Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.165/2004 /gij

Urteil vom 14. September 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud,
Gerichtsschreiber Pfisterer.

Parteien
Evangelische Kirchgemeinde Zizers, 7205 Zizers,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Andrin Perl,

gegen

Baugesellschaft Äm Schlossweg, bestehend aus:,
1. X._____,
2. Y._____,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christian Schreiber,
Gemeinde Zizers, 7205 Zizers, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Reto Marugg,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Art. 9 und 29 Abs. 2 BV (Baueinsprache),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 11. Dezember 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Baugesellschaft Äm Schlossweg, bestehend aus X._____ und Y._____ (nachfolgend Baugesellschaft), reichte am 5. Dezember 2000 ein Baugesuch für die Erstellung von zwei Mehrfamilienhäusern A + B mit Einstellhalle auf der in der Gemeinde Zizers gelegenen Parzelle Nr. 1548 ein. Die Gemeinde Zizers (nachfolgend Gemeinde) wies das Baugesuch am 25. April 2001 ohne vorherige Publikation und Auflage ab. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden hiess den von der Baugesellschaft dagegen erhobenen Rekurs am 27. November 2001 gut und wies die Sache zur öffentlichen Auflage und Publikation sowie anschliessender materieller Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Das Gericht stellte in diesem Urteil unter anderem fest, die Gebäude- und Firsthöhen der beiden geplanten Mehrfamilienhäuser richteten sich im Sinne von Art. 45 Abs. 3 des Baugesetzes der Gemeinde Zizers vom 18. Juni 2000 (BG) nach den Massen der umliegenden Bauten und seien daher gesetzeskonform. Die Evangelische Kirchgemeinde Zizers (nachfolgend Kirchgemeinde) war an diesem Verfahren nicht beteiligt.
B.
Am 8. März 2002 wurden die Baugesuche für den Neubau der beiden Mehrfamilienhäuser A + B im Bezirksamtsblatt publiziert. Innert Frist erhob unter anderem die Kirchgemeinde Einsprache. Sie machte insbesondere geltend, die Bauvorhaben verletzten die Vorschriften über die Gebäudehöhe sowie über die Gebäude- und Grenzabstände. Zudem werde das Ortsbild beeinträchtigt. Zur Unterstützung ihrer Ansicht reichte die Kirchgemeinde eine Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 19. April 2002 ein.

Die Baugesellschaft reichte am 24. April 2003 ein abgeändertes Projekt für die Erschliessung der beiden Bauten nach. Die Projektänderung wurde am 9. Mai 2003 amtlich publiziert. Dagegen gingen keine Einsprachen ein.

Die Gemeinde hiess die Einsprache der Kirchgemeinde am 26. Juni 2003 teilweise gut, soweit sie darauf eintrat und diese nicht gegenstandslos geworden war. Auf das Argument der Verletzung der Bestimmungen über den Ortsbildschutz trat sie nicht ein. Sie führte zudem aus, das Verwaltungsgericht habe im Urteil vom 27. November 2001 festgestellt, die beiden Bauvorhaben hielten die in der Kernzone geltenden Bauvorschriften gemäss Art. 45 BG ein. Die Gemeinde erteilte daraufhin der Baugesellschaft die Baubewilligung.
C.
Die Kirchgemeinde und ein weiterer Rekurrent erhoben gegen diesen Entscheid am 25. Juli 2003 Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Die Kirchgemeinde machte zur Hauptsache geltend, die Bauvorhaben verletzten die einschlägigen Bestimmungen des Ortsbildschutzes und des Schutzes historischer Denkmäler sowie die Vorschriften über die Gebäude- und Grenzabstände. Die Gemeinde und die Baugesellschaft beantragten beide die Abweisung des Rekurses, soweit darauf eingetreten werde.

Das Verwaltungsgericht informierte die Parteien mit Schreiben vom 5. Dezember 2003, dass es die Streitsache zum Anlass einer Praxisänderung der Rekurslegitimation von Nachbarn in Ästhetikfragen nehmen wolle. Sie könnten sich am Augenschein vom 11. Dezember 2003 dazu äussern.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden hiess den Rekurs am 11. Dezember 2003 gut und hob die Baubewilligung auf, soweit damit die Balkone von Haus A gegenüber der Parzelle Nr. 433 bewilligt worden waren. Im Übrigen wies es den Rekurs ab. Die Gerichtskosten auferlegte es zu vier Fünfteln der Kirchgemeinde sowie dem zweiten Rekurrenten, unter solidarischer Haftung, und zu je einem Zehntel der Gemeinde bzw. der Baugesellschaft. Es verneinte eine Verletzung der Bestimmungen über den Orts- und Landschaftsbildschutz und erkannte, die Grenz- und Gebäudeabstandsvorschriften seien eingehalten, mit Ausnahme der erwähnten Balkone von Haus A.
D.
Die Evangelische Kirchgemeinde Zizers führt mit Eingabe vom 11. März 2004 staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 11. Dezember 2003. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, soweit dieser den Rekurs abweise, die Kostenregelung betreffe und die aussergerichtliche Entschädigung regle. Die Sache sei zur Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Zudem ersucht die Kirchgemeinde um Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.

Das Verwaltungsgericht, die Gemeinde Zizers und die Baugesellschaft Äm Schlosswegsprechen sich für Abweisung der Beschwerde aus, soweit darauf einzutreten sei.

E.
Das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung wurde am 19. April 2004 gutgeheissen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist (Art. 86 Abs. 1 OG).
1.2 Das Verwaltungsgericht bejahte die Rekurslegitimation der Beschwerdeführerin in Bezug auf den Ortsbildschutz, weil es seine bisher an der Legitimationspraxis zur staatsrechtlichen Beschwerde orientierte Rechtsprechung änderte und neu (richtigerweise) jener zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht folgt; es liess demzufolge eine Beeinträchtigung in schützenswerten Interessen als Nachbarin genügen (vgl. dazu auch Giusep Nay, Verfahrensfragen bei der Anfechtung von Planungsmassnahmen, ZGRG 3/86 S. 47 f.). Mithin ist zunächst näher zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin auch die strengeren Voraussetzungen der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde erfüllt.

Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist nach Art. 88 OG befugt, wer durch den angefochtenen Entscheid persönlich in seinen rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt ist. Nach der Praxis des Bundesgerichts sind die Eigentümer benachbarter Grundstücke befugt, die Erteilung einer Baubewilligung anzufechten, wenn sie die Verletzung von Bauvorschriften geltend machen, die ausser den Interessen der Allgemeinheit auch oder in erster Linie dem Schutz der Nachbarn dienen. Zusätzlich müssen sie dartun, dass sie sich im Schutzbereich der Vorschriften befinden und durch die behaupteten widerrechtlichen Auswirkungen der Baute betroffen werden (BGE 125 II 440 E. 1c S. 442 f.; 119 Ia 362 E. 1b; 118 Ia 232 E. 1a, je mit Hinweisen). Trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst kann ein Beschwerdeführer aufgrund seiner Parteistellung im kantonalen Verfahren die Verletzung von Verfahrensvorschriften rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (BGE 129 I 217 E. 1.4 mit Hinweisen). Dagegen setzt die Rüge, ein Entscheid sei mangelhaft begründet, nach ständiger Rechtsprechung die Legitimation in der Sache voraus, weil die Beurteilung dieser Frage nicht von der Prüfung in der Sache selbst getrennt werden kann. Dies ist der
Fall, wenn gerügt wird, die Begründung sei unvollständig, zu wenig differenziert oder materiell unzutreffend. Etwas anderes gilt nur bei gänzlichem Fehlen einer Begründung, da diese Frage getrennt von der Prüfung der Sache selbst beurteilt werden kann (BGE 129 I 217 E. 1.4 mit Hinweisen).
1.3 Die Beschwerdeführerin rügte im kantonalen Verfahren im Wesentlichen, die bewilligten Bauvorhaben seien mit Art. 1 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2 und Art. 45 Abs. 3 BG der Gemeinde als Bestimmungen über den Orts- und Landschaftsbildschutz nicht vereinbar und sie widersprächen auch Art. 1 Ziff. 2 sowie Art. 8 Abs. 3 der Verordnung des Kantons Graubünden vom 27. November 1946 über den Natur- und Heimatschutz (NHV, BR 496.100), wonach der Kanton und die Gemeinden historisch wertvolle Bauwerke zu erhalten und vor Verbauung zu schützen haben. In der staatsrechtlichen Beschwerde beruft sie sich darauf und macht geltend, die Realisierung des Bauvorhabens habe sehr bedeutende materielle und ideelle nachteilige Auswirkungen auf ihr Kirchengebäude mit Baujahr 1711; die neuen Häuser kämen mitten in den ortsbaulich empfindlichen Raum zwischen die drei schützenswerten Baudenkmäler evangelische Kirche, unteres Schloss und oberes Schloss zu stehen. Dies habe sie mit einer Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege untermauert, und zusätzlich habe sie den Antrag gestellt, allenfalls eine Expertise bei der erwähnten Denkmalpflege einzuholen. Darauf gehe das Verwaltungsgericht in seiner Urteilsbegründung mit keiner Silbe ein und verletze damit ihr
rechtliches Gehör.

Die Bestimmungen über den Ortsbild- sowie Natur- und Heimatschutz, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, dienen der Sicherstellung der ästhetischen Einordnung neuer Bauten und Anlagen in das bestehende Ortsbild und bezwecken damit hauptsächlich den Schutz von Interessen der Allgemeinheit. Eine ästhetisch befriedigende Einordnung setzt regelmässig ein über den bloss nachbarschaftlichen Rahmen hinausreichendes Bezugsfeld voraus. Das Bundesgericht hat daher verschiedentlich die Legitimation von Nachbarn zur staatsrechtlichen Beschwerde verneint, wenn sie sich allein auf Normen über die ästhetische Gestaltung der Bauten beriefen, da diese Bestimmungen nicht dem Schutz der nachbarlichen Interessen dienen. Soweit allerdings solchen Normen weitere, über die Ästhetik im engeren Sinne hinausreichende Zwecke zukommen, etwa weil Vorschriften über die Gebäudehöhe oder Grenzabstände fehlen, erkennt ihnen die Rechtsprechung auch eine nachbarschützende Funktion zu (BGE 118 Ia 232 E. 1b mit Hinweisen). Eine solche, über den ästhetischen Bereich hinausgehende Funktion kommt den Bestimmungen des BG der Gemeinde Zizers insoweit nicht zu, als dieses Vorschriften über Gebäudehöhe und -abstände enthält, die vorliegendenfalls denn auch streitig
waren. Die Beschwerdeführerin beruft sich indessen auf die Funktion und den Zweck der Ortsbild- und Heimatschutzbestimmungen, historische Bauwerke zu erhalten und vor Verbauung zu bewahren. Auch insofern dienen diese vor allem öffentlichen Interessen, hingegen zugleich dem Schutze der einzelnen historischen Bauten. Als Eigentümerin des zu schützenden historischen Kirchengebäudes ist die Beschwerdeführerin daher befugt, eine verfassungswidrige Anwendung dieser gesetzlichen Vorschriften zu rügen. Sie macht damit eigene rechtlich geschützte Interessen geltend. Ebenso führt sie an, eine Störung des Ortsbildes mit der Kirche sowie dem oberen und unteren Schloss durch die bewilligten Bauten habe nachteilige materielle und ideelle Auswirkungen auf die Kirche als historisches Baudenkmal, und legt somit dar, dass sie im Schutzbereich der angerufenen Normen betroffen ist. Die Legitimation der Beschwerdeführerin in der Sache selbst ist danach zu bejahen und demzufolge ist sie auch berechtigt, eine mangelhafte Begründung des verwaltungsgerichtlichen Entscheides in diesem Punkt zu rügen.
1.4 Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist, da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ein-

zutreten.
2.
2.1 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV folgt die grundsätzliche Pflicht von Gerichten, ihre Entscheide zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum entgegen seinem Antrag entschieden wurde. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich das Gericht leiten liess und auf welche sich sein Entscheid stützt . Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind allerdings nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f. mit Hinweisen).
2.2 Das Verwaltungsgericht prüfte im angefochtenen Urteil, ob die auf dem Nachbargrundstück bewilligten Bauten ïm Sinne von Art. 12 BG der Gemeinde sowie im Lichte der vorgebrachten generellen ortsbildschützerischen Einwände in die Umgebung einfügen(E. 4) und bejahte dies. Mit den geltend gemachten spezifischen Auswirkungen auf die evangelische Kirche als historisches Bauwerk, auf die sich die Beschwerdeführerin gestützt auf eine Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege berief, befasst es sich in keiner Weise. Es äussert sich auch zum Antrag, dazu allenfalls ein Sachverständigengutachten bei dieser Denkmalpflege einzuholen, nicht, sondern führt allein an, die Gemeinde sei nicht verpflichtet gewesen, die Denkmalpflege beratend beizuziehen. Da es sich dabei ohne weiteres um einen wesentlichen Entscheidpunkt handelt, genügt der angefochtene Entscheid den verfassungsmässigen Begründungsanforderungen nicht. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV ist begründet.
3.
Danach ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben, ohne dass die weiteren erhobenen Rügen zu behandeln wären.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Sie haben die Beschwerdeführerin zudem angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 11. Dezember 2003 aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführerin unter solidarischer Haftbarkeit für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Zizers und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. September 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: