kann eine beschwerdeführende Person rügen, dieser Umstand verletze Art. 21 Abs. 2

i.V.m. Art. 27 RPG. Daraufhin ist unter Berücksichtigung des planerischen Ermessens der Gemeinde eine Interessenabwägung vorzunehmen, die insbesondere das Interesse an der Stabilität der geltenden Nutzungsplanung, deren Alter, das Ausmass ihrer Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, den Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran berücksichtigt. Zusätzlich ist die Frage zu beantworten, ob durch das Verfahrensgegenstand bildende Bau- oder Gestaltungsplanprojekt die künftige Planung tatsächlich gefährdet erscheint. Unter diesen Voraussetzungen ist ausnahmsweise die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans zulässig und geboten.

## 7.

Gemäss den Beschwerdeführenden wurde die geltende Nutzungsplanung von Frauenfeld im Jahr 1987 erlassen und seither lediglich in für den vorliegenden Fall nicht massgeblichen Punkten revidiert. Einzuräumen ist in dieser Hinsicht, dass das Alter des Nutzungsplans bei der nach Art. 21 Abs. 2 RPG erforderlichen Interessenabwägung zu berücksichtigen ist und der Planungshorizont für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG 15 Jahre beträgt. Allerdings hat das Verwaltungsgericht dargelegt, dass die Gemeinde Frauenfeld nicht über zu grosse, sondern vielmehr zu kleine Bauzonen verfüge und die Parzelle Nr. 761 zudem an drei Seiten an bereits bebauten Gebiet angrenze. Eine tatsächliche Gefährdung der künftigen Planung durch die Überbauung der Parzelle Nr. 761 ist in dieser Hinsicht nicht erkennbar.

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes ist zudem darauf hinzuweisen, dass entgegen ihrer Auffassung selbst die Bejahung von erheblich veränderten Verhältnissen nicht zwingend zu einer Revision der Rahmennutzungsplanung führen muss, sondern auch den Erlass von Sondernutzungsplänen (Gestaltungspläne, Überbauungspläne etc.) zur Folge haben kann ([BGE 114 Ia 385](#) E. 5; THIERRY TANQUEREL, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 37 zu Art. 21 RPG). Im vorliegenden Fall wurde gemäss dem angefochtenen Entscheid mit einer Zonenplanänderung im Jahr 1993 für die Liegenschaft Nr. 761 eine Gestaltungsplanpflicht eingeführt. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, dient diese Pflicht auch dazu, den Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes Rechnung zu tragen. Dass sich in dieser Hinsicht die Verhältnisse in erheblicher Weise verändert hätten, legen die Beschwerdeführenden nicht dar.

Das Verwaltungsgericht hat somit Art. 21 Abs. 2 und Art. 27 RPG nicht verletzt, indem es einen Anspruch auf akzessorische Prüfung der Nutzungsplanung verneinte.

## 8.

**8.1.** Weiter ist dem Vorwurf der Beschwerdeführenden nachzugehen, der Gestaltungsplan Stammerau trage dem ISOS nicht hinreichend Rechnung und er müsse in seiner nun vorliegenden definitiven Form der ENHK und der EKD zur Beurteilung vorgelegt werden.

**8.2.** Frauenfeld ist als Stadt im ISOS aufgeführt (Nr. 3435; Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang des Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]). Beim ISOS handelt es sich um ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV, Art. 6 Abs. 2 und Art. 2 NHG). Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Die Bundesinventare sind insoweit aber nicht unbeachtlich. Sie sind vielmehr bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (vgl. [BGE 135 II 209](#) E. 2.1; Urteil 1C\_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3; je mit Hinweisen). Der Erlass des hier umstrittenen Gestaltungsplans im Baugebiet der Gemeinde Frauenfeld stellt keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG dar (vgl. [BGE 145 II 176](#) E. 3.4; [135 II 209](#) E. 2.1; je mit Hinweisen). Der Schutz des im ISOS inventarisierten Ortsbilds von Frauenfeld findet deshalb in der genannten indirekten Weise statt.

**8.3.** Die ENHK und die EKD erstatteten am 11. Februar 2011 ein gemeinsames Gutachten zur Frage der Schutzwürdigkeit des Walzmühle-Areals und dessen Umgebung, inklusive der Stammerau. Der Gestaltungsplan "Wohnüberbauung Walzmühle", der damals Gegenstand von Rechtsmittelverfahren bildete und später von der Gemeinde Frauenfeld aufgehoben wurde, lag ihnen dabei nicht vor. Später reichte das kantonale Amt für Denkmalpflege den beiden Kommissionen des Bundes ein Richtprojekt zur Vorbereitung eines neuen Gestaltungsplans Stammerau zur Vorprüfung ein, der eine Überbauung mit fünf Gebäuden und gegenüber dem Walzmühle-Areal einen Korridor mit einer Breite von 21 m vorsah. Dazu nahmen die ENHK und die EKD am 17. Oktober 2013 Stellung, woraufhin das Richtprojekt erneut angepasst und abermals den beiden Kommissionen vorgelegt wurde. Diese äusserten sich dazu mit einem Schreiben vom 18. Dezember 2014. Den darin enthaltenen Empfehlungen folgend wurde der Gestaltungsplan ein weiteres Mal modifiziert. Auf eine weitere Vorlage an die ENHK und die EKD wurde verzichtet.

**8.4.** Art. 7 Abs. 2 NHG sieht vor, dass die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten verfasst, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (Satz 1). Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Satz 2). Mit ihrer Forderung, der Gestaltungsplan

Stammerau sei der ENHK und der EKD zur Prüfung vorzulegen, übersehen die Beschwerdeführer, dass hier mangels Vorliegen einer Bundesaufgabe keine obligatorische Begutachtung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG vorgeschrieben ist. Zwar sieht darüber hinaus Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) vor, dass die ENHK und die EKD besondere Gutachten gemäss Art. 17a NHG erstatten, sofern ein Vorhaben, das keine Bundesaufgabe nach Artikel 2 NHG darstellt, ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 NHG aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist. Jedoch erfordert eine solche Begutachtung gemäss Art. 17a NHG die Zustimmung des Kantons; sie ist im Gegensatz zu Art. 7 NHG nicht obligatorisch und kann deshalb auch nicht vom Bundesgericht angeordnet werden (Urteil 1C\_398/2015 vom 9. August 2016 E. 3.2 mit Hinweis). Der Umstand, dass sich die ENHK und die EKD gestützt auf Art. 17a NHG im Rahmen der Ausarbeitung des Gestaltungsplans Stammerau zu zwei Richtprojekten geäussert haben, bedeutet vor diesem Hintergrund nicht, dass ihnen auch die letzten Änderungen am Richtprojekt, mit denen ihrer Kritik bzw. ihren Anregungen Rechnung getragen werden sollte, zwingend zur Beurteilung hätten vorgelegt werden müssen. Eine Bundesrechtsverletzung liegt insofern nicht vor. Wie aus den folgenden Erwägungen hervorgeht, überzeugt im Übrigen die vorinstanzliche Auffassung, wonach die drei ergangenen Begutachtungen bzw. Stellungnahmen eine zuverlässige Beurteilungsgrundlage für den Gestaltungsplan bilden, selbst wenn keine Begutachtung des definitiven Gestaltungsplans bzw. Richtprojekts vorliegt.

**8.5.** Die Fläche der Stammerau wurde zusammen mit dem Flussraum der Murg in der ISOS-Aufnahme der Stadt Frauenfeld der "Umgebungsrichtung II" zugeordnet und mit dem Erhaltungsziel "a" belegt; die Stammerau soll also grundsätzlich von Bauten freigehalten werden (ISOS, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Thurgau, 2008, S. 381 und 391). Entgegen der Empfehlung im ISOS sieht der geltende Zonenplan allerdings (eine vom Flussraum zurückversetzte und mit einem Gestaltungsplanobligatorium belegte) Wohn- und Arbeitszone WA 3 (vormals: Wohn- und Gewerbezone WG 3) vor.

Im Gutachten vom 11. Februar 2011 definierten die ENHK und die EKD in Bezug auf die Walzmühle und ihre Umgebung zwei Schutzziele: Die Wahrung des ortsbildprägenden Flussraums der Murg mit den dazugehörenden Wäldern, Hecken und Einzelbäumen sowie die Wahrung der ortsbildwirksamen Ansichten des Walzmühle-Ensembles. Die Kommissionen waren der Meinung, dass die Überbauung der Stammerau, wie sie im geltenden Zonenplan zulässig ist, zu einer schweren Beeinträchtigung des Ortsbildes im Sinne dieser Schutzziele führen würde. Dennoch erachteten sie die Freihaltung der gesamten Fläche der Stammerau nicht als zwingend notwendig, um die im ISOS beschriebene Wirkung des Walzmühle-Areals zu gewährleisten. Sie schlugen konkrete Massnahmen vor, um bei einer Überbauung der Stammerau die Beeinträchtigung zu reduzieren: die Bebauungsgrenzen zum Walzmühle-Areal hin müssten grosszügig zurückversetzt, die Überbauung auf den nordwestlichen Teil der Stammerau beschränkt und der unmittelbar östlich der Lofts liegende Spickel freigehalten werden; die Bebauungsgrenze sei entlang der

Linie zwischen dem flussnächsten zu Lofts umgebauten Fabriktrakt und der östlichsten Ecke der im Norden angrenzenden Mehrfamilienhäuser zu ziehen; der genaue Verlauf der Baulinien nördlich des Walzmühle-Areals solle anhand von Volumenstudien ermittelt und im Gestaltungsplan festgesetzt werden; für die Gebäudevolumen allfälliger Neubauten solle an den aktuellen (künftig allenfalls leicht erhöhten) Baukörpern des nördlichen Teils der Walzmühle Mass genommen werden.

In ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2013 kritisierten die ENHK und die EKD die im mittlerweile modifizierten Gestaltungsplan vorgesehene fragmentierte Bauweise mit fünf Punktbauten und empfahlen, eine verdichtete Bauweise zu prüfen, die einerseits weniger Bauland in Anspruch nehmen würde und andererseits zu einer ruhigeren Gesamtwirkung führen könnte. Auch den 21 m breiten Korridor zwischen den Baufeldern und dem Walzmühle-Areal beurteilten sie als deutlich zu gering.

Den daraufhin ein weiteres Mal überarbeiteten Gestaltungsplan prüften die ENHK und die EKD in einer vom 18. Dezember 2014 datierenden Stellungnahme. Sie hielten fest, mit dem grösseren Freiraum von neu 40 m gegenüber dem Walzmühle-Areal und der dichteren Bauweise mit zwei L-förmigen Baukörpern schenke das Richtprojekt der von ihnen geäusserten Kritik die notwendige Beachtung. Um die Sicht auf die Walzmühle aus nördlicher Richtung zu verbessern, sollte das westliche winkelförmige Gebäude nach Osten zurückversetzt werden. Die Kommissionen äusserten weiter die Ansicht, dass der zu beurteilende Entwurf des Richtprojekts mit der vorgesehenen streng punktsymmetrischen Anordnung der beiden Baukörper zu einer Dominanz der Neubauten im Ortsbild führe. Eine weniger strenge Anordnung der Gebäude mit einer differenzierteren Gestaltung ihrer Baukörper, die auch weniger hoch sein könnten, würde diese Dominanz entschärfen und die Integration der neuen Bebauung in der städtischen Textur mit bestehender Wohnsiedlung im Norden und der Walzmühle im Süden wesentlich verbessern.

Gestützt auf diese letzte Beurteilung wurde das Richtprojekt erneut angepasst und dabei unter anderem das westliche Gebäude nach Osten verschoben, um die Ansicht auf das Walzmühle-Ensemble aus nördlicher Richtung zu verbessern. Die möglichen Attikageschosse wurden verkleinert und im Norden angeordnet, um sie so gegenüber dem Walzmühle-Ensemble weniger hoch erscheinen zu lassen.

**8.6.** Die Beschwerdeführenden bringen vor, gemäss dem ISOS sei die Stammerau zwingend von Bauten frei zu halten. Auch die ENHK und die EKD seien nicht damit einverstanden, dass die Stammerau überbaut werde. Ihr Gutachten hätten sie auf der Basis der Zuordnung der Stammerau zur Wohnzone abgegeben, die das ISOS klar verletze. Das raumplanerische Ziel der Verdichtung schliesse den Schutz der Umgebung von Denkmälern nicht aus. Es brauche eine angemessene Prüfung der Unterschützstellung. Die bisherigen Abklärungen würden jedoch bei Weitem nicht genügen. Die beiden riesigen Bauten hoben sich sehr deutlich von den bestehenden Bauten im Norden und vom Walzmühleareal im Süden ab und stünden stattdessen in Einklang mit den westlich gelegenen Industriebauten. Dies gelte sowohl hinsichtlich

der Volumen als auch der Fassadenhöhe. In der Stellungnahme von 2014 hätten die Kommissionen zudem festgehalten, dass eine definitive Beurteilung des geplanten Abstands von 40 m zwischen den Neubauten und der Walzmühle nicht losgelöst von der Art der Bebauung erfolgen könne, da der geplante Freiraum sowohl mit den Baukörpern der vorgesehenen Neubauten als auch mit der Walzmühle in Bezug stehe. Eine Überprüfung dieser Vorgabe hätten die Kommissionen nicht vornehmen können, weil ihnen der aktuelle, hier zu beurteilende Gestaltungsplan vorenthalten worden sei. Die Dominanz der geplanten Bauten sei entgegen der Stellungnahme jedoch nicht verringert worden. Der Freiraum von 40 m sei immer noch unzureichend. Auch hätten die Kommissionen eine Durchsicht von Norden nach Süden durch die Überbauung auf der Stammerau hindurch auf die Nordfassade der Walzmühle gefordert. Eine solche Durchsicht gebe es nicht.

**8.7.** Das Verwaltungsgericht legte dar, aus dem Gutachten von 2011 ergebe sich, dass die beiden eidgenössischen Kommissionen die in angemessenem Abstand zum Walzmühle-Areal vorgesehene Überbauung mit einer Begrenzung in der Ausdehnung nach Osten als hinreichend erachteten, um den Zielen des ISOS gerecht zu werden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden fordere das ISOS mit dem Erhaltungsziel "a" keine ultimative Freihaltung der Parzelle Nr. 761 von jeglicher Bebauung. Das Erhaltungsziel sei vielmehr als Empfehlung zu verstehen. Bei hinreichender Begrenzung einer Bebauung der "Stammerau" Richtung Süden und Osten seien die Erhaltungsziele hinsichtlich der Walzmühle einerseits und der Murgumgebung andererseits in rechtsgenügender Weise berücksichtigt und gesichert. Mit einzubeziehen sei zudem das öffentliche Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung und an einer verdichteten Bauweise. Zwar handle es sich bei der streitbetroffenen Liegenschaft um eine relativ grosse, noch unbebaute Fläche. Diese sei jedoch an drei Seiten umgeben von baulich genutzten Arealen, womit sich auch aus diesem Grund eine angemessene - insbesondere die Interessen des Ortsbild- und Denkmalschutzes berücksichtigende - Bebauung als sachgerecht erweise. Mit der Konzentration des bebaubaren Bereichs auf den nordwestlichen Teil der Liegenschaft und der gewählten Bauweise mit zwei L-förmigen Baukörpern würden sowohl die Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes als auch das öffentliche Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung in ausgewogener Weise berücksichtigt. Auch dies spreche gegen eine umfassende Freihaltung der Liegenschaft.

**8.8.** Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Gericht in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abweichen ([BGE 145 II 70](#) E. 5.5 mit Hinweisen). Besonderes Gewicht kommt im Bereich des Natur- und Heimatschutzes den Gutachten der ENHK und der EKD zu. Vom Ergebnis der Begutachtung darf nur aus triftigen Gründen abgewichen werden, selbst wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht. Dies trifft namentlich auch für die dem Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen zu. Diese Grundsätze gelten sowohl für die gestützt auf Art. 7 NHG erforderliche Begutachtung als auch für die fakultative Begutachtung gemäss Art. 8 NHG ([BGE 136 II 214](#) E. 5 mit Hinweisen) und die

besonderen Gutachten gestützt auf Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. e NHV (so implizit das Urteil 1C\_893/2013 vom 1. Oktober 2014, siehe lit. B des Sachverhalt und E. 5.3.3 mit Hinweisen). Die erhöhte Bindungswirkung kommt mit anderen Worten auch dann zum Tragen, wenn das betreffende Vorhaben keine Bundesaufgabe darstellt.

**8.9.** Die Behauptung der Beschwerdeführenden, die ENHK und die EKD hätten eine Überbauung der Stammerau nur deshalb akzeptiert, weil sie im Zonenplan so vorgesehen sei, ist unzutreffend. Zwar hielten die Kommissionen in ihrem Gutachten von 2014 fest, dass die Zuordnung zur Wohn- und Gewerbezone entgegen der Empfehlung im ISOS erfolgt sei. Jedoch machten sie zum einen durch die Verwendung des Worts "Empfehlung" klar, dass es sich dabei nicht um eine unabdingbare Voraussetzung zur Erreichung des Schutzzwecks des ISOS handelt, zum anderen definierten sie in der Folge diesen Schutzzweck und machten in diesem Rahmen detaillierte Vorgaben für die Überbauung. Daraus geht klar hervor, dass sie eine Überbauung der Stammerau unter gewissen Bedingungen mit dem ISOS als vereinbar erachten. Die betreffenden, oben wiedergegebenen Ausführungen im Gutachten sind schlüssig. Dass die Abklärungen, die bisher zur Schutzwürdigkeit der Walzmühle getroffen wurden, unzureichend sein sollten, ist zudem nicht erkennbar. Die Beschwerdeführenden legen denn auch nicht dar, welche weiteren Abklärungen sie als erforderlich erachten.

Durch die mehrfache Überarbeitung des Gestaltungsplans bzw. des damit verbundenen Richtprojekts wurde sämtlichen Auflagen und Empfehlungen der Kommissionen Rechnung getragen. Die im Gutachten von 2011 klar definierte Bebauungsgrenze gegenüber der Murg wurde eingehalten. Die Vorgabe zum Abstand gegenüber dem Walzmühle-Areal, der gemäss dem Gutachten "grosszügig" bemessen sein sollte, sahen die eidgenössischen Kommissionen nach einer Erhöhung von 21 m auf 40 m als grundsätzlich erfüllt an. Zwar bringen die Beschwerdeführenden zu Recht vor, dass diesbezüglich in der Stellungnahme von 2014 die Art der Bebauung vorbehalten wurde. Sie übersehen jedoch, dass die Kommissionen gleich im Anschluss an die Formulierung diese Vorbehalts unter dem Titel "Bauweise" konkretisierten, welche Punkte ihrer Auffassung nach in dieser Hinsicht zu beachten seien. Im Einzelnen hielten sie fest, dass das westliche winkelförmige Gebäude nach Osten zurückversetzt werden sollte, um die Ansicht aus nördlicher Richtung zu verbessern. Zudem erwogen sie, dass eine weniger strenge Anordnung der Gebäude mit einer differenzierteren Gestaltung ihrer Baukörper, die auch weniger hoch sein könnten, die Dominanz der streng punktsymmetrisch angeordneten Baukörper entschärfen und die Integration der neuen Bebauung in der städtischen Textur wesentlich verbessern würde. Das Verwaltungsgericht legte dazu in nachvollziehbarer Weise dar, dass nicht nur die geforderte Verschiebung des westlichen Gebäudes erfolgt sei, sondern auch eine Verkleinerung der möglichen Attikageschosse. Diese seien zudem im Norden angeordnet worden, damit sie gegenüber dem Walzmühle-Ensemble weniger hoch erschienen.

Die Kritik der Beschwerdeführenden, dass die Dominanz der geplanten Bauten entgegen der Stellungnahme der ENHK und der EKD nicht verringert worden sei, ist vor

diesem Hintergrund unzutreffend. Auch das Vorbringen, die Kommissionen hätten eine Durchsicht von Norden nach Süden durch die Überbauung auf der Stammerau hindurch auf die Nordfassade der Walzmühle gefordert, geht fehl. Aus der Stellungnahme von 2014 geht vielmehr hervor, dass die Verschiebung des westlichen Gebäudes nach Osten dazu dienen soll, die Sicht von Personen, die sich dem Walzmühle-Areal auf der Walzmühlestrasse von Norden her nähern, zu verbessern. Dabei geht es um die Sicht an den beiden im Gestaltungsplan vorgesehenen Gebäuden vorbei, nicht um diejenige zwischen diesen Gebäuden hindurch.

Selbst wenn zutreffen würde, dass aus Sicht der ENHK und der EKD geringere Bauvolumen und weniger hohe Fassaden wünschbar wären - wofür nach dem Ausgeführten keine Anhaltspunkte bestehen -, so wären im Übrigen derartige Vorgaben einer raumplanerischen Interessenabwägung zugänglich. Das Verwaltungsgericht ist in dieser Hinsicht zu Recht auf das Interesse an der Verdichtung der Ortschaften gegen innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis RPG) eingegangen (Art. 3 RPV; vgl. auch Urteil 1C\_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6). Auch wenn zutrifft, dass sich Verdichtung und Ortsbild- bzw. Denkmalschutz nicht ausschliessen, so stehen diese beiden Interessen hier immerhin in einem Spannungsverhältnis. Das Verwaltungsgericht hat das ISOS jedenfalls hinreichend berücksichtigt, indem es den Gestaltungsplan daraufhin überprüfte, ob dieser die wesentlichen Vorgaben der ENHK und der EKD einhält. Dass es keine weitere Reduktion des gemäss Gestaltungsplan möglichen Bauvolumens oder der Fassadenhöhe verlangte, ist insofern nicht zu beanstanden.

## 9.

Schliesslich berufen sich die Beschwerdeführenden auf die kantonalrechtlichen Bestimmungen zum Gestaltungsplan, deren Einhaltung das Bundesgericht allerdings nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür prüft (Art. 9 BV, s. E. 3 hiervor). § 23 Abs. 1 Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Thurgau vom 21. Dezember 2011 (PBG; RB 700) sieht insofern vor, dass der Gestaltungsplan je nach Zielsetzung der architektonisch guten, auf die bauliche und landschaftliche Umgebung und die besonderen Nutzungsbedürfnisse abgestimmten Bebauung, Verdichtung oder Erneuerung sowie der angemessenen Ausstattung mit Anlagen zur Erschliessung oder im Nichtbaugelände in der Regel der Landschaftsgestaltung dient. Zudem kann nach § 24 Abs. 2 PBG von der Regelbauweise nur dann abgewichen werden, wenn dadurch gesamthaft eine bessere Siedlungsgestaltung erzielt wird und diese im öffentlichen Interesse liegt.

Das Verwaltungsgericht erwog im Licht dieser kantonalrechtlichen Vorgaben, dass der ursprüngliche Zonencharakter nicht aufgegeben werden dürfe, weshalb zumindest die Maximalmasse der nächsthöheren Zone einzuhalten seien. Es hielt fest, dass sich die Erhöhung der Nutzungsdichte, die Fassadenhöhe und die Geschosshöhe an diesen Rahmen hielten. Die Beschwerdeführenden kritisieren diese Feststellungen teilweise als falsch, gehen auf die vorinstanzlichen Ausführungen aber nicht in substantiierter Weise ein (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

Hinsichtlich des kantonalrechtlichen Kriteriums der gesamthaft besseren Siedlungsgestaltung bezog sich das Verwaltungsgericht zunächst auf die Ausführungen im Planungsbericht vom 18. August 2016. Danach ist die bessere Siedlungsgestaltung im öffentlichen Interesse darin zu erblicken, dass der Baubereich entsprechend den gutachterlichen Feststellungen auf den nordwestlichen Bereich der Liegenschaft konzentriert und dort eine verdichtete Bauweise geschaffen wird, womit die bereits vorhandene Erschliessung genutzt werde und die Bebauung nahe an die bestehenden Bauten im Norden und Westen der Liegenschaft anschliesse. Das deutliche Abrücken der Bebauung (mit einem Abstand von 40 m) vom geschützten Walzmühle-Ensemble und der Freiraum im Ostbereich der Liegenschaft entlang der Murg entspreche den Vorgaben der eidgenössischen Kommissionen. Eine bessere Siedlungsgestaltung werde somit durch die häusliche Nutzung des Bodens und die dadurch geschaffenen Freiräume gegenüber den südlichen Walzmühle-Gebäuden und dem östlichen Murggelände erzielt. Die Beschwerdeführenden bringen in dieser Hinsicht einzig Kritikpunkte vor, auf die im Zusammenhang mit der Frage, ob das ISOS hinreichend Beachtung fand, bereits eingegangen wurde. Auf die betreffenden Erwägungen kann verwiesen werden (E. 8 hiervor). Daraus erhellt sich ohne Weiteres, dass es nicht unzulässig ist, von einer gesamthaft besseren Siedlungsgestaltung im Sinne von § 24 Abs. 2 PBG auszugehen.

Die Rüge der willkürlichen Anwendung der kantonalrechtlichen Bestimmungen zum Gestaltungsplan ist somit unbegründet, soweit sie überhaupt hinreichend substantiiert wurde.

## 10.

Die Beschwerden sind aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

### Demnach erkennt das Bundesgericht:

#### 1.

Die Verfahren 1C\_753/2021 und 1C\_754/2021 werden vereinigt.

#### 2.

Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

#### 3.

Die Gerichtskosten von Fr. 6'000.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt.

---

**4.**

Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.-- zu bezahlen.

**5.**

Dieses Urteil wird den Parteien, der Politischen Gemeinde Frauenfeld, dem Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 24. Januar 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Dold