



Fall-Nr.: B 2022/107
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 01.05.2023
Entscheiddatum: 19.01.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.01.2023

Baurecht, Denkmalschutz; Art. 29 BV, Art. 122 Abs. 3 und Art. 159 Abs. 1 lit. d PBG. Die Beschwerdeführerin hat an ihrem spätklassizistischen im geschützten Ortsbild liegenden Wohnhaus die bestehenden Holzfenster mit Sprossen durch Kunststofffenster ersetzt. Das nachträgliche Baugesuch wurde abgewiesen. Für die Beurteilung von Bauvorhaben in geschützten Ortsbildern ist in tatsächlicher Hinsicht – insbesondere mit Blick auf die Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs – nicht nur die Erscheinung des Einzelobjekts, sondern auch des Ensembles von Bedeutung. Die Verweigerung der nachträglichen Baubewilligung erweist sich als recht- und verhältnismässig, die Verpflichtung im Rahmen der Wiederherstellung Holzfenster einzubauen jedoch als unverhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2022/107). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 25. Juli 2023 gutgeheissen (Verfahren 1C_119/2023).

Entscheid vom 19. Januar 2023

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

K.__,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin MLaw Nora Mätzler, Schwager Mätzler Schneider,
Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.____,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Nachträgliches Baugesuch und Wiederherstellungsverfügung (Ersatz Fenster)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

K.____ ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0000____, Grundbuch X.____, an der A.____-
strasse 0001____ in der Politischen Gemeinde X.____. Nach dem Zonenplan vom
20. Januar 1995 ist das mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 0002____) überbaute Grundstück
der Wohnzone für zentrumsnahes Wohnen (WZ3) zugewiesen und liegt gemäss
Verzeichnis der geschützten Bauten, Bäume und Strassenräume mit Vorgartenbestand
vom 20. Januar 1995 im Ortsbildschutzgebiet. Gemäss Bundesinventar der
schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) kommt dem fraglichen Ortsbild (Gebiet
3.1) nationale Bedeutung zu mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhalt). Beim Gebäude
handelt es sich um ein zeittypisches spätklassizistisches Wohnhaus.

B.

Der Bereich Bau und Stadtentwicklung der Stadt X.____ stellte im August 2020 fest, dass



die Fenster im zweiten Obergeschoss des Wohnhauses ohne Baubewilligung ersetzt worden waren. Entsprechend der schriftlichen Aufforderung reichte K.___ am 21. August 2020 ein nachträgliches Baugesuch ein. Sie ersuchte um Bewilligung des Ersatzes der Fenster und des Teilersatzes der Rollläden im zweiten Obergeschoss (act. 9/5, Beilage 3). Die kantonale Denkmalpflege stimmte mit Teilverfügung vom 19. November 2020 dem teilweisen Ersatz der hölzernen Rollläden durch solche aus Metall "unpräjudizierlich" zu, erachtete aber den Ersatz der Holzfenster (mit Sprossen) durch die Kunststofffenster (ohne Sprossen) aufgrund der fehlenden Materialauthenzität als nicht bewilligungsfähig (act. 9/5, Beilage 6). Mit Beschluss vom 27. April 2021 bewilligte der Stadtrat X.___ die Rollladenlamellen aus Metall, nicht aber die Kunststofffenster. Gleichzeitig ordnete er die Wiederherstellung durch Fenster mit Holzrahmen und echten Sprossen im oberen Drittel (Einteilung analog der darunterliegenden Fenster) an (act. 9/5, Beilage 7).

C.

Das Bau- und Umweltdepartement wies den von K.___ gegen die Verweigerung der nachträglichen Bewilligung der Kunststofffenster und die Pflicht zur Wiederherstellung erhobenen Rekurs – nach Durchführung eines Augenscheins und Einholens eines Amtsberichts bei der kantonalen Denkmalpflege – am 24. Mai 2022 ab und auferlegte ihr eine Entscheidegebühr von CHF 3'500. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, K.___ habe nicht davon ausgehen können, der Ersatz der Fenster bedürfe keiner Baubewilligung. Das Gebäude sei Teil eines bis auf wenige Ausnahmen aus zeittypischen spätklassizistischen Gebäuden bestehenden geschützten Ortsbilds von nationaler Bedeutung, das nach dem kommunalen Baureglement in seiner äusseren Erscheinungsform zu erhalten sei. Die Zulässigkeit von Kunststofffenstern sei eine Frage der Materialauthenzität und nicht der Einfügung. Auch wenn von Weitem für Laien der Unterschied zwischen Kunststoff und Holz zumindest bei noch neuen Fenstern nicht auffallen möge, sei er von Nahem doch erkennbar. Holz unterliege im Gegensatz zu Kunststoff der Verwitterung und wandle sich im Erscheinungsbild. In einem Gebiet mit spätklassizistischen Gebäuden seien Kunststofffenster fremdartig. Fenster seien wesentlicher Teil der Substanz eines Gebäudes und Zeugen des kulturhistorischen Werts. Es könne deshalb verlangt werden, dass beim Ersatz von Fenstern ursprüngliche Materialien verwendet würden. Eine mildere Massnahme gebe es nicht. Der Ersatz der früheren Holzfenster durch neue Holzfenster sei zumutbar. Das öffentliche Interesse am Substanzerhalt und damit an der Materialechtheit sei gross. Die privaten finanziellen Interessen der Grundeigentümerin seien demgegenüber vernachlässigbar. Neue Holzfenster wären rund 50 Prozent teurer als Kunststofffenster. Bei entsprechender Pflege wiesen auch Holzfenster eine lange Lebensdauer auf, so dass die höheren Anschaffungskosten kaum ins Gewicht fielen. Der Einbau von



St.Galler Gerichte

Holzfenstern werde nicht unverhältnismässig, weil sie periodisch geschliffen und neu lackiert werden müssten. Andernfalls würde die Erhaltung historischer Holzfenster in geschützten Ortsbildern verunmöglicht. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bestehe nicht, weil die Stadt X.___ seit 2014 bestrebt sei, im fraglichen Gebiet die Materialauthentizität zu wahren und die Praxis bezüglich der Materialisierung der Fenster deshalb geändert habe. In drei Verfahren seien seither Holzfenster mit entsprechender Einteilung verfügt worden. Dass seit 2014 an Gründerzeitgebäuden regelmässig Kunststoffenster bewilligt worden seien, vermöge die Grundeigentümerin nicht aufzuzeigen. Das Verfahren zum – benachbarten – Gebäude Vers.-Nr. 0007__, bei welchem Kunststoffenster ohne Baubewilligung eingebaut worden seien, sei hängig. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes wird ausgeführt, der Rückbau der Fenster sei dazu klarerweise geeignet. Das nachträgliche Anbringen von Sprossen sei – angesichts der fehlenden Materialauthentizität – keine Option. Auf einen Investitionsschutz könne sich die Beschwerdeführerin nicht berufen, weil sie vorgängig keine Bewilligung eingeholt habe. Die Entfernung der bereits eingebauten Kunststoffenster verursache keinen derart übermässigen finanziellen Aufwand, der die Anordnung der Wiederherstellung als unverhältnismässig erscheinen lassen würde.

D.

K.___ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Bau- und Umweltdepartements (Vorinstanz) vom 24. Mai 2022 mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 8. Juni 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer seien der angefochtene Entscheid sowie der Beschluss des Stadtrates der Politischen Gemeinde X.___ (Beschwerdegegnerin) vom 27. April 2021 – mit Ausnahme der Bewilligung der neu angebrachten Rollladenlamellen (Ziffer 1) und der Befristung der Baubewilligung auf drei Jahre (Ziffer 6) – und die Teilverfügung der kantonalen Denkmalpflege vom 19. November 2020 in Bezug auf die Vorgabe, den Fensterersatz in Holz auszuführen, aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, eventualiter sei die Baubewilligung für den Ersatz der Holzfenster durch Kunststoffenster zu erteilen. Subeventualiter sei festzustellen, dass ein Rückbau der Fenster unverhältnismässig sei.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 6. Juli 2022 auf den angefochtenen Entscheid und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Beschwerdegegnerin verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der



Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin, deren Rechtsmittel gegen die teilweise Verweigerung der nachträglichen Baubewilligung für die Erneuerung von Fenstern und Rollläden am Wohnhaus Vers.-Nr. 0002__ auf ihrem Grundstück Nr. 0000__ in X.__ von der Vorinstanz abgewiesen wurde, ist zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Soweit die Beschwerdeführerin die – teilweise – Aufhebung des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 27. April 2021 und der Teilverfügung der kantonalen Denkmalpflege vom 19. November 2020 beantragt, ist darauf nicht einzutreten, da an deren Stelle der angefochtene Rekursentscheid getreten ist (Devolutiveffekt; vgl. BGer 1C_118/2020 vom 17. März 2021 E. 1.4; VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 E. 1). Die weiteren Eintretensvoraussetzungen sind erfüllt: Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 24. Mai 2022 wurde mit Eingabe vom 8. Juni 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

2. Unvollständiger Sachverhalt

2.1. Rügen

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine unvollständige Feststellung des Sachverhalts. Sie macht geltend, die Vorinstanz habe die örtlichen Gegebenheiten nicht beschrieben und sich weder in den Ausführungen zum Sachverhalt noch in den Erwägungen mit dem Ortsbild beziehungsweise der Materialisierung der Fenster im ISOS-Gebiet 3.1 der Stadt X.__ konkret auseinandergesetzt. Die Beschwerdeführerin kommt anhand einer detaillierten Fotodokumentation zum Schluss, von den 74 Gebäuden im fraglichen Gebiet seien 35 mit Kunststofffenstern, 16 mit Holzfenstern (entsprechend 21.6 Prozent), 4 mit Metallfenstern und 19 mit einer Mischung aus Kunststoff- und Holzfenstern versehen. 58 Gebäude verfügten über Fenster mit anderen Materialien als Holz. Dabei handle es sich bei mindestens 48 Gebäuden (82.8 Prozent) um spätklassizistische Bauten (act. 3/2). Insbesondere entlang der A.__-



strasse, wo sich das Grundstück der Beschwerdeführerin in der zweiten Reihe befindet, seien bei den spätklassizistischen Bauten fast ausschliesslich Kunststoff- oder Kunststoff-/Holzfenster zu finden (sieben von zehn). Bei zwei Häusern in der unmittelbaren Nachbarschaft – Grundstücke Nrn. 0003__ und 0004__, Baugesuche Nrn. 2020-0005__ und 2017-0006__ – seien erst vor kurzem Kunststofffenster eingebaut worden.

2.2. Rechtsgrundlagen

Herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie insbesondere Ortsbilder, gelten als Baudenkmäler und sind damit Schutzobjekte im Sinn von Art. 115 Ingress und lit. g des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG). Nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12, VISOS) sind Ortsbilder Siedlungen in ihrer Gesamtheit (Satz 1); sie umfassen sowohl bebaute Bereiche mitsamt Strassen, Plätzen und zur Bebauung gehörenden Zwischenräumen als auch nicht bebaute, mit der Bebauung in einem räumlichen Zusammenhang stehende Bereiche wie Gärten, landschaftsarchitektonisch gestaltete Freiräume oder Kulturland (Satz 2). Das Ortsbild ist demnach die Erscheinungsform einer Gruppe von Bauten und Anlagen. Es handelt sich um Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen. 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. J. Bereuter, in: Bereuter/ Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum PBG des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 27 zu Art. 115 PBG). Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Baureglements der Stadt X.__ (nachfolgend: BauR) sind die im Verzeichnis der geschützten Bauten und Räume bezeichneten Ortsbildschutzgebiete in ihrer äusseren Erscheinungsform zu erhalten, soweit nicht andere öffentliche Interessen überwiegen.

2.3. Würdigung

Für die Beurteilung von Bauvorhaben in geschützten Ortsbildern ist von Bedeutung, ob ihnen die Pflicht, die äussere Erscheinungsform des Schutzobjektes zu erhalten, entgegensteht. In tatsächlicher Hinsicht ist – insbesondere mit Blick auf die Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs – nicht nur die Erscheinung des Einzelobjekts, sondern auch des Ensembles von Bedeutung. Die Beschwerdeführerin hat sich deshalb – anders als die Vorinstanz, die auch ihren Augenschein auf das Objekt der



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin beschränkte (act. 9/11; Augenscheinprotokoll und Fotodokumentation) – einen Überblick über die Materialauthenzität im Ortsbilschutzgebiet verschafft. Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin haben sich zur detaillierten Liste der Beschwerdeführerin, die einen Überblick über die Materialisierung der Fenster gibt, geäussert. Insbesondere bestreitet die Beschwerdegegnerin nicht, dass gemäss der von der Beschwerdeführerin eingereichten Liste (vgl. act. 3/2) von den spätklassizistischen Gebäuden lediglich 13 durchwegs mit Holzfenstern und 48 nicht oder nur teilweise mit Holzfenstern versehen sind. Ebenso wenig stellt die Beschwerdegegnerin in Abrede, dass an der A.__-strasse, an welcher das Objekt der Beschwerdeführerin in der zweiten Bautiefe liegt, an sieben von zehn spätklassizistischen Bauten fast ausschliesslich Kunststoff- oder Kunststoff-/Holzfenster zu finden sind (Rz. 15 der Beschwerde).

Der Sachverhalt ist deshalb insoweit zu ergänzen, als lediglich rund ein Fünftel der das geschützte Ortsbild im ISOS-Gebiet 3.1 der Stadt X.__ prägenden spätklassizistischen Gebäude noch ausschliesslich über Holzfenster mit Sprossen verfügen. Auch an der A.__-strasse weisen mehr als zwei Drittel der spätklassizistischen Gebäude Kunststoff- oder Kunststoff-/Holzfenster auf.

3. *Baubewilligung*

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Verweigerung der nachträglichen Baubewilligung für die Kunststofffenster stelle einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. Massnahmen zum Schutz des Ortsbildes greifen in die gemäss Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verfassungsmässig geschützte Eigentumsgarantie ein. Gemäss Art. 36 BV bedarf ein Eingriff in dieses Grundrecht einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen, sowie eines ausreichenden öffentlichen Interesses; der Eingriff muss überdies verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht antasten. Dass es sich bei der Verpflichtung, Fenster aus Holz mit Sprossen zu verwenden, um eine schwerwiegende Einschränkung im Sinn von Art. 36 Abs. 1 BV handelt, macht auch die Beschwerdeführerin nicht geltend.

3.1. *Gesetzliche Grundlage*

Die Beschwerdeführerin wendet sich nicht dagegen, dass der Ersatz der Fenster an ihrem Gebäude Vers.-Nr. 0002__ einer Baubewilligung bedarf (vgl. Art. 17 Abs. 4 BauR). Sie bringt aber vor, Art. 17 Abs. 1 und 2 BauR seien keine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsgarantie. Ihr Gebäude Vers.-



St.Galler Gerichte

Nr. 0002__ sei kein Einzelschutzobjekt und der Ersatz von Fenstern habe mit einem Neubau nichts zu tun. Eine einschlägige Bestimmung, welche die Installation von Holzfenstern verlange, gebe es nicht. Art. 17 Abs. 1 BauR schütze ausdrücklich die "äussere Erscheinungsform". Das verkenne die Vorinstanz, wenn sie "die Zulässigkeit von Kunststofffenstern (als) eine Frage der Materialauthentizität und nicht der Einfügung" beurteile.

Nach Art. 147 Abs. 1 PBG wird die Baubewilligung mit Auflagen und Bedingungen versehen, soweit diese zur Sicherstellung der Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den massgebenden Vorschriften und Plänen erforderlich sind. Unter Schutz gestellte Objekte dürfen gemäss Art. 122 Abs. 3 Satz 1 PBG nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Art. 17 Abs. 1 BauR, das dem fakultativen Referendum unterstand (Art. 35 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt X.__), sieht vor, dass die im Verzeichnis der geschützten Bauten und Räume bezeichneten Ortsbildschutzgebiete in ihrer äusseren Erscheinungsform zu erhalten sind, soweit nicht andere öffentliche Interessen überwiegen. Entsprechend dem für das Gebiet im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung festgelegten Erhaltungsziel A soll das Ortsbild in seiner Substanz erhalten bleiben. Das bedeutet, dass alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (vgl. Art. 9 Abs. 4 Ingress und lit. a VISOS; BGer 1C_217/2018 vom 11. April 2019 E. 4.4). Bei der Renovation von Baudenkmälern kann verlangt werden, dass die ursprünglichen Materialien verwendet werden, soweit sie als charakteristische Eigenschaften zum Zeugniswert des Objekts beitragen (vgl. BGer 1C_285/2017 vom 27. Oktober 2017 E. 3.4, "Rossfall", Holz- statt Eternitschindeln, einheitliche Verkleidung der Fassaden mit Holz kann als charakteristische Eigenschaft qualifiziert werden).

Unbestritten ist, dass im zweiten Obergeschoss des Gebäudes Vers.-Nr. 0002__ bisher Holzfenster angebracht waren. Wenn Gesetz und Reglement auch nicht konkret den Ersatz von Holzfenstern durch Holzfenster vorschreiben, ergibt sich aus dem in Art. 17 Abs. 1 BauR festgelegten Ziel, das Ortsbild in seiner äusseren Erscheinungsform zu erhalten, doch – wovon die kantonale Denkmalpflege und die Baubewilligungsbehörde der Beschwerdegegnerin ausgegangen sind – mit genügender Klarheit, dass beim Ersatz von nach aussen in Erscheinung tretenden Bauteilen deren Materialisierung erhalten werden soll. Zur Wahrung des entsprechenden Handlungsspielraums der unteren Instanzen und insbesondere der Gemeinden, ist eine gewisse richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe – wie es der Begriff



des "Erhaltens der äusseren Erscheinungsform" ist – geboten (vgl. BGer 1C_231/2020 vom 16. Dezember 2020 E. 2.5).

Die Rüge, es fehle an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, von der Beschwerdeführerin den Ersatz der bestehenden Holzfenster mit Sprossen am Gebäude Vers.-Nr. 0002__ durch Holzfenster zu verlangen, erweist sich deshalb als unbegründet. Allerdings wäre es im Interesse der Rechtssicherheit wünschenswert, wenn insbesondere bei der Umsetzung des Erhaltungsziels A des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), welches zur Substanzerhaltung Detailvorschriften für Veränderungen zulässt (vgl. Erläuterungen zum ISOS, Erhaltungsziel A für ein Gebiet oder eine Baugruppe; vgl. www.bak.admin.ch, Baukultur/ISOS und Ortsbildschutz/Das ISOS in Kürze/ISOS-Methode, Dokumente; aufgesucht am 19. Januar 2023), der Begriff der Substanzerhaltung beziehungsweise der Erhaltung der äusseren Erscheinungsform in der Nutzungsplanung entsprechend konkretisiert würde, zumal der Begriff der äusseren Erscheinungsform enger ist als jener der äusseren Erscheinung.

3.2. Öffentliches Interesse

Zum öffentlichen Interesse bringt die Beschwerdeführerin vor, das Einordnungsgebot wirke umso stärker, je homogener die Umgebung, und umso schwächer, je heterogener das Gebiet sei. Ausschlaggebend sei der Gesamteindruck. Anders als beim Schutz eines Einzelobjekts gehe es beim Ortsbildschutz um den Schutz der Gesamtwirkung eines Gebiets. Entsprechend komme der Materialkontinuität bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden nicht die gleiche Bedeutung zu. Weil das Augenmerk auf die Zusammenhänge gerichtet sei, erscheine die Verwendung des gleichen Materials weniger wichtig. Die Materialisierung der Fenster im ISOS-Gebiet 3.1 sei heterogen. Die Aussage, im Perimeter des Ortsbildschutzgebiets stellten bei spätklassizistischen Gebäuden Holzfenster ein charakteristisches Element dar und Kunststofffenster seien in diesem Zusammenhang fremdartig, treffe deshalb nicht zu. Die Vorinstanz bestätige, dass der Unterschied nur von Nahem erkennbar sei. Die angestrebte gute Gesamtwirkung im Ortsbildschutzgebiet – es gehe nicht um den Schutz des Gebäudes selbst – könne mit Kunststofffenstern bei einer spätklassizistischen Baute jedenfalls erzielt werden. Die Beschwerdegegnerin überschreite ihr Ermessen, wenn sie geltend mache, in diesem hinsichtlich der



Materialisierung der Fenster heterogenen Gebiet würden sich Kunststofffenster optisch nicht gut einordnen.

Eigentumsbeschränkungen im Interesse des Ortsbild- und Denkmalschutzes liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen. Wie gewichtig dieses Interesse ist und in welchem Ausmass es einen denkmalpflegerischen Schutz eines Objekts verlangt, ist bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn im Einzelfall zu prüfen (vgl. BGer 1C_499/2019 vom 7. Juli 2020, "Illnau-Effretikon II", E. 3.3; 1P.185/2000 vom 11. September 2001, "Murten", E. 2c mit Hinweis auf BGE 126 I 219 E. 2c; 120 Ia 270 E. 4a und 120 Ib 64 E. 5 und 6). Die Vorbringen der Beschwerdeführerin zur Bedeutung der Materialkontinuität für das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Ortsbildes sind dementsprechend bei der Prüfung der Zumutbarkeit der Massnahme zu würdigen.

3.3. Verhältnismässigkeit

3.3.1. Vorbringen

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe sich bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit darauf beschränkt, das öffentliche Interesse an der Materialechtheit zu betonen und diesem einzig die privaten finanziellen Interessen gegenüber zu stellen. Dass die Beschwerdegegnerin bis 2014 Kunststofffenster an spätklassizistischen Gebäuden auch im fraglichen Gebiet bewilligt habe, gewichte die Vorinstanz nicht. Beispielsweise sei es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unverhältnismässig, an einer Liegenschaft in der Churer Altstadt einzig Fensterläden aus Holz zuzulassen, weil der Materialkontinuität bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden nicht die gleiche Bedeutung zukomme. Zur Wahrung der angestrebten guten Gesamtwirkung des Ortsbildes erscheine die Verwendung des gleichen Materials weniger wichtig. Das Augenmerk sei auf das Ganze, Zusammenhängende und weniger auf seine einzelnen Teile gerichtet. Werde zudem berücksichtigt, dass die Verwendung von Holzfensterläden bei der Anschaffung und beim Unterhalt erhebliche Mehrkosten verursachen würde, erscheine eine entsprechende Auflage als unverhältnismässig. Soweit mit modernen Baumaterialien wie Aluminium das bisherige Erscheinungsbild der Fensterläden und die entsprechenden ästhetischen Anforderungen eingehalten



werden könnten, sei dies mit der Zielsetzung "Erhalten der Substanz" vereinbar. Bei der Interessenabwägung seien die Vorteile von Kunststoff- gegenüber Holzfenstern, die nicht nur finanzieller Natur seien (bessere Energiebilanz, längere Lebensdauer, pflegeleichter, weniger aufwendige Instandhaltung), ihr identisches Erscheinungsbild und die Heterogenität der örtlichen Gegebenheiten beziehungsweise die Dominanz von Kunststofffenstern zu beachten.

3.3.2. Geeignetheit und Erforderlichkeit

Unter dem Titel der Verhältnismässigkeit sind die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit zu prüfen (vgl. BGE 140 I 2 E. 10.6). Die Verpflichtung, Holzfenster mit Sprossen durch mit Sprossen versehene Fenster in der gleichen Materialisierung zu ersetzen, ist zweifellos geeignet, das geschützte Ortsbild in seiner äusseren Erscheinungsform zu erhalten. Soll der schützenswerte Charakter des Ortsbildes, das im fraglichen Gebiet durch die das Quartier prägenden spätklassizistischen Gebäude geprägt ist, erhalten bleiben, ist die Bewahrung der Kontinuität der Materialisierung der nach aussen in Erscheinung tretenden Bauteile der betreffenden Gebäude auch erforderlich.

3.3.3. Zumutbarkeit

Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit sind die – in der Regel öffentlichen – Interessen am Eingriff gegen die – in der Regel privaten – Interessen am Integritätsschutz abzuwägen (vgl. R. Kiener, Grundrechtsschranken, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1293 ff., Rz. 36). Bei der Beurteilung von Massnahmen aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes 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 (vgl. BGE 147 II 125 E. 10.4; BGer 1C_168/2012 vom 2. November 2012 E. 6.4, "Küsnacht", 1C_285/2017 vom 27. Oktober 2017 E. 3.3, "Rossfall", 1C_55/2011 vom 1. April 2011, "Illnau-Effretikon", E. 7.1, je mit Hinweis auf BGE 126 I 219 E. 2c). Rein finanzielle Interessen an einer höchstmöglichen Ausnutzung oder möglichst gewinnbringenden beziehungsweise dauerhaften wirtschaftlichen Nutzung eines Grundstücks vermögen das öffentliche Interesse an einer Denkmalschutzmassnahme grundsätzlich nicht zu überwiegen (vgl. BGer 1C_499/2019 vom 7. Juli 2020, "Illnau-Effretikon I", E. 3.3; 1C_300/2011 vom



St.Galler Gerichte

3. Februar 2012, "Villa Nager I", E. 6.2; 1C_679 und 680/2021 vom 23. September 2022, "Bülach", E. 5.1; 1C_368/2019 vom 9. Juni 2020, "Unter-Balm", E. 9.3). Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses im Wege stehen. Dagegen müssen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer gewichtigen öffentlichen Interessen des Denkmalschutzes weichen (vgl. BGer 1C_514/2020 vom 5. Mai 2021, "Haus Brunner, Langnau am Albis", E. 9.1; 1C_571 und 573/2020 vom 2. Juni 2022, "Villa Nager II", E. 6.6.5). Mögliche Grenze ist die Erzielung einer angemessenen Rendite (vgl. VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 E. 3.1).

Das Interesse daran, die Holzfenster durch solche aus Kunststoff zu ersetzen, liegt – entsprechend den Vorbringen der Beschwerdeführerin – in erster Linie bei den Kosten. Die Beschwerdeführerin belegt mit entsprechenden Offerten Preise für Kunststofffenster von CHF 8'304 und für Holzfenster von mindestens CHF 13'454. Zudem geht sie davon aus, dass bei einer Lebensdauer der Holzfenster von 40 Jahren etwa sieben Neuanstriche nötig sind mit Kosten von jeweils rund CHF 3'200. Hinzu kämen höhere Heizkosten. Kunststofffenster seien insgesamt umweltfreundlicher, weil ihre Energiebilanz besser sei und weniger Wärme nach draussen entweiche. Sie seien stabiler, hätten eine längere Lebensdauer, seien pflegeleichter und ihre Instandhaltung sei weniger aufwendig.

Die schlechtere Witterungsbeständigkeit der Holzfenster verkürzt – abhängig von Witterungsschutz und Holzart – deren Lebensdauer und führt – abhängig von der Vorbehandlung und der Holzart – zu einem höheren Pflegeaufwand. Die Kosten für Holzfenster betragen gemäss den von der Beschwerdeführerin eingereichten Offerten auf die Lebensdauer betrachtet mit knapp CHF 35'900 gegenüber CHF 8'300 für Kunststofffenster mehr als das Vierfache. Die Kosten der Holzfenster, umfassend den Kauf und den Unterhalt während einer den Kunststofffenstern entsprechenden Nutzungsdauer sind zwar deutlich höher als jene von Kunststofffenstern. Berechnet auf eine Lebensdauer von vierzig Jahren geht die Beschwerdeführerin von Mehrkosten von jährlich rund CHF 700 aus. Diese zusätzlichen Kosten bewegen sich nicht in einer Grössenordnung, welche die Erzielung einer angemessenen Rendite aus einer allfälligen Vermietung der Liegenschaft verunmöglichen würde. Die Beschwerdeführerin



bringt auch nichts Entsprechendes vor. Die weiteren von der Beschwerdeführerin angeführten Vorteile von Kunststofffenstern sind zu relativieren: Holzfenster sind Fenstern aus Kunststoff hinsichtlich Wärmedämmung, Gestaltungsfreiheit, Stabilität, Schallschutz und Einbruchshemmung zumindest ebenbürtig. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bieten Holzrahmen zumindest den gleichen (vgl. <https://www.fensterblick.de>, Fenster/Fenster-Vergleich), allenfalls gar einen leicht besseren Wärmeschutz als die meisten gedämmten Kunststoffrahmen (vgl. <https://www.hausjournal.net>, Bauen/Holzfenster/Holz- oder Kunststofffenster – ein Vergleich).

3.3.4. Ergebnis

Das Interesse an der Bewahrung des Ortsbildes, das auch durch die Materialauthentizität der nach aussen sichtbaren Gebäudeteile an den das Gebiet prägenden spätklassizistischen Gebäuden beeinflusst wird, hat – angesichts seiner nationalen Bedeutung – ein hohes Gewicht. Es wird zwar etwas relativiert, weil die von der Beschwerdegegnerin seit 2014 bei der Materialisierung der Fenster durchgesetzte Praxis noch kaum sichtbar geworden ist, und sie bei den Rollläden der Materialauthentizität nicht dasselbe Gewicht beimisst. In ökologischer Hinsicht kann zudem berücksichtigt werden, dass die CO₂-Bilanz jedenfalls bezüglich der Herstellung der Fenster zugunsten des Holzes ausfällt (vgl. www.perfekt-bau.eu/fenster-kunststoff-vs-holzfenster.html). Die auf die gesamte Lebensdauer geltend gemachten zusätzlichen Kosten der Holz- gegenüber den Kunststofffenstern von jährlich rund CHF 700 vermögen die öffentlichen Interessen an der Bewahrung des Ortsbildes nicht aufzuwiegen. Weitere ins Gewicht fallende Interessen am Ersatz der Holz- durch Kunststofffenster sind nicht ersichtlich. Dementsprechend erweist sich die baurechtliche Verpflichtung der Beschwerdeführerin, die bisherigen Holzfenster mit Holzfenstern zu ersetzen, nicht als unverhältnismässig. Die Kunststofffenster können deshalb nicht nachträglich bewilligt werden.

3.4. Gleichbehandlung im Unrecht

Die Beschwerdeführerin beruft sich sodann auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht. Grundsätzlich kann sich der Rechtssuchende der korrekten Rechtsanwendung in seinem Fall nicht mit dem Argument entziehen, das Recht sei in anderen Fällen falsch oder gar nicht angewendet worden. Weicht die Behörde jedoch nicht nur in einem oder in einigen Fällen, sondern in ständiger Praxis vom Gesetz ab,



und gibt sie zu erkennen, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden werde, so kann der Bürger gestützt auf Art. 8 Abs. 1 BV verlangen, gleichbehandelt, das heisst ebenfalls gesetzwidrig begünstigt zu werden. Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben, überwiegt das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen gegenüber demjenigen an der Gesetzmässigkeit. Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist anzunehmen, sie werde aufgrund der Erwägungen des gerichtlichen Urteils zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen (vgl. BGer 1C_231/2020 vom 16. Dezember 2020, "Hüttlingen/TG", E. 3.2).

Indessen macht die Beschwerdegegnerin geltend, sie setze die Materialanforderung an die Fenster seit 2014 um. Ob diese Praxis seither völlig konsequent durchgesetzt wurde oder ob allenfalls versehentlich davon abgesehen oder nicht rechtzeitig ein Wiederherstellungsverfahren in die Wege geleitet wurde, kann offenbleiben (vgl. dazu beispielsweise BGer 1C_231/2020 vom 16. Dezember 2020, "Hüttlingen/TG", E. 3.3). Die Beschwerdegegnerin gibt jedenfalls eindeutig zu erkennen, künftig eine einheitliche Praxis anwenden zu wollen. Unter diesen Umständen vermag sich die Beschwerdeführerin auch nicht mit Erfolg auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht zu berufen und daraus einen Anspruch auf Bewilligung der Kunststofffenster abzuleiten.

4. Wiederherstellung

Erweisen sich die von der Beschwerdeführerin eingebauten Kunststofffenster nicht als bewilligungsfähig, ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin zu Recht zur Wiederherstellung, also zum Entfernen der bereits eingebauten Kunststofffenster im zweiten Obergeschoss ihres Gebäudes Vers.-Nr. 0002__ und zum Wiedereinsatz von Holzfenstern, verpflichtet wurde.

4.1. Rechtliches

Formell rechtswidrige Bauten, die nachträglich nicht bewilligt werden können, müssen grundsätzlich beseitigt werden. Die mit der Anordnung der Beseitigung verbundene Eigentumsbeschränkung ist – wie die Abweisung eines Baugesuchs – nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV).

4.2. Würdigung



4.2.1. Gesetzliche Grundlage und öffentliches Interesse

Gesetzliche Grundlage für die von der Vorinstanz bestätigte Anordnung der Wiederherstellung bildet Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. d PBG. Wird durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, wird nach dieser Bestimmung die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügt. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist in der Regel gegeben, da das Interesse an der Einhaltung der baulichen Grundordnung und an der konsequenten Verhinderung baurechtswidriger Zustände generell gross ist. Ausnahmsweise kann ganz oder zum Teil darauf verzichtet werden, wenn die Wiederherstellung unverhältnismässig wäre oder Gründe des Vertrauensschutzes dem entgegenstehen (vgl. BGE 136 II 359 E. 6, Ch. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 15 zu Art. 159 PBG).

4.2.2. Schutz des guten Glaubens und Verhältnismässigkeit

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Einzelfall unzulässig, wenn sie allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts entgegensteht. Dazu gehören namentlich die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn der Bauherr in gutem Glauben angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht. Eine Berufung auf den guten Glauben fällt nur in Betracht, wenn die Bauherrschaft bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung oder Nutzung berechtigt. Auf die Verhältnismässigkeit berufen kann sich auch ein Bauherr, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (vgl. BGer 1C_347/2021 vom 6. September 2022 E. 6.4 mit Hinweisen auf BGE 136 II 359 und 132 II 21).



Die Beschwerdeführerin hat die bauliche Massnahme vorgenommen, ohne vorgängig ein Baugesuch zu stellen. Grundsätzlich gilt der Ersatz von Fenstern nach der vorinstanzlichen Praxis – jedenfalls, soweit er keine nach aussen sichtbare Veränderung mit sich bringt – baurechtlich als Unterhalt, der in der Bauzone gemäss Art. 136 Abs. 2 Ingress und lit. g PBG keiner Baubewilligung bedarf (vgl. BUDE Nr. 79/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 3.2, <https://publikationen.sg.ch>). Nach Art. 7 Abs. 1 des Energiegesetzes (sGS 741.1, EnG) gelten Ersatz und Änderung energetisch wichtiger Bauteile, wie Aussenwände, Dächer, Fenster und haustechnischer Anlagen sowie energetisch relevante Umnutzungen als Umbauten. Das im Zeitpunkt des Erlasses des Energiegesetzes geltende Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG) erwähnte in Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a Umbauten ausdrücklich als bewilligungspflichtigen Tatbestand. Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a^{bis} BauG übernahm sodann die Regelung von Art. 7 Abs. 1 EnG im Wortlaut. Art. 136 Abs. 1 PBG nennt – wie Art. 78 Abs. 1 BauG als Vorläufer – Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen als bewilligungspflichtige Tatbestände. Die in Art. 78 Abs. 2 Ingress und lit. a BauG verwendeten Begriffe der Neu-, Um-, An-, Auf- und Nebenbauten verwendet das neue Recht im Zusammenhang mit den bewilligungspflichtigen Tatbeständen nicht mehr. Nach Art. 136 Abs. 2 Ingress und lit. g PBG bedarf der Unterhalt von Bauten und Anlagen – vorbehaltlich ausdrücklicher Vorschrift – keiner Baubewilligung. Der Ersatz von Fenstern kann als solcher Unterhalt verstanden werden. Das Planungs- und Baugesetz hat Art. 7 Abs. 1 EnG nicht übernommen. Die baurechtliche Bewilligungspflicht ergibt sich damit lediglich aus dem Vorbehalt der abweichenden ausdrücklichen Vorschrift im Energiegesetz. – Auch die heterogene Materialisierung der Fenster im Ortsbildschutzgebiet kann als gegen die Erforderlichkeit einer Baubewilligung sprechend interpretiert werden. Der Beschwerdeführerin musste zwar bekannt sein, dass ihr Grundstück in einem Ortsbildschutzgebiet liegt und deshalb Farbgebungen und Fassadenrenovierungen gemäss Art. 17 Abs. 4 BauR bewilligungspflichtig sind. Dass der Ersatz von Fenstern als "Fassadenrenovation" im Sinn dieser Bestimmung gilt, lässt sich deren Wortlaut allerdings nicht direkt entnehmen. Im vorliegenden Fall erscheint deshalb nicht offenkundig, dass der Ersatz der Fenster einer Baubewilligung bedarf. Art. 17 Abs. 4 BauR hätte die Beschwerdeführerin aber grundsätzlich



veranlassen müssen, sich bei der Baubewilligungsbehörde nach der Bewilligungspflicht ihres Vorhabens, das zudem auch neue Rollläden zum Gegenstand hatte, zu erkundigen. Obwohl sie dies nicht getan hat, kann ihr Verhalten unter Berücksichtigung der gesamten Umstände nicht als bösgläubig bezeichnet werden. Der Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes erscheint jedenfalls aber nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes verwirkt.

Das Gewicht an der Durchsetzung der äusseren Erscheinungsform wird relativiert durch die bereits bestehende unbestrittene Heterogenität der Materialisierung der Fenster an den spätklassizistischen, das Ortsbild prägenden Bauten nicht nur im gesamten ISOS-Gebiet Nr. 3.1, sondern insbesondere auch an der A.__-strasse, an welcher das spätklassizistische Gebäude der Beschwerdeführerin in der zweiten Bautiefe liegt (vgl. dazu oben Erwägung 2). Die gemäss Denkmalpflege unterschiedlichen Eckverbindungen und Profilierungen von Kunststoff- und Holzfenstern sind kaum wahrnehmbar. Sie fallen für den Erhalt des äusseren Erscheinungsbilds auch deshalb viel weniger ins Gewicht, weil sie im zweiten Obergeschoss liegen.

Für das Gewicht des öffentlichen Interesses an der Materialauthenzität bei den Fenstern und die Beurteilung der Verhältnismässigkeit erscheint insbesondere aber bedeutsam, dass die kantonale Denkmalpflege der Kontinuität der Materialisierung der Gebäudefassaden bei den Rollläden offenbar weniger Gewicht einräumt, zumal sie den Ersatz von hölzernen Rollläden durch solche aus Metall – wenn auch "unpräjudizierlich" – bewilligt hat. Angesichts der grossen Flächen ist die abweichende Materialisierung bei den Rollläden deutlich besser erkennbar als bei den Fensterrahmen. Die Rollläden dienen auch der Beschattung, so dass sie insbesondere auch im Sommer tagsüber ganz oder teilweise geschlossen sein können.

Zu den wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin ist festzuhalten, dass diese beim Bauen ohne Baubewilligung in den Hintergrund treten. Dass ihr sowohl die – vergeblich aufgewendeten – Kosten für die Kunststofffenster als auch die Kosten für den Einbau neuer Holzfenster und deren vergleichsweise aufwendigen Unterhalt anfallen würden, ist somit von untergeordneter Bedeutung. Mit der Entfernung der



noch neuwertigen Kunststofffenster wäre im Übrigen deren Entsorgung wahrscheinlich, was auch aus ökologischen Gründen nicht sinnvoll erscheint.

4.3. Ergebnis

Die Wiederherstellungsmassnahme des Einbaus von Holzfenstern erweist sich demzufolge als unverhältnismässig. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin bereit ist, die neu eingebauten Kunststofffenster mit Sprossen zu versehen. Damit entsprechen die Fenster – im Gegensatz zu den Fenstern an zahlreichen anderen spätklassizistischen Gebäuden des Quartiers – zumindest hinsichtlich ihres Erscheinungsbildes der ursprünglichen Gestaltung.

5. Zusammenfassung

Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur Festlegung der Einzelheiten bezüglich der anzubringenden Sprossen an die Beschwerdegegnerin und zur Verlegung der Kosten des Rekursverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdegegnerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Beim nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgenden Gemeinwesen sind indessen keine amtlichen Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 zurückzuerstatten.

Die Beschwerdeführerin hat für das Beschwerdeverfahren Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Nach Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b Hono-rarordnung (sGS 963.75, HonO) beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht pauschal CHF 1'500 bis 15'000. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5.). Ein pauschales



Honorar von gesamthaft CHF 3'500 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 140 (4 Prozent von CHF 3'500; Art. 28^{bis} HonO) und Mehrwertsteuer (7,7 Prozent; Art. 29 HonO) erscheint angemessen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird unter Aufhebung des Entscheids vom 24. Mai 2022 im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die Angelegenheit zur Festlegung der Einzelheiten bezüglich der anzubringenden Sprossen an die Politische Gemeinde X.__ zurückgewiesen.

2.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin mit CHF 3'640 zuzüglich Mehrwertsteuer.

4.

Die Sache wird zur Verlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.