



Fall-Nr.: B 2011/122
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 01.05.2012
Entscheiddatum: 01.05.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 01.05.2012

Ortsbildschutz, Art. 36 BV (SR 101) und Art. 98 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 BauG (sGS 731.1). Der Kanton und die Gemeinden haben die Bundesinventare, insbesondere das ISOS-Inventar, zu beachten. Der Ortsbildschutz kann es erfordern, dass ein unfertiger Betonbau nicht bloss mit lasierter Farbe angestrichen, sondern mit einer Holzfassade versehen wird, damit sich das Volumen des Neubaus ortsverträglich einfügt (Verwaltungsgericht, B 2011/122).

Ortsbildschutz, Art. 36 BV (SR 101) und Art. 98 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 BauG (sGS 731.1).

Der Kanton und die Gemeinden haben die Bundesinventare, insbesondere das ISOS-Inventar, zu beachten. Der Ortsbildschutz kann es erfordern, dass ein unfertiger Betonbau nicht bloss mit lasierter Farbe angestrichen, sondern mit einer Holzfassade versehen wird, damit sich das Volumen des Neubaus ortsverträglich einfügt (Verwaltungsgericht, B 2011/122).

Urteil vom 1. Mai 2012

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichter Dr. W. Engeler; Gerichtsschreiber lic. iur.
S. Schärer



In Sachen

I. S. AG,E.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. D. B.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli-brunnen-strasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde E.,vertreten durch den Gemeinderat,

betreffend

Abbruch Geschäftshaus und Neubau Fensterfabrikation (Projektänderung)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die I. S. AG, E., ist heute Eigentümerin des 1'417 m² grossen Grundstücks Nr. xxxx, Grundbuch E., das mit einem 858 m² grossen, im Jahr 2006 erstellten Gewerbebau der Gebr. S. AG praktisch vollständig überbaut ist. Die Liegenschaft liegt



St.Galler Gerichte

an der K-strasse, Kantonsstrasse 2. Klasse, bzw. südwestlich der Durchgangsstrasse gegenüber der reformierten Dorfkirche. Nach dem Zonenplan der Gemeinde E. vom 14. Juli 1992 ist das Grundstück der Wohn- und Gewerbezone WG3 zugeteilt und gehört zum Ortsbildschutzgebiet.

B./ a) Am 18. Juli 2005 ersuchte die heutige Grundeigentümerin um Bewilligung für den Abbruch des bestehenden Gebäudekomplexes und für den Neubau eines Fensterfabrikationsgebäudes. Die Abbruchliegenschaft bestand aus einem typischen dreigeschossigen Kappeler Wohnhaus aus der ausgehenden Biedermeierzeit, wie es nach dem Dorfbrand im Jahr 1854 für das ganze Dorf als Baumuster festgelegt worden war. Dieses Gebäude war über einen zurückversetzten industriellen Gebäudeteil mit einem zur Strasse hin ebenfalls dreigeschossigen giebelständigen Haus verbunden, an das ein weiterer kleinerer Bau anschloss. Stattdessen sollte ein 44 m langes Produktionsgebäude der erwähnten Fensterbau-Firma errichtet werden. Dabei war vorgesehen, die Aussenwände im Erd- und Obergeschoss mit Beton, Blech und Holz zu erstellen. Der Neubau sollte ein Pultdach erhalten. Im Begleitschreiben ersuchte die Bauherrin darum, zunächst nur zu prüfen, ob für die Gebäudehülle eine Baubewilligung erteilt werden könne und die nötigen Bewilligungen des Amtes für Umwelt und Energie vorzubehalten.

b) Während der öffentlichen Auflage des Baugesuchs vom 2. August 2005 bis 15. August 2005 erhoben verschiedene Nachbarn und der Heimatschutz St. Gallen/Appenzell I.Rh., St. Gallen, Einsprache. Nach der Einspracheverhandlung vom 13. September 2005 vor Ort bzw. weiteren Besprechungen reichte die Gesuchstellerin dem Gemeinderat am 12. Oktober 2005 einen neuen Projektplan mit einer geänderten Gebäudehülle des Neubaus ein. Die Änderung lag darin, dass die Gewerbebaute statt mit einem Pultdach mit einem Flachdach erstellt werden sollte. Die Aussenwände im Erdgeschoss sollten unverändert in Beton belassen und im Obergeschoss mit einer vertikal verlaufenden Holzverkleidung versehen werden. Die Einsprecher zogen in der Folge ihre Einsprachen zurück. Mit Beschluss vom 10. November 2005 erteilte die Baubehörde die Bewilligung für die Gebäudehülle des geplanten Neubaus, wobei sie zahlreiche Ausnahmen bewilligte (Überschreitung der Gebäudelänge und Gebäudehöhe, Unterschreitung des grossen Grenzabstands, des Gebäudeabstands und der Strassenabstände sowie Überlänge des Vordachs). Worin die



Ausnahmesituation für diese zahlreichen und zum Teil erheblichen Abweichungen um mehrere Meter von den Regelbauvorschriften liegen sollte, begründete sie nicht. Nachdem die erforderlichen Genehmigungen der kantonalen Amtsstellen vorlagen, bewilligte der Gemeinderat mit Beschluss vom 9. März 2006 auch noch den Innenausbau.

C./ a) Die Bauherrin realisierte in der Folge den Ersatzbau und nahm diesen im Frühling des Jahres 2007 in Betrieb. Der Auflage, für die Farbgebung und Materialwahl der Fassaden rechtzeitig Vorschläge zu unterbreiten, war sie dabei nicht nachgekommen, sondern strich die Fenster nach eigenem Gutdünken knallgelb und belies ansonsten die Fassade im Rohbau. Am 23. November 2009, also zweieinhalb Jahre später, ersuchte sie die Baubehörde auf wiederholtes Nachfragen um die Bewilligung einer Projektänderung. Demnach sollte die Fassade nicht wie mit ursprünglicher Baueingabe nachgesucht im Kopfbereich mit dem Werkstoff Holz verkleidet, sondern als Rohbetonbau belassen, allenfalls mit einem lasierten Anstrich versehen werden.

b) Mit Beschluss vom 11. Februar 2010 lehnte der Gemeinderat die verlangte Projektänderung ab. Dem Bauabschlag ist zu entnehmen, dass das ursprüngliche Baugesuch das Ergebnis verschiedener Einspracheverhandlungen gewesen sei, wobei die Bauherrschaft konstant versichert habe, dass sie als Holz verarbeitender Betrieb in Fortsetzung der Fassadengestaltung ihres Neubaus an der K-strasse 00 auch diesen Neubau mit Holz verschalen wolle. Die Holzfassade sei damit Bestandteil des Kompromissvorschlages, das heisst "begrüsst und vereinbart" worden. Mit Bezugnahme auf die beiden Holzfassaden der I. S. AG sei im Übrigen auch das neue Lagergebäude der M. AG an der K-strasse 01 mit einer Holz-/Betonfassade bewilligt und ausgeführt worden.

c) Gegen den Bauabschlag erhob die Bauherrin durch ihren Rechtsvertreter am 23. Februar 2010 Rekurs beim Baudepartement und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und die Bewilligung des Nachtragsgesuches. Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, die Frage der Farbgebung und Materialwahl der Fassaden sei gar nie Gegenstand einer Baubewilligung gewesen. Nach Fertigstellung des Gebäudes habe sich gezeigt, dass ihr der betonierte Baukörper ohne Holzverkleidung besser gefalle, als wenn er noch mit Holz verkleidet



St.Galler Gerichte

würde. Auch habe der Neubau in der Bevölkerung Anklang gefunden. Aus diesem Grund wolle sie nun definitiv auf eine Holzverkleidung verzichten. Eine solche passe ihrer Meinung nach ohnehin nicht zu einem modernen Flachdachbau mit grossen Fensterflächen.

d) Das Baudepartement führte in der Folge zwei Augenscheine durch und holte bei der kantonalen Denkmalpflege einen Amtsbericht ein. Mit Entscheid vom 19. Mai 2011 wies es den Rekurs mangels genügender Einordnung in das Ortsbild ab.

D./ Gegen den abschlägigen Rekursentscheid liess die Bauherrin am 1. Juni 2011 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde erheben. Mit Beschwerdeergänzung vom 24. Juni 2011 beantragt sie die kostenpflichtige Aufhebung des Rekursentscheids und die Bewilligung des Nachtragsgesuchs. Sie rügt, dass die Vorinstanz ihren Entscheid in erster Linie auf den Amtsbericht abgestellt habe, der von falschen Tatsachen ausgegangen sei. Auf die Meinungen des örtlichen Denkmalpflegers und des Heimatschutzes St. Gallen/Appenzell I.Rh. sei sie mit keinem Wort eingegangen, wonach dem Ortsbild von E. auch bloss mit einem Farbanstrich Genüge getan würde. Die verlangte Holzverschalung der Betonwand sei demnach unverhältnismässig und verstosse damit gegen die Eigentumsfreiheit.

E./ a) Das Baudepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2011, die Beschwerde abzuweisen. Die zuständige Rekursbearbeiterin habe sich mit den örtlichen Verhältnissen einlässlich vertraut gemacht und sich dabei bezüglich der Einordnung des Neubaus ein eigenes, umfassendes Bild machen können. Der Beizug des örtlichen Denkmalpflegers oder des Heimatschutzes sei somit nicht nötig gewesen. Mit dem Amtsbericht stimme ihre Beurteilung insofern überein, als auch sie festgestellt habe, dass Betonfassaden im Ortsbildschutzgebiet von E. fremd seien. Das Gleiche gelte für den vorgesehenen Lasuranstrich. Darüber hinaus habe sich die Beschwerdeführerin mit dem detailliert begründeten Entscheid nicht auseinandergesetzt. Auch sei nicht ersichtlich, inwiefern das Gebäude der Fensterfabrik in E. mit dem nachträglich geltend gemachten Betonneubau in Neu St. Johann vergleichbar sein soll.

b) Der Gemeinderat liess sich zur Streitsache nicht vernehmen.



F./ Das Verwaltungsgericht hat vorgängig seines Entscheids einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. Die Beschwerdeführerin rügt, dass dem vorliegenden Verfahren kein Gesuch um eine Projektänderung zu Grunde liege, sondern ein Nachtragsgesuch.

2.1. Die Baubewilligung ist die behördliche Feststellung, dass der Verwirklichung eines Bauvorhabens keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse im Wege stehen (Art. 87 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Sie ist in materieller Hinsicht überwiegend feststellender Natur und hält dabei nur fest, dass gegen die beabsichtigte Tätigkeit keine polizeilichen Hindernisse vorliegen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 848 mit Hinweis). Ein unvollendetes Bauwerk stellt eine nicht bewilligte Abweichung von der Baubewilligung dar und ist demzufolge als formell baurechtswidrig zu beurteilen. Bildet der bloss teilweise ausgeführte Gebäudekörper zudem keine abgeschlossene bewilligungsfähige bauliche Einheit, verstösst das halbfertige Bauvorhaben nicht nur gegen formelles, sondern auch gegen materielles Baurecht, so zum Beispiel gegen Gestaltungs- oder Sicherheitsvorschriften. Damit liegt ein illegaler Bauzustand vor, weshalb über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu befinden ist (M. Ross Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 31 f.).

2.2. Die Gesuchstellerin hat einen Neubau zur Bewilligung eingegeben, dessen Fassaden gemäss Gesuchsunterlagen in Beton und unbehandeltem Holz gestaltet werden sollten. Die Holzverkleidung ist in den Plänen mit einer vertikalen Verbretterung dargestellt. Die Baubehörde zog als Bauberater einen örtlichen Fachmann bei, der zahlreiche Kritikpunkte anbrachte und sich vorsorglich gegen das dominante "S-Gelb" aussprach. Die Holzverschalung begrüsst er dagegen ausdrücklich. Der Bau wurde



sodann entsprechend der Pläne bewilligt, wobei die Bewilligungsbehörde die Bewilligung mit den Auflagen verband, dass die eingereichten Unterlagen und Pläne verbindlich seien und dass für die Farbgebung und Materialwahl der Fassaden der Baukommission rechtzeitig Vorschläge zur Genehmigung einzureichen seien.

Damit kann keine Rede davon sein, dass die Fassadengestaltung mit Holz nie Gegenstand einer Bewilligung gewesen sei. Mit der Nebenbestimmung, nachträglich die Farbwahl und Materialisierung zur Genehmigung nachzureichen, war nicht mehr offen, ob für die Fassade Holz einzusetzen sei oder nicht. Unbestimmt war bloss noch die konkrete Ausführung. Bezeichnenderweise hat die Beschwerdeführerin ihr nachträgliches Baugesuch vom 23. November 2009 denn auch selber als Projektänderung benannt und für die Beurteilung der beantragten Änderung im Vergleich zu den bewilligten Unterlagen geänderten Baupläne eingereicht, worin die ursprünglich vorgesehene (und bewilligte) Holzverkleidung mit den vertikal verlaufenden Lamellen nicht mehr enthalten war. Sodann stellt sie nicht in Abrede, dass sie im Rahmen der Einspracheverhandlungen versichert hatte, die Fassade mit Holz zu verkleiden. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die ursprünglich geplante Dachform nachträglich geändert werden musste. Wieso eine Holzfassade anders als bei einem Gebäude mit einem Pultdach bei einem Flachdachbau keinen Sinn machen soll, ist nicht einsichtig. Damit ist das vorliegende Fabrikationsgebäude ohne die bewilligte Holzverschalung unfertig, womit mit dem vorliegenden Gesuch eine Projektänderung zu beurteilen ist.

2.3. An der Tatsache, dass der Bewilligung eine Fassade mit Holzverschalung zu Grunde liegt, ändert auch nichts, dass für das ursprüngliche Bauvorhaben zwei Teilgesuche eingereicht und sodann in zwei verschiedenen Verfahren beurteilt und separat bewilligt worden sind. Abgesehen davon, dass die Bewilligung des Neubaus vorschriftswidrig in "Gebäudehülle" und "Innenausstattung" aufgeteilt wurde, statt dass das Bauvorhaben als Ganzes beurteilt worden ist (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 852) - für die grundsätzliche Klärung, ob das Fabrikationsgebäude im Ortsbildschutzperimeter von E. möglich sei, wäre vielmehr das Bauermittlungsverfahren nach Art. 91 BauG zur Verfügung gestanden -, hat die Beschwerdeführerin ihre Absicht, die Fassade mit Holz zu verkleiden, im zweiten Teilbaugesuch betreffend Innenausbau nochmals bekräftigt. Dazu kommt, dass das Bauvorhaben im Ortsbildschutzgebiet liegt, womit es von



vornherein nicht zulässig ist, die Materialisierung und Farbwahl der Fassade vorerst offen zu lassen und erst nachträglich zur Genehmigung nachreichen zu lassen. Damit wird wiederum gegen den Grundsatz verstossen, dass ein Baugesuch als Ganzes gutzuheissen bzw. abzuweisen ist. Anders als in einem Gebiet ohne erhöhte gestalterische Anforderungen, wo ausschliesslich das Verunstaltungsverbot gemäss Art. 93 BauG gilt, besteht hier eine gesetzliche Grundlage dafür, die Gestaltung des Gebäudes und der Fassade behördlich festzulegen (vgl. dazu VerwGE B 2009/139, 140 vom 11. Mai 2010 E. 4.4.4., abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

3. Die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz sind zum Schluss gekommen, dass sich der Neubau mit der unfertigen bzw. der gegenüber der bewilligten Fassade geänderten Fassadengestaltung ungenügend ins geschützte Ortsbild einfüge. Die Beschwerdeführerin dagegen sieht in der Verpflichtung, die Fassade wie ursprünglich nachgesucht und bewilligt im Stirnbereich mit Holz verschalen zu müssen, eine Verletzung der Eigentumsgarantie und des Verhältnismässigkeitsprinzips.

3.1. 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 der Bundesverfassung, SR 101). Eigentumsbeschränkungen im Interesse des Ortsbild- und Denkmalschutzes liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Ortsbild bzw. ein Objekt Schutz verdient, ist im Einzelfall zu prüfen (vgl. BGE 126 I 219 E. 2c; 120 Ib 64 E. 5 und 6 und 115 Ia 27 E. 3; ZBI 101/2000 S. 99 E. 4 und 97/1996 S. 366 E. 4). Das gilt insbesondere auch für die Frage, ob eine aus Gründen des Denkmalschutzes erfolgende Nutzungsbeschränkung das dem Eigentümer zumutbare Mass überschreitet (W. Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 191 f.). Nötig ist eine gesamträumliche Sichtweise, die sich an den Zielen von Art. 1 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) und den Planungsgrundsätzen von Art. 3 RPG ausrichtet. Zur Beurteilung der Schwere von Nutzungseinschränkungen sind insbesondere die damit verbundenen finanziellen Folgen mit einzubeziehen. Mögliche Grenze ist die Erzielung einer angemessenen Rendite (Engeler, a.a.O., S. 193 und 196 f.).



3.2. 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. Zu unterscheiden ist zwischen dem inneren Ortsbild, z.B. Gassen- und Platzbild, und dem äusseren Ortsbild, z.B. Lage und Stellung in der Landschaft (vgl. Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, 1. Kap., Rz. 33 mit Hinweisen). Der Schutz der Ortsbilder wird mit kantonalem und kommunalem Bau- und Planungsrecht erreicht (Keller/Zufferey/Fahrländer, a.a.O., 1. Kap., Rz. 34). Der Ortsbildschutz geht über den Schutz allfälliger, das Ortsbild prägender Einzelobjekte hinaus und soll das Gesamtbild einer Baugruppe wahren. Er befasst sich nur soweit mit dem Einzelobjekt, als es für das Erscheinungsbild der Gruppe gesamthaft von Bedeutung ist. Massnahmen zur Erhaltung von Einzelobjekten machen aber ihrerseits einen wesentlichen Bestandteil der Ortsbildpflege aus (vgl. T. Marty, Gesetzliche Grundlagen des Bundes, des Kantons St. Gallen und der st. gallischen Gemeinden in der Ortsbildpflege, in: Ortsbildpflege in der Praxis, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe, Band 4, S. 52 f.). Dabei ist zu beachten, dass das Aussehen eines Ortsbildes auch von Details, wie etwa von Fassaden, Fenstern oder sogar von Fenstersprossen geprägt wird (vgl. J. Ganz, Sinn und Aufgabe der Ortsbildpflege, in: Ortsbildpflege in der Praxis, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe, Band 4, S. 28). Die Vorschriften des Ortsbildschutzes reichen im Allgemeinen über den eigentlichen Denkmalschutz hinaus, da sie auch dort gelten, wo keine Denkmäler betroffen sind. Enger als jene des Denkmalschutzes erweisen sich Regelungen des Ortsbildschutzes insofern, als sie auf die äussere Erscheinungsform von Gebäuden und Gebäudegruppen gerichtet sind und somit das Innere nur soweit zu erfassen vermögen, als dieses nach aussen hin wirkt (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 19 zu Art. 17 RPG).

3.2.1. Nach Art. 98 Abs. 1 lit. c BauG sind bedeutende Ortsbilder als Schutzgegenstände zu erhalten. Ein Ortsbild erweist sich als bedeutend, wenn es sich um eine bauliche Gestaltung handelt, die der betreffenden Gegend ein besonderes Gepräge verleiht. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts muss es sich dabei um Baute handeln, die das Ortsbild als besonders schön hervortreten lassen und im



Ortsbild einen wahrnehmbaren Schwerpunkt setzen. Schützenswert sind jene Baugruppen, deren ungeschmälerter Weiterbestand im Zonenplan, im Baureglement oder in einer Schutzverordnung festgelegt wird. Nach der Rechtsprechung kann einer Baute ungeachtet ihres Eigenwerts zusammen mit anderen Bauten ein künstlerischer oder geschichtlicher Wert zukommen oder ein Ortsbild besonders kennzeichnen (VerwGE 2004/87 vom 25. Oktober 2004 E. 2 mit Hinweisen, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch; vgl. auch Heer, a.a.O., Rz 1050).

3.2.2. Nach Art. 98 Abs. 2 BauG darf die Beseitigung oder die Beeinträchtigung von Schutzgegenständen nur bewilligt werden, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt. Ist eine Baute Teil eines geschützten Ortsbildes, sind nach Art. 35 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde E. vom 26. Januar 2007 (abgekürzt BauR) bauliche Veränderungen der bestehenden Baustruktur anzupassen und haben sich so einzufügen, dass eine gute oder charakteristische Gesamtwirkung erzielt wird. Art. 35 Abs. 3 BauR verlangt, dass für sämtliche Fassadenrenovierungen, auch für das Auswechseln einzelner Fassadenteile oder die Erneuerung von Anstrichen sowie Veränderungen der Umgebungsgestaltung eine Baubewilligung eingeholt werde.

3.2.3. Art. 35 BauR stellt damit ein Einordnungsgebot dar, mit dem gehobene Ansprüche an die Gestaltung durchgesetzt werden sollen. Im Vergleich zum Verunstaltungsverbot nach Art. 93 Abs. 1 BauG verlangt das Einordnungsgebot höhere Anforderungen an die bauliche Gestaltung. Das Bauvorhaben ist für sich allein und im Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung zu beurteilen. Massgebend sind die typischen Merkmale der Umgebung, mit der das Bauvorhaben in einem Einklang stehen soll. Das Gebot der Einordnung wirkt umso stärker, je einheitlicher die Umgebung, und umso schwächer, je heterogener die Umgebung ist. Einzelne vorbestehende Bauten oder Anlagen vermögen ein insgesamt homogenes Gesamtbild nicht zu stören, ausschlaggebend ist einzig der Gesamteindruck (B. Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss., St. Gallen 2001, S. 30 f. und S. 144 f.).

3.2.4. Nebst dem, dass das Bauvorhaben im kommunalen Ortsbildschutzperimeter liegt, ist das Dorf E. als eines von rund 1'300 Ortsbildern im Bundesinventar der



schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen (Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, SR 451.12). Ausserhalb der Erfüllung einer Bundesaufgabe sind die Kantone zwar grundsätzlich nicht unmittelbar an die behördenverbindlichen Bundesinventare gebunden. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und Lehre war aber zumindest die mittelbare Wirkung der Bundesinventare, im Speziellen des ISOS, als eine allgemein anerkannte wissenschaftliche Grundlage für den Ortsbild- und Denkmalschutz in der Schweiz anerkannt (Engeler, a.a.O., S. 273 mit Hinweisen). Am 1. April 2009 hat das Bundesgericht sodann entschieden, dass die Kantone und die Gemeinden die Bundesinventare grundsätzlich zu berücksichtigen hätten. Diese Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum Einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum Anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden (BGE 135 II 209 E. 2.1).

3.3. Laut ISOS-Inventar weist der betroffene Ortsteil Kappel eine räumliche und architektonisch-historische Qualität auf und ist von besonderer Bedeutung. Er ist der Aufnahmekategorie B (ursprüngliche Struktur) mit dem Erhaltungsziel B (Erhaltung der Struktur) zugewiesen. Demnach sollen hier Abbrüche nur ausnahmsweise zugelassen werden. Für Umbauten und zur Eingliederung von Neubauten sind besondere Vorschriften zu erlassen (ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton St. Gallen, [Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege](#), [Bundesamt für Kultur BAK](#), Band 3.1, Toggenburg See Gaster, Orte A - M, Bern 2010/2011, S. 97).

3.3.1. Das Verwaltungsgericht konnte sich anlässlich seines Augenscheins davon überzeugen, dass entlang der Hauptstrasse von Kappel keine Holzfronten dominieren, wovon der kantonale Denkmalpfleger offensichtlich ausgegangen ist, sondern dass die Fassaden der historischen Häuser mehrheitlich verputzt sind, wie die Vorinstanz ihrerseits vor Ort festgestellt und im angefochtenen Entscheid festgehalten hat. Im rückseitigen Bereich sind die Bauten mit Holz oder Eternit verkleidet. Sodann bestätigte sich, dass der Kappeler Kernbereich wie im ISOS, a.a.O., S. 103 f. beschrieben, dank seines besonderen orthogonalen Anlagemusters entlang der Durchgangsstrasse als geschlossene Ganzheit wirkt. Daran vermag auch nichts zu



ändern, dass einzelne Neubauten dazu gekommen sind und die Vorbereiche ausgeräumt wurden. Der einheitliche Eindruck wird in erster Linie von der weitgehend regelmässigen Reihung von Haupt- und Nebenbauten und den noch zahlreich bestehenden Häusern aus der gleichen Entstehungszeit nach dem Dorfbrand im 19. Jahrhundert bestimmt. Namentlich der lange Hauptstrassenraum ist als zusammengehörig bebaute, kleinstädtisch anmutende Geschäftsstrasse mit einer Doppelreihe von hauptsächlich zweigeschossigen Kuben geprägt. Wie im Inventar festgehalten bildet diese Doppelreihe in der Längsperspektive einen räumlich geschlossenen und gleichmässig rhythmisierten Hauptstrassenzug. Richtung Dorfmitte befinden sich die verputzten Häuser in der Kernzone, wo gemäss Art. 10 Abs. 1 BauR besonders hohe Anforderungen an die Einordnung, Typologie, Architektur und Umgebungsgestaltung gelten. Dabei sind die kleinmassstäblichen, eher bescheidenen Bauten insgesamt prägend, wobei sich der grösste Bau, die reformierte Pfarrkirche, die nach dem Dorfbrand im Jahr 1854 biedermeierlich mit neoromanischen Stilelementen neu erbaut wurde, samt ihrem parkähnlichen Vorland mit den zwei markanten Linden und ihrer zurückversetzten Lage gut ins Bebauungsmuster des vorletzten Jahrhunderts einfügt.

3.3.2. In diesem Kontext erweist sich der vorliegend zu beurteilende neue Gewerbebau, dessen Grösse einzig dank zahlreicher Ausnahmegewilligungen möglich wurde, auf Grund seiner Dimensionen und seiner Ausführung mit grossflächigen Beton- und Glaselementen als dominant und fremd. Die durchgehende Verglasung im unteren Bereich mit den einförmigen, schlitzartigen Fensteröffnungen im oberen Bereich auf der Frontseite, die grossflächigen Fenster auf der Rückseite und insbesondere die rohen Betonwände auf allen vier Seiten verleihen dem Gewerbebau einen industriellen Charakter eines reinen Zweckbaus, dem besonders in der vorliegenden Nachbarschaft zur gegenüberliegenden Dorfkirche und den Wohn- und Geschäftshäusern aus der ausgehenden Biedermeierzeit etwas Unfertiges und Störendes anhaftet.

3.3.3. Im Gegensatz zum geltend gemachten Betonbau des Johanneums in Neu St. Johann, der - wie die Beschwerdeführerin selber geltend macht - für seine gute Architektur mehrfach ausgezeichnet worden ist, geht dem vorliegenden Zweckbau eine besondere architektonische Qualität ab. Dazu kommt, dass das Wohnheim Domino des Johanneums in Neu St. Johann im Gegensatz zum vorliegenden Gewerbebau von



St.Galler Gerichte

Anfang an als reiner Betonbau innerhalb der ehemaligen barocken Klosteranlage geplant war. Dabei darf ohne weitere Abklärungen davon ausgegangen werden, dass in jenem denkmalpflegerisch hoch sensiblen Umfeld der markante Neubau in Zusammenarbeit und Absprache mit den entsprechenden Fachstellen erarbeitet und ausgeführt worden ist. Dementsprechend handelt es sich bei jenem Betonbau gemäss einhelliger Meinung der Fachwelt um einen architektonisch hochwertigen Bau mit hoher Sinnlichkeit, der innerhalb der ehemaligen Klosteranlage präzise platziert ist und mit grosser Sensibilität durchdacht angeordnet ist, wie zum Beispiel das Architektur-Forum Ostschweiz ihre Auszeichnung des Neubaus begründet (Tagblatt vom 29. September 2006, "Wohnheim-Bau ausgezeichnet", abrufbar in: www.tagblatt.ch).

3.3.4. Anders als der ausgezeichnete Betonbau in Neu St. Johann, der im Spannungsfeld mit der eindrücklichen ehemaligen Klosterkirche und den übrigen imposanten Gebäuden der ehemaligen barocken Klosteranlage steht, wurde das gewerbliche Produktionsgebäude der Beschwerdeführerin in E. - von der angepassten Dachform abgesehen - in erster Linie mit Blick auf die Bedürfnisse des Gewerbebetriebs, d.h. ohne Bezug zur Umgebung und in erheblicher Abweichung von der geltenden Bauordnung konzipiert. Auch wurde anders als beim vor Kurzem errichteten, nicht weit entfernt liegenden Lagerhaus der M. AG die kantonale Denkmalpflege nicht beigezogen, obwohl jener Neubau, anders als der vorliegende, ausserhalb des Ortsbildschutzperimeters steht. Der Grund, weshalb der vorliegend erst im Rechtsmittelverfahren beigezogene Vertreter der kantonalen Denkmalpflege begrüsst, dass die Fassade wie beim Lagerhaus der M. AG mit Holz verkleidet werde, liegt nicht wie von der Beschwerdeführerin behauptet darin, dass damit der Werkstoff der umliegenden Häuser aufgenommen werden soll, sondern darin, dass so die monoton und leblos wirkende grossflächige Beton-/Glasfassaden belebt und dank der natürlichen Erscheinung und der harmonischen Alterung des Holzes im schützenswerten Ortsbild weniger fremd und konträr wirken.

3.4. Auf Grund des Gesagten ist auch das Gericht davon überzeugt, dass die Verschalung der Fassade mit Holz geeignet und nötig ist, das Volumen des übergrossen gewerblichen Zweckbaus einigermaßen ortsbildverträglich einzufügen. Daran ändert nichts, dass die übrigen historischen Gebäude überwiegend verputzt sind. Ihre Fassadengestaltung ist anders als beim vorliegenden unfertigen Betonbau



einheitlich feingliedrig strukturiert. Ein blosser Anstrich der nackten Betonwände ist deshalb keine Alternative, weil dadurch das im vorliegenden Ortsbild fremde, zu homogen wirkende Erscheinungsbild des ohnehin sehr gross und wuchtig ausgefallenen Gewerbebaus, der sich anders als die gegenüberliegende Kirche unmittelbar aus der bis an das Gebäude reichenden asphaltierten Durchgangsstrasse erhebt, sich noch verstärken würde. Ein Begrünungskonzept mit beispielsweise selbstklimmenden wilden Reben, mit denen zu flächig ausgefallene Wandflächen grundsätzlich begrünt und dadurch gebrochen werden können, fällt hier ebenfalls ausser Betracht. Bei Fassaden wie den vorliegenden, die mit grossflächigen und zahlreichen Glasscheiben durchsetzt sind, werden solche Pflanzen nach langjähriger Erfahrung der kantonalen Denkmalpflege nicht bloss im Fensterbereich, sondern früher oder später regelmässig wieder vollständig entfernt.

3.5. Die gleiche Fassadengestaltung mit unbehandeltem Holz hat sich im Übrigen nicht bloss beim erwähnten Lagerhaus der M. AG bewährt, sondern auch beim neuen Ausstellungsgebäude der Beschwerdeführerin auf dem östlichen Nachbargrundstück Nr. xxx1 sowie beim Anbau auf dem Grundstück Nr. xxx2 weiter Richtung Osten, der ebenso mit unbehandelten Holzlatten verschalt wurde. Es sind daher keine Gründe ersichtlich, weshalb es der Beschwerdeführerin, einem Holzverarbeitenden Betrieb, nicht zumutbar sein sollte, zur Brechung der grossflächigen und monotonen Aussenwände bzw. zur besseren Einfügung ins geschützte Ortsbild zumindest einen Teil der Betonfassade ebenfalls mit Holz zu verkleiden, wie es bei den anderen Neubauten im gleichen Schutzperimeter ebenfalls verlangt und ausgeführt wurde. Finanzielle Gründe führt die Beschwerdeführerin zu Recht nicht an, zumal die Zusatzkosten für die Verschalung im Verhältnis zu den Gesamtkosten des Neubaus nicht entscheidend ins Gewicht fallen.

3.6. Damit steht fest, dass die unfertige Bauausführung bzw. die Projektänderung des Fensterfabrikationsgebäudes materiell rechtswidrig ist und das öffentliche Interesse an der Verbesserung des Erscheinungsbildes des Zweckbaus gegenüber dem privaten Interesse, sei es, dass der Beschwerdeführerin die Belassung der Betonfassade besser gefalle oder sie die Zusatzkosten für eine Holzverschalung nicht aufwerfen will,



überwiegt und verhältnismässig ist. Die Baubehörde bzw. die Vorinstanz haben die nachgesuchte Projektänderung bzw. den Rekurs gegen den Bauabschlag daher zu Recht abgewiesen.

3.7. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich zu Recht geltend, dass die Baubehörde den Bauabschlag - wie übrigens schon die ausnahmsweise Bewilligung des Neubaus - nicht bzw. ungenügend begründet hat. Die fehlende Begründung stellt denn auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 1705). Die vorliegende Gehörsverletzung wurde im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren aber umfassend geheilt. Zudem hätte eine Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf geführt, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, nachdem die Baubehörde im Rekursverfahren klar geäussert hatte, dass sie an ihrer Verfügung festhalten werde (Häflin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1710). Die Heilung des gerügten Formmangels hätte grundsätzlich bei der Kostenverlegung berücksichtigt werden müssen (VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010 E. 7, abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Dies hat die Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Kostenentscheid aber nicht beanstandet. Da nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts allein der Beschwerdeführer den sachlichen Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens verbindlich festlegt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 633), hat es damit sein Bewenden.

4. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Nachtragsbewilligung hätte höchstens Fr. 200.-- kosten dürfen, nicht wie verlangt Fr. 936.--.

Den Behörden kommt bei der Festsetzung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten generell ein weiter Ermessensspielraum zu, weshalb die Rechtsmittelinstanzen die Bemessung von Pauschalgebühren nur mit Zurückhaltung überprüfen, selbst wenn sie zur Ermessenskontrolle befugt sind (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 54 f. mit Hinweisen). Der Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) sieht gemäss Nr. 50.24.02 für Baubewilligungen eine Gebühr zwischen Fr. 100.-- und Fr. 10'000.-- vor. Die erhobene Gebühr von Fr. 736.-- plus Nebenauslagen von



Fr. 200.-- entspricht gemäss Begründung der Baubehörde 20 Prozent der Gebühr für die Hauptbewilligung von Fr. 3'680.--. Darin besteht weder ein offensichtliches Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung noch bewegt sich die Gebühr damit ausserhalb vernünftiger Grenzen. Dazu kommt, dass sich dieses Verhältnis lediglich auf die Gebühr der ersten (ordentlichen) Teilbewilligung bezieht. Unberücksichtigt geblieben sind dabei die Kosten für die zahlreichen nötigen Ausnahmbewilligungen von insgesamt Fr. 1'300.-- sowie die Gebühr für die zweite Teilbewilligung von weiteren Fr. 700.--. Mit Blick auf die massgeblichen Gesamtgebühren des Neubaus erweist sich die Gebühr für die nachgesuchte Projektänderung somit ohne weiteres als gerechtfertigt, womit sich die Beschwerde auch in diesem Punkt als unbegründet erweist.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Bewilligung der Projektänderung mangels guter Einordnung ins geschützte Ortsbild zu Recht verweigert worden ist und dass auch die erhobene Gebühr für den Bauabschlag nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist damit abzuweisen. Die Beschwerdegegnerin wird als Nächstes die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands veranlassen bzw. das entsprechende Verfahren einleiten.

6. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten sind keine zu entschädigen.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt Dr. D. B.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.