



**Fall-Nr.:** B 2013/116  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 14.05.2014  
**Entscheiddatum:** 14.05.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 14.05.2014**

**Aufsichtsrecht, Art. 155 GG (sGS 151.2).** Die politische Gemeinde hat mit der Verwaltungsverordnung, mit der sie den Entscheid betreffend Materialwahl der Fenster im Ortsbildschutzgebiet an ihre Kommissionen delegiert und bekannt gegeben hat, wie sie die Schutzverordnung fortan auslegen werde, zum Einen eine Verletzung der Zuständigkeitskompetenz und zum Anderen materiell eine Rechtsverletzung begangen, weshalb die Aufsichtsbehörde die Verordnung ohne Verletzung der Gemeindeautonomie aufsichtsrechtlich aufheben konnte (Verwaltungsgericht, B 2013/116).

#### **Urteil vom 14. Mai 2014**

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,  
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

---

In Sachen

Politische Gemeinde Altstätten, vertreten durch den Stadtrat, 9450 Altstätten,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch die Rechtsanwälte lic.iur. Leo R. Gehrer und lic. iur. Christine Kobelt,  
SwissLegal asg.advocati, Kreuzackerstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

betreffend

aufsichtsrechtliche Anzeige: Beschluss Nr. 6 vom 5. Januar 2009 betreffend  
Kunststofffenster im Ortsbilschutzgebiet

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ a) Der Gemeinde- bzw. der Stadtrat der Politischen Gemeinde Altstätten hat gestützt auf Art. 98 ff. des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG), Art. 12 ff. (heute Art. 16 ff.) der Naturschutzverordnung (sGS 671.1) und Art. 136 lit. g (heute Art. 90 Abs. 2) des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) am 27. September 1993 und 25. Oktober 1993 bzw. 30. Mai 1994 eine Schutzverordnung samt Anhängen und Plänen (abgekürzt SchV) erlassen, die das Baudepartement des Kantons St. Gallen am 11. Juni 1996 genehmigt hat. Diese wurde seither verschiedentlich geändert und ergänzt. Im Anhang der SchV sind unter anderem über 360 schützens- und erhaltenswerte Kulturobjekte aufgeführt. Im Zonenplan vom 11. Juni 1996 sind das "Ortsbilschutzgebiet Altstadt" und "Vorstadt", "Übrige Ortsbilschutzgebiete" sowie ein "Umgebungsschutz" ausgeschieden. Der mittelalterliche Ort Altstätten ist zudem im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen (Anhang zur Verordnung über das ISOS, SR 451.12).

b) Am 1. März 2007 liess das Amt für Kultur des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, Abteilung Denkmalpflege, der Gemeinde ein Rundschreiben betreffend Fenster und Läden bei Schutzobjekten und Objekten innerhalb von Schutzperimetern zukommen. Dabei vertrat das Amt die Ansicht, dass sich die Bewahrung der historischen Authentizität und ästhetischen Qualität eines Baus nicht bloss auf das äussere Erscheinungsbild beschränke, sondern auch entsprechende Baumaterialien voraussetze. Es wies deshalb darauf hin, dass in diesem Zusammenhang Baumaterial in herkömmlicher Bauweise verarbeitet werden müsse (act. 9/1d).

c) Am 5. Januar 2009 fasste der Stadtrat auf Antrag der Baukommission den "Grundsatzentscheid zur Auslegung der Schutzverordnung im Bereich Fenstermaterialien in Ortsbilschutzgebieten und bei Kulturbauten", den er der



Kantonale Denkmalpflege allerdings nicht mitteilte. Dabei bekannte er sich in diesem Zusammenhang ausdrücklich zu einer Praxisänderung und hielt fest, dass neu auch Kunststofffenster und Fensterrahmen in anderen Materialien als in den historischen erlaubt seien. Den Entscheid betreffend Materialwahl delegierte er an die Ortsbild- bzw. Baukommission (act. 9/1b).

B./ a) Am 28. April 2010 teilte die Kantonale Denkmalpflege im Rahmen einer Anfrage eines Bauherrn diesem und dem Stadtrat mit, dass das Gesuch für den Ersatz der Holzfenster des Gebäudes am Rathausplatz 7, Altstätten, nicht zu bewilligen sei. Als die Kantonale Denkmalpflege in der Folge feststellen musste, dass im geschützten Ortsbildschutzgebiet von Altstätten trotz ihrer Empfehlung Kunststofffenster montiert worden waren, wandte sie sich am 31. Januar 2012 erneut an die Gemeinde und hielt dabei fest, dass mit der Bewilligung von Kunststofffenstern bei Schutzobjekten und Objekten innerhalb von Schutzperimetern gegen geltendes Recht verstossen werde. Sie forderte die Gemeinde deshalb auf, den rechtswidrigen Zustand zu beheben. In seiner Antwort vom 2. März 2012 verwies der Stadtrat auf seinen Grundsatzentscheid vom 5. Januar 2009 und teilte der Kantonalen Denkmalpflege mit, dass er betreffend Materialwahl an seiner neuen Praxis festhalten werde (act. 9/1g).

b) Die Kantonale Denkmalpflege reichte darauf am 20. Juni 2012 beim Baudepartement eine aufsichtsrechtliche Anzeige gegen den Stadtrat von Altstätten ein. Dabei verwies sie auf die rechtswidrige Praxis der Stadt und bat darum, die Rechtslage und Massnahmen gegen den Stadtrat zu prüfen. Sie erinnerte dabei daran, dass Kunststoffe die denkmalpflegerischen Anforderungen nicht erfüllen könnten und deshalb rechtswidrig seien, wenn kommunale Schutzbestimmungen - wie vorliegend - die Verwendung historischer Materialien verlangten.

C./ Das Baudepartement wies mit Entscheid vom 13. Mai 2013 das Ausstandsbegehren des Stadtrats gegen die Rekursachbearbeiterin und die weiteren Mitarbeiter der Rechtsabteilung ab und hob den Beschluss des Stadtrats Altstätten vom 5. Januar 2009 betreffend "Grundsatzentscheid zur Auslegung der Schutzverordnung im Bereich Fenstermaterialien in Ortsbildschutzgebieten und bei Kulturobjekten" aufsichtsrechtlich auf.



## St.Galler Gerichte

D./ Gegen den Entscheid des Baudepartements erhob der Stadtrat Altstätten am 27. Mai 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei kostenpflichtig aufzuheben, eventuell sei er aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerdebegründung datiert vom 14. Juni 2013.

E./ Das Baudepartement nahm am 9. Juli 2013 zur Beschwerde Stellung, wobei es deren Abweisung beantragt.

F./ Die Erwägungen des angefochtenen Entscheids sowie die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Stadtrat Altstätten beruft sich auf die Gemeindeautonomie. Die Beschwerde ist damit zulässig, auch wenn es dabei um eine Anordnung im Rahmen der Staatsaufsicht geht, die grundsätzlich nicht in den Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsgerichts fällt (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP). Analog der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die angefochtene Massnahme in ihrer Stellung als Hoheitsträger berührt sind. Ob ihnen die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist alsdann eine Frage der materiellen Beurteilung (VerwGE B 2010/45 vom 14. Oktober 2010 E. 2.1. mit Verweis auf BGE 135 I 43 E. 1.2 mit Hinweisen). Die Beschwerde wurde vom Stadtrat und damit von der im Sinn von Art. 45 Abs. 2 VRP zuständigen Behörde erhoben. Als Adressatin des Entscheids ist die Politische Gemeinde zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 27. Mai 2013 und 14. Juni 2013 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.



2. Die Beschwerdeführerin verlangt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zunächst deshalb, weil die Sachbearbeiterin der Vorinstanz eine sogenannte vorläufige Beurteilung abgegeben hat. Ihrer Ansicht nach erscheint die Mitarbeiterin damit als befangen, weshalb sie in den Ausstand hätte treten müssen. Ihre Voreingenommenheit zeige sich vor allem auch darin, dass sie ihr keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt, sondern lediglich Frist zum Widerruf der umstrittenen Verfügung angesetzt habe. Zudem handle es sich bei der Sachbearbeiterin um die stellvertretende Leiterin der Rechtsabteilung. Somit müsse davon ausgegangen werden, dass sie die Einschätzung der ganzen Rechtsabteilung vertreten habe. Dies gelte vorliegend umso mehr, als es sich beim Bauvorsteher bekanntermassen um einen juristischen Laien handle, der bezüglich der vorliegenden juristischen Ausführungen auf das Vertrauen müsse, was ihm die Rechtsabteilung unterbreite. Die vorläufige Beurteilung der stellvertretenden Leiterin komme deshalb dem vorweggenommenen Entscheid des Bauchefs gleich.

2.1. Die Garantie eines durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gerichts ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV), Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person auch in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Es gilt das Gebot des fairen Verfahrens (VerwGE B 2013/155 vom 17. Januar 2014 E. 2.1., abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

2.2. Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit können nicht unbesehen auf nicht richterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden (BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen; G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Mastronardi/ Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 2. Auflage 2008, N 18 zu Art. 29 BV). Zum Einen sind Verwaltungsbehörden nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen. Zum Anderen haben sie auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen, weshalb sie nicht im eigentlichen Sinn als unparteiisch bezeichnet werden können (Steinmann, a.a.O., N 18 zu Art. 29 BV mit Hinweisen). Aus diesem Grund hat das Bundesgericht auch entschieden, dass keine unzulässige Vorbefassung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV vorliege, wenn die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich sei, da andernfalls eine



Verwaltungstätigkeit nicht mehr möglich wäre (BGer 1C\_150/2009 vom 8. September 2009 mit Hinweis auf BGer 1P.48/2007 vom 11. Juni 2007 und Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 150 ff., vgl. auch Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, N 432 mit Hinweisen). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht deshalb in der Regel nur, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat.

2.3. Verwaltungsinterne Behörden wie Direktionen und Ämter - konkret die Rechtsabteilung des Baudepartements - stellen keine unabhängigen Gerichte dar. Sie sind vielmehr in die Hierarchie eingebunden, in welcher die Regierung als oberste Behörde politische Verantwortung trägt (R. Kiener in: A. Griffel [Hrsg.], *Kommentar VRG*, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, N 4 zu § 5a). Auch deshalb hat sich ein Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Person(en) zu richten (Schindler, a.a.O., S. 74 ff.). So besteht eine Ausstandspflicht auch in diesem Zusammenhang nur dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet. Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2013/155 vom 17. Januar 2014 E. 2.1., mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

2.4. Gemäss Art. 7 Abs. 1 VRP haben Behördenmitglieder, Beamte, öffentliche Angestellte und Sachverständige beim Vorliegen von Gründen, welche nach lit. a bis c zur Befangenheit führen könnten, von sich aus in den Ausstand zu treten. Über Ausstände, die ein Mitglied einer Kollegialbehörde betreffen, hat die Gesamtbehörde in Abwesenheit des Betroffenen zu entscheiden (Abs. 3). Richtet sich das Ausstandsbegehren gegen eine Person, welche zwar massgeblich im Rahmen der Vorbereitung oder der Ausfertigung des Verwaltungsaktes Verantwortung übernimmt, nicht aber die Entscheidungsverantwortung mitträgt oder bei der Entscheidungfallung mitwirkt, wie beispielsweise gegen juristische oder auch nicht juristische Sachbearbeiter, ist es sachgerecht und verfahrensökonomisch, einen Vorgesetzten als Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 7 Abs. 3 VRP über den streitigen Ausstand befinden zu lassen (VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober bzw. 5. November 2007 E.



2.1. mit Hinweisen). Nachdem vorliegend der Bauchef das Ausstandsbegehren geprüft und darüber befunden hat, ist der Entscheid formell rechtmässig ergangen. Dabei ist es ohne Belang, welche Aus- oder Weiterbildung er vorzuweisen hat. Dazu kommt, dass mit Blick auf den hierarchischen Aufbau der Verwaltung selbst dann noch kein Ausstandsgrund vorliegen würde, wenn die betroffene Mitarbeiterin den Sachentscheid oder den Entscheid ihren eigenen Ausstand betreffend selber vorbereitet hätte, auch wenn dies von aussen gesehen befremdlich wirken mag (VerwGE B 2013/155 vom 17. Januar 2014 E. 2.3., abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Somit spielt es auch keine Rolle, ob der vorliegende Entscheidentwurf zu Händen des zuständigen Departementsvorstehers von ihr selbst, dem Leiter der Rechtsabteilung und/oder dem Generalsekretär visiert worden ist. Nachdem dieser als mittelbarer Vorgesetzter der vom Befangenheitsvorwurf betroffenen Sachbearbeiterin das Ausstandsbegehren geprüft und darüber befunden hat, kann auf den Beizug des Entscheidentwurfs der Rechtsabteilung verzichtet werden, und zwar unabhängig von der Frage, ob und wie weit ein Einsichtsrecht in verwaltungsinterne Akten besteht (zur antizipierten Beweiswürdigung siehe BGer 1C\_700/2013 vom 11. März 2014 E. 3.2, BGer 2C\_28/2012 vom 18. Juli 2012 E. 3.5.3). Das Begehren um Aufhebung des angefochtenen Entscheids infolge des geltend gemachten Formfehlers ist somit abzuweisen.

2.5. Das Verwaltungsgericht hat bereits früher entschieden, dass der Vorwurf der Befangenheit grundsätzlich unbegründet ist, wenn im Verfahren seitens der Behörde die Erfolgsaussichten erörtert werden. Es liegt vielmehr im Interesse der Parteien, wenn der zuständige Verfahrensleiter im Hinblick auf einen möglichen Vergleich oder Rechtsmittelrückzug seine einstweilige Auffassung zum Streit kund tut (VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 E. 2.2.).

2.5.1. Es versteht sich von selbst, dass - auch bei Abgabe einer (vorläufigen) Beurteilung der Aussichten - vor Abschluss eines Verfahrens Äusserungen seitens der Behörden nicht den Eindruck erwecken dürfen, diese habe sich ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Vorhaben definitiv gebildet. Äusserungen dürfen keiner abschliessenden Beurteilung gleichkommen (BGer 1C\_150/2009 vom 8. September 2009, in: ZBI 2011 S. 478 ff. E. 3.5.2. und Schindler, a.a.O., S. 136 f.). In jedem Fall ist eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Massgebend sind sowohl die



## St.Galler Gerichte

behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 431 mit Hinweisen).

2.5.2. Dass die Behörde bzw. der verfahrensleitende Sachbearbeiter ihre bzw. seine Ansicht zum Verfahren bzw. zu dessen Aussichten kundtut, ist aber speziell in Bausachen durchaus üblich und wird von den Parteien sogar vielfach gewünscht. Tatsächlich kann es gerade bei Verfahren, an denen mehrere Betroffene teilnehmen, sinnvoll sein, dass die Behörde oder Verwaltung im Rahmen von Art. 54 VRP ihre Rechtsauffassung darlegt, um so eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten zu erzielen oder dem Einsprecher bzw. Rekurrenten Gelegenheit zu geben, seine Einsprache oder den Rekurs zurückzuziehen, um so die Verfahrenskosten tief zu halten und das Verfahren zu beschleunigen. Geradezu unvermeidlich ist eine Prognose über Sachverhalt und Rechtslage dann, wenn über vorsorgliche Massnahmen zu entscheiden ist, Beweise erhoben, Gutachten in Auftrag gegeben oder Zeugen befragt werden müssen (Schindler, a.a.O., S. 131).

2.6. Die Beschwerdeführerin verweist in diesem Zusammenhang auf BGE 134 I 238 E. 2.6, wonach die unaufgeforderte Mitteilung einer vorläufigen Auffassung des Referenten und der beabsichtigten Antragstellung an den Rechtsvertreter vor Durchführung der Berufungsverhandlung und auf Initiative des Referenten hin diesen nach Meinung des Bundesgerichts als voreingenommen erscheinen lasse.

2.6.1. Der Beschwerdeführerin ist insofern zuzustimmen, dass ein Richter nicht derart auf den Vertreter des Angeklagten einwirken darf, um diesen zum Rückzug der Berufung zu veranlassen. Dieser soll nicht den Eindruck erhalten, die Berufungssache werde in rascher Weise erledigt werden, es werde "kurzer Prozess" gemacht (BGE 137 I 227 E. 2.6.2).

2.6.2. Zu beachten ist aber der Zusammenhang der erwähnten bundesgerichtlichen Ausführungen. Diese stehen im Kontext mit einem Strafverfahren, in dem der Referent den Angeklagten noch vor Durchführung der eigentlichen Verhandlung kontaktiert hatte, um diesen zu einem Rückzug der Berufung zu bewegen. In dieser Konstellation ist es nach dem oben Gesagten verständlich, dass beim Beschwerdeführer der



Eindruck entstehen konnte, der Referent habe sich bereits vor Durchführung der eigentlichen Verhandlung eine abschliessende Meinung gebildet und das Verfahren sei deshalb - auch unter Beachtung der noch bevorstehenden Berufungsverhandlung - nicht mehr offen und der Prozess damit bereits verloren.

2.6.3. Konkret handelt es sich vorliegend aber um ein verwaltungsinternes Verfahren, wobei die vorläufige Beurteilung der Aussichten den Parteien regelmässig erst mitgeteilt wird, wenn das Verfahren inklusiv eines allfälligen Augenscheins und weiterer Beweisabnahmen vollständig durchgeführt ist und somit entscheidreif ist. In diesem Stadium hat sich der verfahrensleitende Sachbearbeiter auf Grund der vollständigen Aktenlage eine Meinung gebildet und diese in der Abteilung - soweit nötig - abgesprochen, was offenbart wird, indem die vorläufige Beurteilung als jene der Rechtsabteilung bezeichnet wird. Eine solche vorläufige Meinungsbildung und der darauf beruhende Antrag an den Departementsvorsteher bringen für sich genommen aber noch keine Voreingenommenheit - konkret des Bauchefs - zum Ausdruck (vgl. dazu BGer 6B\_536/2013 vom 28. November 2013 E. 2.3.). Daran ändert auch nichts, dass der Referent oder im Verwaltungsverfahren der verfahrensleitende Sachbearbeiter den Parteien bzw. den Verfahrensbeteiligten seine vorläufige Einschätzung vorab mitteilt und diesen somit die letzte Gelegenheit einräumt, sich gütlich zu einigen bzw. das Rechtsmittel zurückzuziehen und damit weitere erhebliche Kosten einzusparen (vgl. dazu auch BGE 4A\_424/2012 vom 19. September 2012 E. 3. und 3.2 sowie BGE 137 I 227 E. 2.6.4).

2.6.4. Davon abgesehen, dass es die Aufgabe des Referenten ist, sich auf Grund der Akten und der Beweisergebnisse eine vorläufige Meinung zu bilden, ansonsten er zu Händen des Departementsvorstehers kein Referat verfassen könnte, steht es den Verfahrensbeteiligten selbst in diesem Verfahrensstadium noch frei, auch zur vorläufigen Beurteilung nochmals Stellung zu nehmen. Dies gilt selbst dann, wenn der Verfahrensleiter bloss auf die letzte Gelegenheit eines Rückzugs des Rechtsmittels oder - wie vorliegend - auf die Möglichkeit des Widerrufs der Anordnung hinweist (vgl. dazu VerwGE B 2013/37 vom 11. März 2014 E. 2.4. und 2.4.2. mit Hinweis auf BGer 5D\_112/2013 vom 15. August 2013 E. 2.2.1 mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Konkret hat die anwaltlich vertretene Anzeigebeklagte davon Gebrauch gemacht und ohne spezielle Aufforderung zur vorläufigen Beurteilung der



Verfahrensleiterin ausführlich Stellung genommen (act. 9/11). Die Vorinstanz hat diese Vorbringen zur Kenntnis genommen und in ihren Erwägungen gewürdigt (act. 2.1 E. 2.2.3). Mithin liegt auch keine Gehörsverletzung vor. Bei dieser Gelegenheit hat die Vorinstanz denn auch zu Recht darauf hingewiesen, dass die Mitarbeiterin mit ihrem Referat - auch wenn sie dieses selbst visiert hätte - den definitiven Entscheid des zuständigen Departementvorstehers wegen des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung bzw. der gesetzlichen Kompetenzfestlegung nicht vorwegnehmen konnte.

2.7. Die Beschwerdeführerin behauptet schliesslich, die Besorgnis der Befangenheit der Verfahrensleiterin resultiere auch daraus, dass sie die Anzeigerin als vollwertige Verfahrensbeteiligte behandelt und mit ihrem Einbezug ins Verfahren eine Amtsgeheimnisverletzung begangen habe. Insbesondere hätte sie der Anzeigerin statt den vollen Aufsichtsentscheid bloss eine Mitteilung über den Ausgang des Verfahrens zukommen lassen dürfen.

2.7.1. Die Verletzung des materiellen Rechts oder die Missachtung von Verfahrensvorschriften durch eine Amtsperson ist grundsätzlich ungeeignet, deren Befangenheit zu bewirken. Solche Fehler sind im dafür vorgesehenen Verfahren, das heisst in der Regel mit einem Rechtsmittel gegen den Entscheid selber, geltend zu machen (VerwGE B 2011/213 vom 31. Mai 2012 E. 2.2. mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Rechtliche Fehlleistungen können nur dann auf eine Befangenheit schliessen lassen, wenn es sich dabei um besonders krasse und wiederholte Irrtümer handelt, die zugleich eine Amtspflichtverletzung darstellen und sich einseitig zulasten einer Partei auswirken (Kiener, a.a.O., N 21 zu § 5a).

2.7.2. Die Beschwerdeführerin weist vorliegend zwar zu Recht darauf hin, dass der Anzeigerin keine eigentliche Parteistellung zukommt und dass sie nach Art. 162 GG grundsätzlich bloss einen Anspruch auf eine Stellungnahme vor der Aufsichtsbehörde hat. Dies verbietet den Aufsichtsinstanzen aber nicht weiterzugehen bzw. einen eigentlichen Schriftenwechsel durchzuführen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, Bern 2003, N 1222) und - wie es in der St. Galler Praxis üblich ist - auch dem Anzeiger den entsprechenden Entscheid in vollständiger Ausfertigung zustellen. Worin eine Amtsgeheimnisverletzung bestehen soll, wenn die Behörde diesem den ganzen Entscheid zustellt, zeigt die



Beschwerdeführerin nicht auf und ist auch sonst nicht erkennbar, sondern entspricht im Gegenteil dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV; vgl. zum entsprechenden Gesetzesauftrag: VerwGE B 2010/123 vom 16. Dezember 2010 E. 2, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Dazu kommt ohnehin, dass die Anzeigerin hier eine Amtsstelle ist, welche die Anzeige in Ausübung ihrer öffentlichen Aufgabe angebracht hat. Das Amt für Denkmalpflege ist kantonale Fachstelle im Sinn von Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1). Durch sie berät der Kanton die politischen Gemeinden und Private beim Erhalt des kulturellen Erbes. Durch sie leistet er Beiträge an geschützte Kulturobjekte und ebenfalls durch sie fördert er die wissenschaftliche Aufarbeitung und die Vermittlung der gewonnenen Erkenntnisse an die Bevölkerung ([www.sg.ch/home/kultur/denkmalpflege.html](http://www.sg.ch/home/kultur/denkmalpflege.html)). Mit anderen Worten ist die Kantonale Denkmalpflege - wie die Aufsichtsbehörde selbst - Teil der Kantonalen Verwaltung, deren öffentliche Aufgabe unter anderem die Überlieferung des architektonischen Erbes an künftige Generationen ist, was gerade Thema der vorliegenden Anzeige ist. Damit die Fachstelle diese öffentliche Aufgabe erfüllen kann, war es vorliegend offensichtlich angezeigt, sie vollumfänglich ins Verfahren einzubeziehen und sie dabei über dessen Ausgang zu informieren bzw. ihr sämtliche Überlegungen zu ihrer Anzeige mitzuteilen. Ein Geheimhaltungsinteresse der kantonalen Aufsichtsbehörde ihrer eigenen Fachstelle gegenüber ist dabei nicht ersichtlich.

2.7.3. Das Gesagte gilt für das Beschwerdeverfahren sinngemäss. Nachdem der Kanton bzw. die Kantonale Verwaltung am vorliegenden Verfahren aber bereits durch das Baudepartement vertreten ist, ist es unnötig, die Kantonale Denkmalpflege separat ins Verfahren einzubeziehen. Es war an der Vorinstanz zu entscheiden, ob und wie weit sie das Fachwissen der Anzeigerin für ihre Eingaben beiziehen will. Auch wird es am Baudepartement sein, ihre Fachstelle verwaltungsintern über den Ausgang dieses Verfahrens zu informieren bzw. diesen Entscheid - vollständig oder auszugsweise - weiterzuleiten. Dazu kommt, dass das Baudepartement seine Entscheide regelmässig kommentiert publiziert ([www.jumi.sg.ch](http://www.jumi.sg.ch)) und insbesondere das Verwaltungsgericht in Nachachtung von Art. 30 Abs. 3 BV praktisch sämtliche seiner Urteile auf [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch) - so auch das vorliegende - veröffentlicht. In diesem Sinn ist der Antrag der Beschwerdeführerin, dass der Anzeigerin der Beschwerdeentscheid bloss auszugsweise zuzustellen sei, obsolet.



2.8. Nach dem Gesagten bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Verfahrensleiterin oder den übrigen Mitarbeitern der Rechtsabteilung der Vorinstanz im Zusammenhang mit der Bearbeitung der vorliegenden aufsichtsrechtlichen Anzeige Voreingenommenheit vorgeworfen werden müsste. Ein persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens der betroffenen Sachbearbeiterin oder ihrer Mitarbeiter macht die Beschwerdeführerin nicht geltend und ist auch sonst nicht ersichtlich. Das Begehren um Aufhebung des Entscheids vom 13. Mai 2013 infolge eines Formfehlers bzw. wegen Verletzung der Ausstandsregeln ist somit abzuweisen.

3. Gemäss Art. 155 Abs. 1 GG umfasst die Staatsaufsicht nach Massgabe der Kantonsverfassung die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Tätigkeit der Gemeinde. Ihr unterliegen die Beschlüsse der Bürgerschaft und die Tätigkeit der Behörden (Art. 155 Abs. 2 GG). Darunter fallen unter Umständen Verfügungen und Entscheide, aber auch das blosser Verhalten einer Behörde, sei es deren allgemeine Amtsführung, ihre Informations-, Empfehlungs- oder Berichtstätigkeit, interne Richtlinien und deren Befolgung, organisatorische Massnahmen etc. (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 1226).

3.1. Im Bereich der Gemeindeautonomie beschränkt sich die Staatsaufsicht auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit (Art. 155 Abs. 3 GG). Ein Kernbereich der Gemeindeautonomie stellt die Setzung von kommunalem Recht dar. Dazu gehören insbesondere der Erlass einer Gemeindeordnung und einer Bauordnung mit Zonenplänen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 1395). Durch unbestimmte Rechtssätze überlässt es der Gesetzgeber in gewissem Umfang den rechtsanwendenden Behörden, den Tatbestand näher zu bestimmen; der Richter oder die rechtsanwendende Behörde tun dies durch eine Auslegung bzw. Konkretisierung der unbestimmten Norm im weiteren Sinn (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 724). Die Auslegung wird dabei als Rechtsfrage angesehen (VerwG B 2012/128 und B 2012/137 vom 22. Mai 2013 E. 6.3. mit Hinweis, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); M. Donatsch in: Kommentar VRP, a.a.O., § 20 N 62), die somit aufsichtsrechtlich auch im Bereich der Gemeindeautonomie überprüft werden kann. Ist eine Gemeinde in einem Sachbereich zu autonomer Rechtsetzung befugt, kann sie grundsätzlich auch die von ihr erlassenen Reglemente selbst auslegen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie dabei völlig frei ist. Im Rahmen einer



aufsichtsrechtlichen Überprüfung wäre die Gemeindeautonomie erst verletzt, wenn die für die Kontrolle der Anwendung von Gemeinderecht zuständigen kantonalen Behörden das Recht der Gemeinde willkürlich missachten oder von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörde abweichen würden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1399).

3.1.1. Beim Beschluss des Stadtrats vom 5. Januar 2009 betreffend

"Grundsatzentscheid Auslegung der Schutzverordnung im Bereich Fenstermaterialien in Ortsbilschutzgebieten und bei Kulurobjekten" handelt es sich um eine interne Richtlinie bzw. eine so genannte Verwaltungsverordnung. Damit werden Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordnete Behörde oder Amtsstelle, aber auch Verlautbarungen generell-abstrakten Inhalts bezeichnet, womit die Behörde ihre Praxis für sich selbst oder Dritte kodifiziert und kommuniziert (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 123). Der Verwaltungsverordnung kommt grundsätzlich kein Rechtsetzungscharakter zu. Für gerichtliche Rechtsmittelinstanzen sind Verwaltungsverordnungen zudem unverbindlich, diesen wird jedoch eine präzisierende, die Auslegung des durch sie zu konkretisierenden positiven Rechts beeinflussende Wirkung zugestanden. Entfaltet eine Verwaltungsverordnung mittelbar Aussenwirkungen, indem sie in die Rechtsstellung Privater eingreift, kann ihre Missachtung hingegen wie eine Rechtsverletzung gerügt werden. Ebenso kann in diesem Fall ihre Rechtmässigkeit vorfrageweise - wie bei einer konkreten Normenkontrolle - geprüft werden (Donatsch, a.a.O., § 50 N 52 ff.).

3.1.2. Nachdem der Stadtrat mit dem vorliegenden Grundsatzentscheid zur Auslegung der Schutzverordnung eine generelle Weisung erlassen bzw. damit seine neue Praxis festgelegt und kommuniziert hat, ist diese aufsichtsrechtlich überprüfbar, wobei die Aufsichtsbehörde in Beachtung der Gemeindeautonomie von der Anordnung der kommunalen Behörde bloss abweichen darf, wenn deren Auslegung rechtlich nicht vertretbar ist.

3.2. Der Stadtrat hat nach dem klaren Wortlaut des aufgehobenen Beschlusses vom 5. Januar 2009 im Zusammenhang mit Fenstern in Ortsbilschutzgebieten und bei Kulturgütern die Entscheidkompetenz bezüglich Materialwahl unmissverständlich an die Ortsbildkommission bzw. die Baukommission delegiert. Die Vorinstanz hat im



angefochtenen Entscheid schlüssig aufgezeigt, dass mit dieser Entscheidungsübertragung eine Rechtsverletzung vorliegt, worauf verwiesen werden kann (act. 2/1., E. 3.3.3). Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren ausführen lässt, damit sei keine eigentliche Übertragung der Entscheidungskompetenz, sondern lediglich eine vorgängige Stellungnahme der fachlichen Kommissionen gemeint gewesen. Der Wortlaut der strittigen Verwaltungsverordnung aber ist eindeutig und bedarf keiner Auslegung (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 214). So bestreitet die Beschwerdeführerin nicht, dass auch nach ihrer Interpretation die Ortsbildkommission insofern über die Materialwahl entscheide, als sie darüber vorgängig zu Händen der Bewilligungsbehörde Stellung nehme. Im kommunalen Recht findet sich aber keine entsprechende Norm, die es dem Stadtrat erlauben würde, Entscheide im Bereich der Ortsplanung, der örtlichen Baupolizei und des Vollzugs des Baureglements an ein anderes Behördengremium zu delegieren bzw. konkret im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens eine Kommission vorab über die Materialwahl entscheiden zu lassen, so dass die entsprechende "Stellungnahme" lediglich noch in ihre Bewilligung zu integrieren wäre oder in dieser auf die Stellungnahme der Kommission betreffend Materialwahl verwiesen werden könnte (Art. 34 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Altstätten vom 18. September 2012 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 des Baureglements vom 11. Juni 1996 samt nachfolgenden Änderungen der Politischen Gemeinde Altstätten). Der Stadtrat kann Kommissionen einzig für die Bauaufsicht und den Vollzug seiner Beschlüsse einsetzen. Art. 19 SchV, auf den die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang verweist, räumt den Kommissionen lediglich ausserhalb des Bewilligungsverfahrens die Kompetenz ein, die Einhaltung von Schutzvorschriften und die geeignete Pflege der Schutzgegenstände zu überwachen. Sind bewilligungspflichtige Vorkehren (vorgängig oder allenfalls nachträglich) zu bewilligen, ist dafür ausschliesslich die Baubehörde bzw. der Stadtrat zuständig (Art. 17 in Verbindung mit Art. 16 SchV).

3.3. Die Beschwerdeführerin meint, die SchV neu so auslegen zu können, dass in Ortsbildschutzgebieten und bei Kulturgütern auch Kunststofffenster zu bewilligen seien.



3.3.1. Art. 98 BauG schreibt unter anderem den Schutz von bedeutenden Ortsbildern und künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten oder Bauteilen vor. Für deren Beseitigung oder Beeinträchtigung ist eine Interessensabwägung nötig.

Schutzmassnahmen sind Sache des Gemeinderats. Subsidiär ordnet die Regierung die Schutzmassnahmen an (Art. 101 BauG). Als Schutzmassnahmen sind Vereinbarungen mit dem Grundeigentümer, Verfügungen, Zonen- oder Sondernutzungspläne sowie Schutzverordnungen möglich (Art. 99 BauG).

3.3.2. Im Bereich des Ortsbild- und Kulturobjektschutzes hat die Politische Gemeinde Altstätten insbesondere folgende allgemeinen Schutzmassnahmen getroffen:

Art. 4 Abs. 2 SchV: Neubauten, Umbauten und Renovationen haben sich (in Ortsbildschutzgebieten) in die bestehende, wertvolle Baustruktur einzufügen. Dabei haben sich insbesondere (...) Materialien und Farben gut in das Gesamtbild einzufügen.

Art. 6 Abs. 2 und 3 SchV

Erhaltenswert bezeichnete Objekte sind (...) nach Möglichkeit zu erhalten.

Schützenswert bezeichnete Objekte sind sowohl mit ihrer äusseren Erscheinung als auch mit ihrer inneren Substanz grundsätzlich zu erhalten. Änderungen, Umbauten und Renovationen an Kulturobjekten samt Umgebung sind zulässig, soweit dadurch ihre schutzwürdige Substanz nicht beeinträchtigt wird.

Art. 7 Abs. 1 SchV

Bauten und Anlagen in der unmittelbaren Umgebung von Kulturobjekten sind so zu gestalten, dass sie in Bezug auf (...) Materialien und Farbgebung das geschützte Objekt weder konkurrenzieren noch beeinträchtigen.

3.3.3. Die genannten Bestimmungen der SchV stellen ein Einordnungsgebot auf, 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.).

3.3.4. Die Vorinstanz hat die denkmalpflegerischen Grundsätze zur Materialechtheit und die Qualitäten des natürlichen Materials "Holz" aufgezeigt. Dieser Werkstoff zeichnet sich insbesondere durch seine handwerkliche Bearbeitung, Strukturierung und natürliche Alterung aus und hebt sich damit deutlich von Kunststoffen, von synthetisch oder halbsynthetisch aus monomeren organischen Molekülen oder Biopolymeren hergestellten Feststoffen also, ab. Auf die korrekten Ausführungen im angefochtenen Entscheid kann verwiesen werden (act. 2.1, E. 3.2.3). Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin selbst "auf den ersten Blick" keinen Unterschied zwischen Fenstern aus Holz und Kunststoff zu erkennen vermag und dass Kunststofffenster für Laien ihrer Meinung nach wie Holzfenster wirken. Auch ihre Begründung, die bisherige Regelung habe sich in der Praxis kaum mehr durchsetzen lassen, weil in Altstätten viele Sanierungen anstünden, ist nicht nachvollziehbar. Es ist im Gegenteil an der Baubehörde, den betroffenen Bauherren die denkmalpflegerischen Grundsätze und die grundsätzliche Notwendigkeit von Holzfenstern im Schutzbereich verständlich zu machen. Die Kantonale Denkmalpflege wird ihr dabei beratend zur Seite stehen. Der subtile Unterschied zwischen Holz- und Kunststofffenstern besteht insbesondere darin, dass letzteren mit ihren regelmässig zu breiten und flächigen Rahmen die Leichtigkeit von Holzfenstern fehlt, deren Rahmengrösse im Gegensatz zu Kunststofffenstern individuell angepasst werden kann. Dazu kommt, dass Kunststoff infolge der für seine typisch unnatürliche Abnutzungserscheinung mit der Zeit noch mehr als Fremdkörper in Erscheinung tritt und seine störende Wirkung damit nicht nur auf das betroffene Gebäude beschränkt bleibt, sondern das Gesamtbild des Ortsbildes in Mitleidenschaft zieht. Damit vermögen Kunststofffenster dem erhöhten Einordnungsgebot gemäss SchV grundsätzlich nicht zu genügen, auch wenn die Verordnung die Materialisierung der Fenster nicht Werkstoff genau vorschreibt. Die Beschwerdeführerin verletzt somit das gesetzte Einordnungsgebot, wenn sie gemäss ihrem Beschluss vom 5. Januar



2009 fortan undifferenziert und ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausprägungen und Gebietscharakter des jeweils betroffenen geschützten Ortsbilds bzw. Kulturobjekts "moderne Materialien" wie Beton, Eternit, Stahl, Glas und insbesondere Kunststoff bei Gebäudesanierungen auch in Ortsbildschutzgebieten und bei Kulturobjekten grundsätzlich zulassen will.

3.3.5. Aus dem Erfordernis, dass im Ortsbildschutzgebiet und bei Kulturbauten Holzfenster grundsätzlich wiederum durch Holzfenster ersetzt werden, muss nicht der Schluss gezogen werden, dass in diesem Kontext folgerichtig keine neuen Materialien und modernen Technologien (mehr) verwendet werden dürfen, wie die Beschwerdeführerin befürchtet. So bedeutet der Grundsatz der Materialechtheit beispielsweise nicht, dass im Ortsbildschutzgebiet Ziegel in jedem Fall handgefertigt sein müssen. Anders als Kunststoff verwittern maschinell hergestellte Ziegel ebenfalls natürlich wie die restlichen natürlichen Materialien des Gebäudes, seien diese nun von Hand hergestellt oder maschinell. Aus dem grundsätzlichen Verbot von Kunststofffenstern in Ortsbildschutzgebieten kann entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin auch nicht der Schluss gezogen werden, im Schutzperimeter dürften demnach auch keine Werkstoffe oder Herstellungsmethoden mehr ver- oder angewendet werden, wenn diese nicht auch schon früher bekannt gewesen seien.

3.3.6. Wenn die Beschwerdeführerin mit dem Verweis auf BGer 1C\_270/2008 vom 6. Februar 2009 andeuten will, das Bundesgericht habe das öffentliche Interesse des Umweltschutzes innerhalb des Ortsbildschutzbereichs höher gewichtet als die Materialechtheit einer Baute, verkennt sie dabei, dass in jenem Entscheid die Frage der Materialauthenzität gar nicht umstritten war. Streitthema dort war einzig noch die Frage der Verhältnismässigkeit des Rückbaus einer eigenmächtig angebrachten Aussenisolation. Dass die Durchsetzung von Holzfenstern im Ortsbildschutzbereich vertretbar ist, hat das Zürcher Verwaltungsgericht im Gegenteil - und das wiederholt - rechtskräftig festgehalten (vgl. dazu auch VerwGE ZH VB.2003.00247 vom 10. März 2004 E. 4.2, abrufbar unter: [www.vgr.zh.ch](http://www.vgr.zh.ch)). Und auch beim Entscheid B 2004//87 vom 25. Oktober 2004 des St. Galler Verwaltungsgerichts (abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)) war das Streitthema nicht, ob im Ortsbildschutzbereich Kunststofffenster ordentlich bewilligt werden könnten oder nicht, sondern lediglich die Frage, ob eigenmächtig eingesetzte (Holz-Metall-)Fenster mit Zwischenglassprossen



nachträglich mit aussen rahmenbündig aufgesetzten Sprossen und abgesetzten Schlagleisten bei den Mittelpartien nachgerüstet werden müssten. Die Beschwerdeführerin kann folglich auch aus diesen Entscheiden nichts zu ihren Gunsten ableiten. Und schliesslich übersieht die Beschwerdeführerin auch, dass der Gesetzgeber die Interessenabwägung zwischen den denkmalpflegerischen Interessen und jenen des Umweltschutzes mit dem in der SchV statuierten Einordnungsgebot bereits vorweggenommen hat, indem hinsichtlich der Materialisierung ausnahmslos eine gute Einfügung verlangt wird. Im Rahmen einer ordentlichen Baubewilligung stellt sich damit die grundsätzliche Frage einer Interessenabwägung zwischen den Vorteilen von Holz- und Kunststofffenstern im Bereich des Ortsbildschutzes bzw. bei Kulturobjekten gar nicht mehr. Davon abgesehen ist in Fachkreisen mittlerweile einhellig anerkannt, dass Holzfenster in wärmedämmender Hinsicht Kunststofffenstern nahezu ebenbürtig sind (act. 9/1e).

3.3.7. Weiter muss berücksichtigt werden, dass der Ort Altstätten im ISOS-Bundesinventar aufgenommen ist. Das Inventar verzeichnet Altstätten als "Geschlossene Altstadt mit spannenden Gassen- und Platzräumen. Typische Vorstädte und ablesbarer Gegensatz zwischen gewachsenen Ortsteilen und geplanter Bahnhofachse." Der historische Stadtkern und die alten Vorstädte sind dabei der höchsten Kategorie "Gebiet mit ursprünglicher Substanz" (Kategorie A) mit dem höchsten Erhaltungsziel "Erhalt der Substanz" zugeteilt. Demnach sind alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen. Mittel hierzu sind Abbruch- und Neubauverbote sowie Detailvorschriften für Veränderungen.

3.3.7.1. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes 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 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, SR 451, abgekürzt NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung



geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen. Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Jedoch sind auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet zum Einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum Andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden (BGE 135 II 209 E. 2.1, VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 E. 3.2.4. mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

3.3.7.2. Die Beschwerdeführerin weist in diesem Zusammenhang zwar selber auf die ISOS-Inventarisierung ihres Ortes hin. Sie verkennt dabei aber, dass es damit nicht mehr an ihr allein ist zu entscheiden, wie sie dem damit verbundenen Auftrag, dem Ortsbild besondere Sorge zu tragen, nachkommen will. Als falsch erweist sich dabei insbesondere ihre Ansicht, die Materialauthentizität im Ortsbildschutzgebiet und an Kulturgütern spiele zumindest dann keine Rolle mehr, wenn zumindest die gestalterischen Aspekte beachtet würden. Dies zeigt sich sowohl an Hand des



konkreten ISOS-Inventars "Altstätten", das unter den Empfehlungen ausdrücklich aufführt, dass für allfällige Fassadenrenovationen traditionelle Materialien verwendet werden müssen, als auch an Hand des Grundsatzpapiers der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege betreffend Fenster am historischen Bau vom 27. November 2003, wonach bei der Beurteilung neuer Fenster - neben Konstruktionsstärke und Profilierung - insbesondere das herkömmliche Material, bei historischen Fenstern vorwiegend Holz, zu beachten ist (Ziff. 3, abrufbar zum Beispiel unter <http://www.nike-kultur.ch/service/chartengrundsatzpapiere/>). Nach dem oben Gesagten sind diese Überlegungen beim Erlass bzw. der Auslegung der SchV auch von den kommunalen Baubehörden zu berücksichtigen.

3.3.8. Schliesslich weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass auch in den Orten Appenzell und Schaffhausen Kunststofffenster im Ortsbildschutzgebiet eingebaut worden seien. Auf die beantragte Einholung einer Amtsauskunft bei den entsprechenden ausserkantonalen Ämtern kann aber verzichtet werden (zur antizipierten Beweiswürdigung siehe vorne E. 2.4.). Denn selbst wenn feststände, dass dort tatsächlich Kunststofffenster angebracht wären, steht zum Einen nicht fest, ob die ausserkantonalen Behörden dort in gleichermassen geschützten Gebieten Kunststofffenster bewilligt haben. Und zum Anderen zeigt die Beschwerdeführerin auch nicht auf, inwiefern dort die rechtliche und tatsächliche Situation vergleichbar sein soll. Allein die Behauptung, in jenen ausserkantonalen Orten würde ebenso viel Wert auf ein intaktes Ortsbild gelegt, reicht als Begründung dafür, dass die Interpretation ihrer Schutzverordnung dem übergeordneten Recht und den formalen Auslegungsregeln entspreche, nicht aus (zur Begründungspflicht siehe VerwGE B 2013/39 vom 16. April 2014 E. 1.2. mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Insbesondere ist es nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz, nach Einholung der beantragten Amtsauskunft weiter abzuklären, ob in den erwähnten ausserkantonalen Ortschaften die Kunststofffenster eigenmächtig angebracht oder (zu Recht) bewilligt worden sind und ob die Beschwerdeführerin sodann auf Grund des Wortlauts der verschiedenen Schutzverordnungen und der übrigen geltenden Bestimmungen aus den entsprechenden ausserkantonalen Bewilligungen etwas zu ihrem Vorteil ableiten kann. Auch könnte die Beschwerdeführerin daraus nichts für sich ableiten, wenn andere Baubehörden die Kunststofffenster allenfalls zu Unrecht bewilligt hätten. Anders als Private, die sich ausnahmsweise auf den "Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht"



berufen können (BGE 127 I 1 E. 3.), käme dieser Grundsatz bei der Beschwerdeführerin als rechtsanwendende Behörde von vornherein nicht in Frage, selbst wenn in anderen Kantonen diesbezüglich allenfalls eine rechtswidrige Praxis verfolgt werden sollte.

3.3.9. Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Verwaltungsverordnung vom 5. Januar 2009, mit der sie zum Einen den Entscheid betreffend Materialwahl an ihre Kommissionen delegiert und zum anderen bekannt gegeben hat, wie sie die SchV fortan auslegen werde, zum Einen eine Verletzung der Zuständigkeitskompetenz und zum Anderen materiell eine Rechtsverletzung begangen hat. Mithin konnte die Vorinstanz den Beschluss vom 5. Januar 2009 ohne Verletzung der Gemeindeautonomie aufsichtsrechtlich aufheben.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die verfahrensleitende Rekursachbearbeiterin nicht als befangen erscheint und somit nicht in den Ausstand treten musste. Alsdann hat die Vorinstanz zu Recht eine Rechtsverletzung festgestellt und demnach die Verwaltungsverordnung der Beschwerdeführerin vom 5. Januar 2009 betreffend "Grundsatzentscheid zur Auslegung der Schutzverordnung im Bereich Fenstermaterialien in Ortsbildschutzgebieten und bei Kulturobjekten" richtigerweise aufsichtsrechtlich aufgehoben. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

5. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens

zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Das Gemeinwesen hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Kostenersatz. Dieser Grundsatz gilt nicht, wenn es wie eine Privatperson betroffen ist oder - wie hier - von staatlichen Anordnungen in seinem Autonomiebereich betroffen wird (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 176 f.). Beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin jedoch von vornherein keinen Anspruch auf Ersatz ihrer ausseramtlichen Kosten (Art. 98bis VRP).



### Demnach hat das Verwaltungsgericht

#### zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
  
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf deren Erhebung wird verzichtet.
  
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Stephan Schärer