



Fall-Nr.:	21-4653
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	19.09.2022
Entscheiddatum:	24.05.2022

BUDE 2022 Nr. 043

Art. 122, 136 Abs. 2 Bst. g und 159 Abs. 1 Bst. d PBG; Art. 26 BV: Beim Einbau neuer Fenster handelt es sich nicht um bewilligungsfreien Unterhalt einer Baute (Erw. 3). Dass im Ortsbildschutzgebiet bei spätklassizistischen Gebäuden der Einbau von Holzfenstern, die ein charakteristisches Element darstellen, verlangt und jener von Kunststofffenstern nicht bewilligt wird, stellt kein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie dar (Erw. 4). Vorliegend vermag die Rekurrentin nicht aufzuzeigen, dass die Vorinstanz seit ihrer Praxisanpassung im Jahr 2014 in ähnlichen Sachverhaltskonstellationen regelmässig Kunststofffenster bewilligt hat und dies auch weiterhin zu tun gedenkt bzw. eine eigentliche ständige gesetzeswidrige Praxis betreibt. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht nicht (Erw. 5). Der von der Vorinstanz angeordnete Rückbau der ohne Baubewilligung eingebauten Kunststofffenster und deren Ersatz durch Holzfenster zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist verhältnismässig (Erw. 6). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2022/107 vom 19. Januar 2023 aufgehoben und mit Urteil des Bundesgerichtes 1C_119/2023 die Beschwerde gutgeheissen.)

BUDE 2022 Nr. 43 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-4653

Entscheid Nr. 43/2022 vom 24. Mai 2022

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch MLaw Nora Mätzler, Rechtsanwältin, Poststrasse 23,
9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Entscheid vom 27. April 2021)

Betreff

Baugesuch (Ersatz Fenster und Rollläden im 2. Obergeschoss
[bereits ausgeführt])



Sachverhalt

A.

a) A.____, Y.____, ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____. Gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 20. Januar 1995 liegt das Grundstück in der Wohnzone für zentrumsnahes Wohnen (WZ3) und gemäss Verzeichnis der geschützten Bauten, Bäume und Strassenräume mit Vorgartenbestand vom 20. Januar 1995 (abgekürzt SchutzVO) im Ortsbildschutzgebiet. Darüber hinaus besitzt Z.____ gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ein Ortsbild von nationaler Bedeutung (Gebiet 3.1) mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhalt).

b) Auf dem Grundstück Nr. 001 befindet sich das Wohnhaus Vers.-Nr. 002. Es handelt sich um ein zeittypisches spätklassizistisches Wohnhaus.

(...)

(Zonenplan kommunale Darstellung Gde; Quelle: Geoportal)

c) Nachdem der Bereich Bau und Stadtentwicklung der Stadt Z.____ festgestellt hatte, dass im 2. OG des Gebäudes Vers.-Nr. 002 ohne Baubewilligung neue Fenster eingebaut wurden, wurde A.____ mit Schreiben vom 18. August 2020 schriftlich aufgefordert, ein Baugesuch nachzureichen.

B.

a) Mit Baugesuch vom 20. August 2020 beantragte A.____ beim Stadtrat Z.____ die Baubewilligung für die eingebauten weissen Kunststoffenster sowie die Rollläden aus Aluminium im 2. OG des Gebäudes Vers.-Nr. 002.

b) Innert der Auflagefrist vom 21. Oktober bis 3. November 2020 gingen keine Einsprachen ein.

c) Die Stadtbildkommission der Stadt Z.____ hielt in der Sitzung vom 14. Oktober 2020 fest, für das Ortsbild seien Fenster in Holz mit echtem Oblichtflügel oder zumindest vollständig ausgebildeten Sprossen typisch. Die eingesetzten Fenster verfügten über keine Sprossen. In Bezug auf deren Gestaltung sowie die Materialauthenzität würden sie den Gestaltungsanforderungen im Ortsbild nicht zu genügen vermögen.

d) Mit Teilverfügung vom 19. November 2020 erteilte die kantonale Denkmalpflege (DMP) die Zustimmung für die Rollläden und für den Fenstersersatz mit der Auflage, diesen in Holz auszuführen.

Die DMP führte aus, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung werde bei Renovationen von Baudenkmalern und Bauten in Ortsbildschutzgebieten regelmässig verlangt, dass ursprüngliche Materialien



verwendet werden, soweit sie als charakteristische Eigenschaften zum Zeugniswert beitragen würden. Auch die SchutzVO verlange die Verwendung authentischer Materialien und eine gute Einfügung ins Ortsbild, welches gemäss ISOS mehrheitlich von spätklassizistischen Bauten geprägt sei. Die Bauten stammten aus der Zeit bis Mitte des 19. Jahrhunderts. Damals habe es keine Fenster aus Kunststoff gegeben. Solche seien in ihrem Ausdruck fremd und wirkten im Ortsbild störend. Diese Art der verwendeten Materialien führten zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der massgeblichen Schutzziele des Ortsbilds von nationaler Bedeutung.

e) Mit Beschluss vom 27. April 2021 bewilligte der Stadtrat Z.____ die Rollladenlamellen unter Auflagen, verweigerte die Baubewilligung für die Kunststofffenster im 2. OG und ordnete die Wiederherstellung gemäss den Auflagen der Teilverfügung der DMP an.

Zur Begründung hielt der Stadtrat fest, angesichts der Teilverfügung der DMP sei das Bauvorhaben nicht bewilligungsfähig. Zudem sei die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen, da dies einzig zielführend sei zur Wahrung der Materialauthentizität.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ mit Schreiben vom 11. Mai 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltschutzdepartement). Mit Rekursergänzung vom 11. Juni 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Auf die Wiederherstellung der bereits umgesetzten Arbeiten, resp. die eingesetzten Kunststofffenster durch Holzfenster zu ersetzen, ist zu verzichten.
2. Die Baubewilligung für die bereits eingesetzten Kunststofffenster ist durch die Stadt Z.____ nachträglich zu erteilen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Z.____.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Auflage, Holzfenster einzubauen, stelle ein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. Im Baureglement werde nicht vorgeschrieben, dass Häuser im Ortsbildschutzgebiet lediglich Holzfenster haben dürften. Das öffentliche Interesse, Ortsbildschutzgebiete in ihrer äusseren Erscheinung und Bausubstanz zu erhalten, könne auch mit Kunststofffenstern gewahrt werden. Das geschützte Ortsbild werde durch die PVC-Fenster nicht schwer beeinträchtigt. Für das Erscheinungsbild könnten nachträglich Quersprossen angebracht werden. Darüber hinaus habe sie Anspruch auf Gleichbehandlung. Es gebe im Quartier viele Gebäude mit Kunststofffenstern mit und ohne Sprossen. Beim Gebäude Vers.-Nr. 003 seien im Jahr 2020 Kunststofffenster eingebaut worden, wie auch beim Gebäude an der S.____ 19. Ferner sei die verfügte Wiederherstellung unverhältnismässig. Mit dem nachträglichen Montieren



von Quersprossen werde die Erhaltung der äusseren Erscheinungsform erreicht. Die Kunststofffenster müssten entsorgt werden und es würden durch deren Ausbau und den Ersatz durch Holzfenster erhebliche Mehrkosten entstehen. Kunststofffenster seien zudem witterungsbeständiger, formstabil, farbecht und langlebig. Holzfenster müssten immer wieder geschliffen und lackiert werden. Der Einbau der Kunststofffenster sei gutgläubig in der Annahme erfolgt, das Vorhaben sei nicht baubewilligungspflichtig.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2021 beantragt die Vorinstanz, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird ausgeführt, Farbgebungen und Fassadenrenovierungen in Ortsbildschutzgebieten seien in der Stadt Z.____ baubewilligungspflichtig. Zur Fassadenrenovation zähle auch der Ersatz der Fenster. Vorliegendes Bauvorhaben sei daher baubewilligungspflichtig. Was die vermeintlich vorhandenen Kunststofffenster in der Nachbarschaft betreffe, sei darauf hinzuweisen, dass im Ortsbildschutzgebiet bei historischen Gebäuden stets Fenster in Holz zur Wahrung einer guten Gesamterscheinung verfügt würden. Bei nachträglich hinzugekommenen Gebäuden wie dem B.____, T.____ 005, oder dem Gebäude an der S.____ 004 mit neuzeitlichem Ausdruck seien im Einklang mit der modernen Architektur auch andere Materialien zugelassen. An den überwiegend 100-jährigen Stadthäusern wirkten Kunststofffenster fremdartig. Neben der Materialisierung sei auch die Unterteilung der Fenster mit Sprossen prägend. Eine Gleichbehandlung im Unrecht sei zu verneinen.

b) Mit Amtsbericht vom 7. September 2021 führt die DMP aus, die Bewahrung der historischen Authentizität und ästhetischen Qualität eines Baus setze auch entsprechendes Baumaterial voraus. Soweit die ursprünglichen Materialien als charakteristische Eigenschaft zum Zeugniswert beitragen, könne dessen Verwendung bei Renovierungen verlangt werden. Das betroffene Ortsbild sei gemäss ISOS von mehrheitlich spätklassizistischen Bauten geprägt. Zu dieser Zeit habe es keine Kunststofffenster gegeben. Die Wirkung von solchen Fenstern sei bei Bauten aus der spätklassizistischen Zeit fremd und als negative Beeinträchtigung der Baute und des Ortsbilds zu qualifizieren. Das bereits ausgeführte Bauvorhaben stelle eine wesentliche Beeinträchtigung dar. Die Fassade mit den darin dominierenden Fenstern sei ein erheblicher Teil des geschützten Ortsbilds. Die durch den Kunststoff begründete Andersartigkeit der Fenster im 2. OG verhindere ein einheitliches Erscheinungsbild der Fassade. Die fehlende Materialauthentizität sei augenfällig. Die als Schutzziel verlangte Einordnung von baulichen Änderungen ins Ortsbild, damit eine gute Gesamtwirkung entstehe, sei somit nicht gegeben. Kunststofffenster wiesen eine sichtbar andere Profilierung und Eckverbindung auf als Holzfenster. Das nachträgliche Anbringen von Quersprossen würde zwar dem Erscheinungsbild Rechnung tragen, genüge jedoch in Bezug auf die Materialauthentizität nicht.



E.

a) Das Bau- und Umweltdepartement führte am 20. Oktober 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Augenschein durch.

b) Mit Eingabe vom 24. November 2021 lässt sich die Rekurrentin, neu vertreten durch MLaw Nora Mätzler, Rechtsanwältin, St.Gallen, zum Augenscheinprotokoll vernehmen. In Bezug auf den Sachverhalt führt sie aus, im Perimeter des massgebenden Ortsbildschutzgebiets seien an 35 Gebäuden Kunststofffenster, an 16 Gebäuden Holzfenster, an vier Gebäuden Metallfenster und an 19 Gebäuden eine Mischung aus Kunststoff- und Holzfenstern festgestellt worden. Bei den Gebäuden auf den Grundstücken Nrn. 006 und 007 seien erst vor Kurzem Kunststofffenster eingebaut worden. Kunststofffenster würden gegenüber Holzfenstern diverse Vorteile aufweisen. Die mit Kunststofffenstern im Zusammenhang stehenden Kosten seien um ein Vielfaches tiefer als jene bei Holzfenstern.

In rechtlicher Hinsicht macht sie einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie geltend. Es gebe keine Bestimmung, die die Montage von Holzfenstern vorsehen würde. Da die Materialisierung der Fenster im Bereich des geschützten Ortsbilds heterogen sei, seien die Anforderungen an die Einordnung tief. Bei solchen Verhältnissen könne der Einbau von Holzfenstern nicht verlangt werden. Die Kunststofffenster würden das geschützte Ortsbild nicht beeinträchtigen. Sie liessen sich von solchen aus Holz im Erscheinungsbild kaum unterscheiden und wiesen zahlreiche Vorteile gegenüber Holzfenstern auf. Auch durch Kunststofffenster sei eine gute Gesamtwirkung zu erzielen. Als milderer Mittel hätte als Auflage das Anbringen von Sprossen verfügt werden können. Vorliegender Sachverhalt sei ferner mit jenem im Urteil des Bundesgerichtes 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017 vergleichbar (Holzfensterläden in der Churer Altstadt), in welchem ein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie festgestellt worden sei. Im genannten Verfahren habe es auch keine ausdrückliche Bestimmung bezüglich Materialisierung gegeben. Das betreffende Gebäude sei ebenfalls im Perimeter des ISOS und eines kommunalen Ortsbildschutzgebiets, aber kein Einzelschutzobjekt gewesen. Zudem hätten in der Altstadt nur noch rund 40 % der Häuser Holzfensterläden aufgewiesen. Darüber hinaus habe sie angesichts der unterschiedlichen Materialisierung im Ortsbild Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Schliesslich sei auch die verfügte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig. Sie sei gutgläubig davon ausgegangen, dass der Ersatz der Fenster nicht baubewilligungspflichtig sei. Selbst wenn sie von einer solchen ausgegangen wäre, hätte sie aufgrund der vielen Kunststofffenster in der Nachbarschaft gutgläubig annehmen können, dass eine Baubewilligung erteilt werde. Eine gute Gesamtwirkung des Ortsbilds sei nicht mit der Verweigerung der Baubewilligung für Kunststofffenster zu erreichen. Ihr würde ein beachtlicher finanzieller Schaden entstehen. Als milderer Mittel wäre das Aufsetzen von Sprossen möglich.



c) Mit Stellungnahme vom 20. Januar 2022 lässt sich die Vorinstanz zur Eingabe der Rekurrentin vernehmen. Sie legt dar, dass im Rahmen des Rekursverfahrens Nr. 14-5175 eine Auseinandersetzung mit Kunststofffenstern im vorliegenden Ortsbildschutzgebiet stattgefunden habe. Im Ergebnis sei damals die betreffende Liegenschaft mit Holzfenstern saniert worden. In jenem Verfahren sei die Praxis bestätigt worden, dass bei Gründerzeithäusern Fenster mit Holzrahmen und entsprechender Einteilung bewilligt werden. Beim Gebäude Vers.-Nr. 008, S.____ 004, handle es sich um ein Wohnhaus aus den 1960er-Jahren. Der neuzeitliche Gebäudekörper lasse die Verwendung von neuen Materialien zu. Das Gebäude Vers.-Nr. 009, S.____ 003, sei ebenfalls ein Gründerzeithaus. Am 5. Juni 2020 sei festgestellt worden, dass an diesem Gebäude bauliche Veränderungen vorgenommen wurden. In der Folge sei der Eigentümer eingeladen worden, ein Baugesuch nachzureichen. Der ablehnende Entscheid sei noch ausstehend. Ferner seien im Perimeter des Ortsbildschutzgebiets im Rahmen von weiteren Baubewilligungsverfahren in den letzten Jahren Holzfenster mit Einteilung verfügt worden.

d) Mit Eingabe vom 28. Januar 2022 äussert sich die Rekurrentin durch ihre Rechtsvertreterin zur Stellungnahme der Vorinstanz vom 20. Januar 2022.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.



Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 27. April 2021. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben „Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG“ vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin macht geltend, sie habe angenommen, der Einbau von neuen Fenstern sei nicht baubewilligungspflichtig, da es sich dabei um Unterhalt handle.

3.1 Gemäss Art. 136 Abs. 2 Bst. g PBG bedürfen in der Bauzone der Unterhalt von Bauten und Anlagen sowie geringfügige Änderungen im Innern von bestehenden Gebäuden, soweit die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind, keiner Baubewilligung. Art. 17 des Baureglements der Stadt Z.____ vom 20. April 2000 (abgekürzt BauR) hält sodann fest, dass Farbgebungen und Fassadenrenovierungen in den Ortsbildschutzgebieten bewilligungspflichtig sind.

3.2 Der Ersatz von Fenstern hat Auswirkungen auf das äussere Erscheinungsbild eines Gebäudes, ist mithin raumwirksam. Beim Einbau neuer Fenster handelt es sich daher klarerweise nicht bloss um Unterhalt. Ein solcher würde lediglich vorliegen, wenn namentlich bei einzelnen Fenstern spezifische Teile ersetzt oder ausgebessert werden müssten (vgl. zur Frage der Baubewilligungspflicht ausführlich BUDE Nr. 79/2022 vom 2. Dezember 2021 Erw. 3.1 f.). Im Weiteren ergibt sich die Baubewilligungspflicht auch aus Art. 17 BauR. Die Bestimmung statuiert die Baubewilligungspflicht von Farbgebungen und Fassadenrenovierungen im Ortsbildschutzgebiet. Zu Letzteren gehört auch der Einbau neuer Fenster.



3.3 Die Baubewilligungspflicht ist somit klarerweise gegeben und insbesondere auch aus der kommunalen Vorschrift klar erkennbar. Auch hat die Rekurrentin keine anderslautende Auskunft erhalten. Sie konnte somit nicht davon ausgehen, dass der Ersatz der Fenster am Gebäude Vers.-Nr. 002 keiner Baubewilligung bedarf.

4.

Die Rekurrentin bringt vor, durch die Abweisung des Baugesuchs mit der Begründung, es seien im Ortsbildschutzgebiet lediglich Holz- und keine Kunststofffenster zulässig, liege ein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie vor. Die Vorinstanz geht hingegen davon aus, dass es zur Wahrung des geschützten Ortsbilds gerechtfertigt sei, den Einbau von Holzfenstern zu verlangen, und Kunststofffenster nicht bewilligungsfähig seien.

4.1 Schutzmassnahmen für Baudenkmäler stellen einen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) dar (vgl. W. ENGELER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St.Gallen 2008, S. 207.). Die Einschränkung der Eigentumsgarantie bedarf einer gesetzlichen Grundlage und muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Nach dem Gebot der Verhältnismässigkeit müssen staatliche Hoheitsakte für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und dem Betroffenen zumutbar sein. Ein Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht. Der Eingriff darf nicht einschneidender sein als notwendig. Ob eine aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes erfolgende Nutzungsbeschränkung das der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer zumutbare Mass überschreitet, ist einzelfallweise aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger ein Objekt ist. Allerdings können rein finanzielle Interessen bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit für sich genommen nicht ausschlaggebend sein (Urteil des Bundesgerichtes 1C_168/2012 vom 2. November 2012 Erw. 6.4 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_55/2011 vom 1. April 2011 Erw. 7.1; BGE 126 I 219 Erw. 2c; VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

4.2 Das Ortsbild ist die Erscheinungsform einer Gruppe von Bauten und Anlagen. Es handelt sich dabei um Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen. Der Schutz der Ortsbilder wird mit kantonalem und kommunalem Bau- und Planungsrecht erreicht. Dieser geht über den Schutz allfälliger, das Ortsbild prägender Einzelobjekte hinaus und soll das Gesamtbild einer Baugruppe wahren. Eine Befassung mit dem Einzelobjekt findet nur insoweit statt, als es für das Erscheinungsbild der Gruppe gesamthaft von Bedeutung ist. Massnahmen zur Erhaltung von Einzelobjekten machen aber einen wesentlichen Bestandteil der Ortsbildpflege aus. Zu beachten



ist, dass das Aussehen eines Ortsbilds auch von Details wie etwa Fassaden, Fenstern oder Fenstersprossen geprägt wird (VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

4.2.1 Gemäss Art. 115 Bst. g PBG sind Ortsbilder von besonderem kulturellem Zeugniswert geschützte Baudenkmäler. Bei Baugruppen (Ensembles) und Ortsbildern können einzelne oder alle Objekte aufgrund ihres Eigenwerts und/oder ihrer Stellung innerhalb des Ortsbilds, einer Baugruppe oder eines Ensembles als Teil der Gesamtheit Schutzobjekte sein (W. ENGELER, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2020, § 7 N 43 und 75). Mit dem Schutz von baulichen Gesamtheiten ist ihre äussere Erscheinungsform, das Gesamtbild, verbunden. Für die Schutzobjekte Baugruppe bzw. Ensembles und Ortsbild ist das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort wesentlich. Diese werden durch einheitsstiftende Elemente definiert und eingegrenzt, die das zu schützende charakteristische Bild ausmachen. Der zu schützende besondere kulturelle Wert baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, sondern vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen (W. ENGELER, a.a.O., § 7 N 81 f.).

4.2.2 Das Baugrundstück ist gemäss SchutzVO Teil eines geschützten Ortsbilds und somit ein Schutzobjekt nach Art. 115 Bst. g PBG. Art. 17 BauR sieht vor, dass die Ortsbildschutzgebiete in ihrer äusseren Erscheinungsform zu erhalten sind, soweit nicht andere öffentliche Interessen überwiegen. Das geschützte Ortsbild befindet sich in einem Strassengeviert, welches durch die T.____ - P.____ sowie die Q.____ - und R.____ gebildet wird. Es zeichnet sich gemäss DMP durch Bauten aus, die aus der Zeit bis Mitte des 19. Jahrhunderts stammten. Zum heutigen Zeitpunkt besteht das geschützte Ortsbild bis auf wenige Ausnahmen aus entsprechenden zeittypischen spätklassizistischen Gebäuden. Auch das Gebäude Vers.-Nr. 002 auf dem Baugrundstück ist ein spätklassizistisches Wohnhaus. Dieses befindet sich zwar an zurückversetzter Lage. Von der S.____ besteht aber direkte Sicht auf die Ostfassade, insbesondere auf den Erker des 1. und 2. OG.

4.2.3 Nach Art. 122 Abs. 3 PBG dürfen unter Schutz gestellte Objekte nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich. In der Teilverfügung hielt die DMP fest, das geschützte Ortsbild sei von nationaler Bedeutung. Dieses werde durch die Art der verwendeten Materialien wesentlich beeinträchtigt. Sie erteilte deshalb in der Folge die Zustimmung zum Bauvorhaben unter der Auflage, dass der Ersatz der Fenster in Holz ausgeführt werden müsste.

4.3 Daneben ist das Ortsbild im ISOS aufgenommen (vgl. Anhang 1 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [SR 451.12; abgekürzt VISOS]; Gebiet 3.1 gemäss



ISOS-Inventarblatt Z.____ national 2011). Laut ISOS-Inventar befinden sich im betroffenen Stadtteil dichte, regelmässige Reihen von mehrheitlich spätklassizistischen drei- bis viergeschossigen Wohnhäusern, teils mit Vorgärten. Der Stadtteil ist dem Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) zugewiesen. Dies bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (vgl. Art. 9 Abs. 4 Bst. a VISOS).

Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Die Schutzwirkung entfaltet sich grundsätzlich nur bei der Wahrnehmung von Bundesaufgaben (vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG). Soweit, wie vorliegend, keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden Nutzungsplanung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind, sowie bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1C_488/2015 vom 24. August 2016 Erw. 4.3 und 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010 Erw. 3.3 je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 135 II 209 Erw. 2.1).

4.4 Im Amtsbericht vom 7. September 2021 führt die DMP aus, die Bewahrung der historischen Authentizität und ästhetischen Qualität eines Baus setze auch entsprechendes Baumaterial voraus. Das betroffene Ortsbild sei gemäss ISOS von mehrheitlich spätklassizistischen Bauten geprägt. Zu dieser Zeit habe es keine Kunststofffenster gegeben. Die Wirkung von solchen Fenstern sei bei Bauten aus der spätklassizistischen Zeit fremd und als negative Beeinträchtigung der Baute und des Ortsbilds zu qualifizieren. Die durch die Kunststoff-Materialien begründete Andersartigkeit der Fenster im 2. OG verhindere ein einheitliches Erscheinungsbild der Fassade. Die fehlende Materialauthentizität sei augenfällig. Das nachträgliche Anbringen von Quersprossen würde zwar dem Erscheinungsbild Rechnung tragen, genüge jedoch in Bezug auf die Materialauthentizität nicht.

4.5 Vorab ist festzuhalten, dass die Zulässigkeit von Kunststofffenstern eine Frage der Materialauthentizität ist und nicht der Einfügung. Dass die Vorinstanz der Rekurrentin aus denkmalpflegerischen Gründen die Baubewilligung für Kunststofffenster verweigert hat, tangiert zwar die Eigentumsfreiheit. Solche Eigentumsbeschränkungen liegen allerdings allgemein im öffentlichen Interesse (Urteil des Bundesgerichtes 1C_168/2012 vom 2. November 2012 Erw. 6.4; vgl. auch



VerwGE B 2014/228 vom 24. November 2016 Erw. 4.3). Grundlage für die von der Vorinstanz geforderten Holzfenster bildet vorliegend Art. 17 BauR. Nach dieser Bestimmung sind Ortsbildschutzgebiete in ihrer äusseren Erscheinungsform zu erhalten. Dass im Ortsbildschutzgebiet die Fenster aus Holz sein müssen, ist – wie die Rekurrentin vorbringt – zwar in der Norm nicht explizit festgehalten. Jedoch gehört zur äusseren Erscheinungsform auch die Materialisierung der Fenster. Ob Fenster aus Kunststoff oder Holz gefertigt sind, beeinflusst die Erscheinung eines Gebäudes. Auch wenn von Weitem der Unterschied auf den ersten Blick für Laien zumindest bei noch neuen Fenstern nicht auffallen mag, so ist er von Nahem doch erkennbar. Zudem gilt zu beachten, dass Holz im Gegensatz zu Kunststoff der Verwitterung unterliegt und sich im Erscheinungsbild wandelt. Wie die DMP sodann festhielt, weisen Kunststofffenster andere Eckverbindungen und Profilierungen auf als Holzfenster.

Im Amtsbericht der DMP wird dargelegt, dass die Materialauthenzität ein zentrales Element im Bereich des Denkmalschutzes ist. Im Perimeter des Ortsbildschutzgebiets stellten bei spätklassizistischen Gebäuden Holzfenster ein charakteristisches Element dar und Kunststofffenster seien in diesem Zusammenhang fremdartig. Es besteht kein Anlass, von den fachkundigen Ausführungen im Amtsbericht abzuweichen. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin beeinträchtigen Kunststofffenster aufgrund ihrer Materialisierung somit das geschützte Ortsbild. Dies hat sich auch anlässlich des Augenscheins vom 20. Oktober 2021 bestätigt. Es kann daher verlangt werden, dass beim Ersatz der Fenster, ursprüngliche Materialien verwendet werden (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_34/2018 vom 6. September 2018 Erw. 2.4). Vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz zu Recht die Baubewilligung für die Kunststofffenster verweigert. Der verlangte Einbau von Holzfenstern ist geeignet und nötig zur Wahrung der Materialauthenzität. Ein milderer Mittel ist nicht gegeben. Das – wie von der Rekurrentin vorgeschlagene – nachträgliche Anbringen von Sprossen auf den bereits eingebauten Kunststofffenstern würde gemäss Amtsbericht der DMP zwar dem erforderlichen Erscheinungsbild gerecht werden. Allerdings würde dies nichts daran ändern, dass Kunststoff kein charakteristischer Zeugniswert bei spätklassizistischen Gebäuden ist. Eine andere Möglichkeit, als die historischen Holzfenster wiederum durch Holzfenster zu ersetzen, besteht somit nicht. Weitergehend ist der Rekurrentin der Ersatz der vormaligen Holzfenster durch wiederum Holzfenster zumutbar. Das im vorliegenden Fall geschützte Ortsbild ist, wie sich der Teilverfügung sowie dem Amtsbericht der DMP entnehmen lässt, von nationaler Bedeutung (ISOS und kantonaler Richtplan). Im ISOS ist das Ortsbildschutzgebiet mit dem Erhaltungsziel A gekennzeichnet, was bedeutet, dass die Substanz zu erhalten ist. Fenster stellen ein wesentlicher Teil der Substanz eines Gebäudes dar und sind Zeuge des kulturhistorischen Werts. Auch wirken sie sich – je nach Ausrichtung bzw. Lage – erheblich auf das Ortsbild aus. Es besteht deshalb ein grosses öffentliches Interesse an dessen Erhalt und mithin an der Materialechtheit. Dem öffentlichen Interesse



stehen die privaten Interessen der Rekurrentin gegenüber, die vorliegend finanzieller Natur sind. So führt sie insbesondere aus, dass Holzfenster im Unterhalt teurer und pflegeintensiver seien. Der Mehraufwand bzw. die finanziellen Interessen der Rekurrentin sind allerdings angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses vernachlässigbar. Gemäss den von der Rekurrentin eingereichten Offerten wären neue Holzfenster im 2. OG des Gebäudes rund 50 % teurer als Kunststofffenster. Der höhere Preis vermag aber das öffentliche Interesse nicht aufzuwiegen, zumal auch Holzfenster bei entsprechender Pflege eine lange Lebensdauer aufweisen und daher die rund um die Hälfte höheren Anschaffungskosten kaum ins Gewicht fallen. Dass Holzfenster periodisch geschliffen und neu lackiert werden müssen, führt ebenfalls nicht dazu, dass der Einbau von Holzfenstern unverhältnismässig erscheint. Diesfalls würde die Erhaltung historischer Holzfenster in geschützten Ortsbildern verunmöglicht.

4.6 Im Weiteren ist entgegen den Ausführungen der Rekurrentin der Sachverhalt aus dem von ihr genannten Urteil des Bundesgerichtes 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017 nicht mit vorliegendem vergleichbar. Im genannten Fall gelang bereits das kantonale Verwaltungsgericht zum Schluss, die Stadt Chur als Baubewilligungsbehörde habe ihren Ermessensspielraum überschritten, indem sie in der Churer Altstadt bei einem neuzeitlichen Mehrfamilienhaus Fensterläden aus Holz verlangt habe. Überdies wurde auch ein Vollzugsdefizit betreffend der von der Baubehörde genannten Praxis, dass lediglich Fensterläden aus Holz im massgeblichen Perimeter bewilligt werden, festgestellt. Die daraufhin erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wurde abgewiesen mit der Begründung, die gerügte Verletzung der Gemeindeautonomie sei unbegründet. Vorliegend handelt es sich im Unterschied zum genannten Urteil nicht um eine neuzeitliche Baute, sondern um ein spätklassizistisches Gebäude. Entsprechend kommt dem Gebäude eine grosse Bedeutung für das geschützte Ortsbild zu. Ein Vollzugsdefizit ist vorliegend ebenfalls nicht gegeben. Wie der Leiter Baubewilligungen der Vorinstanz anlässlich des Augenscheins angegeben hat, habe im Jahr 2014 eine Änderung der Bewilligungspraxis betreffend die Materialisierung von Fenstern im Ortsbildschutzgebiet stattgefunden. Seither würden an spätklassizistischen Gebäuden nur noch Holzfenster bewilligt. Dass die Vorinstanz seit dem Jahr 2014 im Ortsbildschutzgebiet Kunststofffenster an spätklassizistischen Gebäuden genehmigt bzw. toleriert hat, vermag die Rekurrentin nicht darzulegen (vgl. dazu weitergehend Erw. 5.2).

5.

Ferner bringt die Rekurrentin vor, sie habe Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, da im Ortsbildschutzgebiet bereits in zahlreichen Fällen Kunststofffenster bewilligt worden seien.

5.1 Der Umstand, dass das Gesetz in einem oder in wenigen Einzelfällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt noch keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Für einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird



unter anderem verlangt, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen und dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht (Art. 8 Abs. 1 BV; vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_373/2020 vom 16. Februar 2021 Erw. 5.2 mit Hinweisen; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 599 ff.). Eine Ausnahme besteht somit höchstens dann, wenn eine ständige gesetzwidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und diese Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft von dieser Praxis nicht abzuweichen gedenkt (BGE 127 I 1 Erw. 3a; 122 II 446 Erw. 4).

5.2 Es ist unbestritten, dass im Ortsbildschutzgebiet bei spätklassizistischen Gebäuden Kunststofffenster eingebaut wurden. Wie aber bereits vorstehend erwähnt, hat in der Stadt Z.____ im Jahr 2014 eine Praxisänderung bezüglich der Materialisierung von Fenstern stattgefunden. Wie der Leiter Baubewilligungen der Vorinstanz anlässlich des Augenscheins festgehalten und auch in der Stellungnahme vom 20. Januar 2022 ausgeführt hat, wurden beim Nachbargrundstück (Nr. 006; Gebäude Vers.-Nr. 009) Kunststofffenster eingebaut, allerdings ohne Baubewilligung. Das nachträgliche Baubewilligungsverfahren sei noch hängig und der ablehnende Entscheid ausstehend. Soweit die Rekurrentin in der Stellungnahme vom 24. November 2021 zwar auf ein weiteres Baubewilligungsverfahren hinweist, in welchem Kunststofffenster bewilligt wurden, so handelt es sich aber – wie die Vorinstanz darlegte – um eine moderne Baute und nicht um ein spätklassizistisches Gebäude. Im Weiteren verwies die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 20. Januar 2022 auf drei weitere Baubewilligungsverfahren nach dem Jahr 2014, in denen Holzfenster mit entsprechender Einteilung verfügt wurden. In ihrer Eingabe vom 28. Januar 2022 bestreitet die Rekurrentin zwar eine einheitliche Bewilligungspraxis der Vorinstanz. Allerdings vermag sie nicht aufzuzeigen, dass seit dem Jahr 2014 im Ortsbildschutzperimeter Kunststofffenster an Gründerzeitgebäuden bewilligt wurden. Insbesondere legt sie auch nicht dar, in welchen Fällen Kunststofffenster ohne Baubewilligung eingebaut wurden und die Vorinstanz sich nicht um eine Wiederherstellung bemüht hat, mithin ein Vollzugsdefizit vorliegen würde. Es bestehen keine konkreten Anhaltspunkte, dass die Vorinstanz seit ihrer Praxisanpassung an den spätklassizistischen Gebäuden Kunststofffenster bewilligt hat. Sie ist vielmehr seither bestrebt, bei jenen Gebäuden den Grundsatz der Materialauthenzität zu wahren, deren Renovation der Fenster noch aussteht. Die Rekurrentin kann insgesamt nicht darlegen, dass die Vorinstanz in ähnlichen Sachverhaltskonstellationen regelmässig Kunststofffenster bewilligt hat und dies auch weiterhin zu tun gedenkt bzw. eine eigentliche ständige gesetzeswidrige Praxis betreibt. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht somit nicht.



6.

Schliesslich führt die Rekurrentin an, die von der Vorinstanz verfügte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei unverhältnismässig.

6.1 Gemäss Art. 159 Abs. 1 Bst. d PBG wird die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügt, wenn durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen wird. Ausnahmsweise kann ganz oder zum Teil auf die Wiederherstellung verzichtet werden, wenn die Wiederherstellung unverhältnismässig wäre oder Gründe des Vertrauensschutzes entgegenstehen. Die Wiederherstellung stellt eine Eigentumsbeschränkung dar. Sie ist deshalb nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und nicht Treu und Glauben widerspricht. In der Regel ist das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gegeben, da das Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Grundordnung und an der konsequenten Verhinderung baurechtswidriger Bauten und Anlagen generell gross ist. Wiederherstellungsmassnahmen sind unter anderem dann unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann oder wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer durch den Abbruch entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen. Eine Berufung auf den Gutgläubensschutz ist nur möglich, wenn die Bauherrschaft bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung berechtigt (vgl. CH. KÄGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 159 N 15 f. mit Hinweisen).

6.2 Die Rekurrentin macht geltend, sie habe die Fenster gutgläubig in der Annahme ersetzt, dieses Vorhaben sei nicht bewilligungspflichtig. Es darf aber vorausgesetzt werden, dass die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Bauvorhaben allgemein bekannt ist (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_179/2013 vom 15. August 2013 Erw. 5.3). Darüber hinaus muss ihr auch bekannt gewesen sein, dass ihr Grundstück sich im Ortsbildschutzgebiet befindet bzw. es hätte von ihr erwartet werden können, dass sie sich angesichts der Lage ihres Grundstücks im Zentrum der Stadt über spezifische Bauvorschriften erkundigt. Bei Aufwendung der zumutbaren Aufmerksamkeit hat sie mithin nicht annehmen können, die Fenster eines ganzen Geschosses ohne Baubewilligung ersetzen zu können (siehe auch Erw. 3 vorstehend).

6.3 Der angeordnete Rückbau der Kunststofffenster und deren Ersatz durch Holzfenster ist klarerweise geeignet, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Diese Massnahme ist auch zweckmässig, da keine milderen Alternativen verfügbar sind. Wie bereits vorstehend erwähnt, ist das nachträgliche Anbringen von Sprossen keine Option (vgl. Erw. 4.5). Da die Rekurrentin vorgängig keine Bewilligung



eingeholt hat, kann sie sich zudem auf keinen Investitionsschutz berufen, der aus der Bewilligung fliessen würde. Es muss deshalb unberücksichtigt bleiben, dass durch den angeordneten Abbruch geschaffener Wert vernichtet wird. Wer ohne Baubewilligung baut, tut dies auf eigenes Risiko, auch auf die Gefahr hin, die Baute bzw. Anlage nachträglich beseitigen zu müssen (vgl. BDE Nr. 8/2018 vom 15. Januar 2018 Erw. 4.5). Die Entfernung der bereits eingebauten Kunststofffenster verursacht keinen derart übermässigen finanziellen Aufwand, der die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands als unverhältnismässig erscheinen lassen würde. Die finanziellen Interessen der Rekurrentin vermögen das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung nicht aufzuwiegen.

6.4 Insgesamt überwiegen die Interessen an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands jene an der Beibehaltung des aktuellen, baurechtswidrigen Zustands. Der Ersatz der Kunststofffenster durch Holzfenster erweist sich vielmehr als verhältnismässig und darüber hinaus als einzig geeignete Massnahme zur Behebung des rechtswidrigen Zustands.

7.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz die nachträgliche Baubewilligung für die weissen Kunststofffenster im 2. OG des Gebäudes Vers.-Nr. 002 zu Recht verweigert und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet hat. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

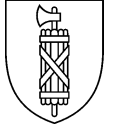
8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

8.2 Der von der Rekurrentin am 14. Juni 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

9.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).



9.2 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Y.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 14. Juni 2021 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin