Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.256/2004 /sta

Urteil vom 29. Juni 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten
durch Rechtsanwalt lic. iur. Franz Dörig,

gegen

A.Y._____ und B.Y._____, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Rainer Hager,
Gemeinderat Meierskappel, Dorfstrasse 2, 6344 Meierskappel,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern.

Gegenstand
Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV (Baubewilligung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 14. April 2004.

Sachverhalt:
A.
A.Y._____ und B.Y._____ sind Eigentümer der Parzelle ... . Am 6. Juni 2003 stellten sie beim Gemeinderat Meierskappel ein Baugesuch um Bewilligung der Aufstockung ihres Einfamilienhauses mit einem Giebeldach, des Einbaus einer Sonnenkollektorenanlage, der Isolation der Fassade, der Erstellung einer Überdachung auf der Terrasse sowie eines Windschutzes aus Glas.

X._____, die Eigentümerin der Parzelle ... , erhob innert der Auflagefrist des Baugesuches Einsprache gegen das Bauvorhaben. Das Grundstück von X._____ liegt rund 21 m südwestlich der Parzelle Y._____. Zwischen den beiden Liegenschaften befindet sich eine weitere Parzelle. Das Grundstück Y._____ ist von der Parzelle X._____ her nur teilweise einsehbar. Das Baugebiet befindet sich in südöstlicher Hanglage mit Haupt-Ausrichtung auf den Zugersee und das dahinter liegende Bergpanorama. Die Aussicht vom Grundstück X._____ wird durch das umstrittene Bauvorhaben nicht beeinträchtigt. Auch andere Immissionen sind nicht zu erwarten.
B.
Der Gemeinderat Meierskappel (nachfolgend Gemeinderat) erteilte den Eheleuten Y._____ mit Entscheid vom 26. November 2003 die Baubewilligung. Im gleichen Entscheid verneinte der Gemeinderat die Einsprachelegitimation von X._____, trat auf ihre Einsprache jedoch ein und wies sie ab.

X._____ gelangte gegen diesen Entscheid mit kantonaler Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern und beantragte im Wesentlichen die Aufhebung der Baubewilligung vom 26. November 2003. Eventualiter sollte die Sache zu neuem Entscheid zurückgewiesen werden.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern trat am 14. April 2004 mangels Beschwerdelegitimation von X._____ auf die Beschwerde nicht ein.
C.
X._____ führt mit Eingabe vom 28. April 2004 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 3 (Grundsatz von Treu und Glauben) und Art. 9 BV (Vertrauensgrundsatz). Sie ersucht um Aufhebung des Entscheides vom 14. April 2004 und um Rückweisung an das Verwaltungsgericht zum Erlass eines Urteils in der Sache. Zudem stellt sie das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

Die Eheleute Y._____ sprechen sich für Abweisung der Beschwerde aus. Sie beantragen jedoch die aufschiebende Wirkung der Beschwerde. Der Gemeinderat schliesst ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Zum Gesuch um aufschiebende Wirkung äussert er sich nicht. Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung.
D.
Das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung wurde am 26. Mai 2004 gutgeheissen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid, der ihr die Legitimation zur Einsprache bzw. zur Beschwerde abspricht, in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen (Art. 88 OG). Sie macht die Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte geltend (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Dazu ist sie legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf ihre staatsrechtliche Beschwerde einzutreten.
2.
2.1 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht die Verletzung der Grundsätze von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) und des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) vor.

Sie macht geltend, der Gemeinderat habe ihr im Entscheid vom 7. Oktober 2002 bezüglich der Aufhebung des Richtplanes Ž._____v̈om 24. September 1969 ausdrücklich und vorbehaltlos zugesichert, sie könne sich im Falle eines Baugesuches der Beschwerdegegner mit konkreten Einwendungen als Einsprecherin gegen das Bauvorhaben konstituieren. Der Gemeinderat habe ihr erstmals im Bauentscheid vom 26. November 2003 die Einsprachelegitimation abgesprochen, aber trotzdem keinen Nichteintretensentscheid gefällt. Im Vorfeld dieses Entscheides sei sie stets als einsprachelegitimiert behandelt und in diesem Glauben gelassen worden. Sie sei nicht lediglich in den Entscheidfindungsprozess mit einbezogen worden, wie das Verwaltungsgericht ausführte. Der Gemeinderat habe sie vielmehr zur Mitwirkung aufgefordert. Dies stelle eine vertrauensbegründende Zusicherung dar. Das Verwaltungsgericht habe dies verkannt. Die Behörden hätten widersprüchlich gehandelt, indem sie ihr zwar eine Mitwirkungspflicht auferlegt, ihr danach aber die Einsprache- bzw. Beschwerdelegitimation abgesprochen hätten. Die Gutheissung des Baugesuchs der Beschwerdegegner habe präjudizielle Wirkung und tangiere sie in ihrer Interessenlage. Durch die Nähe zum betroffenen
Grundstück sei sie ohne Zweifel durch den geplanten Umbau mehr als die Allgemeinheit betroffen.
2.2 Das Verwaltungsgericht ist zum Schluss gelangt, die Beschwerdeführerin stehe als nicht direkte Nachbarin der Beschwerdegegner nicht in der erforderlichen beachtenswerten Nähe zur umstrittenen Liegenschaft. Das Grundstück der Beschwerdegegner sei von der Parzelle der Beschwerdeführerin nur teilweise einsehbar, die Aussicht der Beschwerdeführerin werde durch das Bauvorhaben der Beschwerdegegner nicht beeinträchtigt. Auch andere Immissionen seien nicht zu erwarten. Es sei nicht anzunehmen, dass die Beschwerdeführerin durch den geplanten Umbau mehr als die Allgemeinheit betroffen werde. Ihr Hinweis auf die im Zusammenhang mit der Aufhebung des Nutzungsplans am 7. Oktober 2002 zuerkannte Einsprachelegitimation bringe ihr im vorliegenden Verfahren nichts. Die Einsprache- bzw. Beschwerdebefugnis hänge vom Anfechtungsobjekt ab. Die Einsprachelegitimation im Rahmen der kommunalen Planung stehe sämtlichen betroffenen Grundeigentümern zu. Die Legitimation zur Baueinsprache und damit zur Beschwerde vor Verwaltungsgericht setze dagegen eine relevante Beziehung zum Bauobjekt voraus.

Der von der Beschwerdeführerin angerufene Vertrauensgrundsatz helfe ihr auch nicht weiter. Es fehle bereits an der vertrauensbegründenden Zusicherung. Die Bemühungen des Gemeinderates, sie in das Bauverfahren

mit einzubeziehen, seien sinnvoll gewesen. Der Gemeinderat habe sich mit ihren Einwendungen auseinandergesetzt, obwohl sie nicht zur Einsprache legitimiert gewesen sei. Der Entscheid vom 26. November 2003 sei jedoch insofern zu beanstanden, als der Gemeinderat auf ihre Einsprache eingetreten sei, obwohl er ihre Legitimation dazu verneint habe. Aus dem Verhalten des Gemeinderates könne keine vertrauensbegründende Zusicherung abgeleitet werden. Dem Gemeinderat habe ohnehin die Zuständigkeit gefehlt, Zusagen über die Beschwerdebefugnis im gerichtlichen Verfahren abzugeben. Die Beschwerdeführerin habe weder dargetan noch sei ersichtlich, worin ihre erforderliche nachteilige Disposition liege.

2.3 Die Beschwerdegegner halten dafür, die Beschwerdeführerin habe anerkannt, dass ihr gestützt auf § 207 Abs. 1 lit. a des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG) die Einsprache- und Beschwerdebefugnis fehle. Sie behaupte einzig eine Verletzung des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) und des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Die Einbindung der Beschwerdeführerin in den Entscheidprozess bedeute nicht, dass ihr die Legitimation zur Einsprache zustehe. Es sei nicht nur zulässig, sondern geboten gewesen, erst nach Vorliegen sämtlicher entscheidrelevanter Unterlagen über ihre Legitimation zu entscheiden. Die Einbindung der Beschwerdeführerin in den Prozess sei daher korrekt gewesen, stelle aber keine verbindliche Aussage dar, ob sie einsprachelegitimiert sei. Die Beschwerdeführerin verkenne, dass nicht der Richtplan Ž._____, sondern die Baubewilligung vom 26. November 2003 Verfahrensgegenstand sei. Der Gemeinderat habe am 7. Oktober 2002 keine verbindliche Aussage über die Einsprachelegitimation gemacht, da sich diese nach dem konkreten Objekt richte. Der Gemeinderat habe nur im Grundsatz festgestellt, dass die Einsprachemöglichkeit bestehe. Auch die Aufforderung zur Mitwirkung bedeute
nicht, dass die Beschwerdeführerin als legitimiert betrachtet worden sei. Der Gemeinderat sei gar nicht zuständig, über die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde Auskünfte zu erteilen. Inwiefern die Beschwerdeführerin im Vertrauen auf die Einsprachelegitimation Dispositionen getroffen habe, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden könnten, sei nicht ersichtlich.

2.4 Der Gemeinderat führt aus, er habe der Beschwerdeführerin gegenüber keine Zusicherungen bezüglich ihrer Legitimation gemacht, weder im Baubewilligungsverfahren noch im Verfahren betreffend die Aufhebung des Gestaltungsplanes Ž._____.

3.

3.1 Zu den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns gehört unter anderem die Verpflichtung der staatlichen Organe, nach Treu und Glauben zu handeln (Art. 5 Abs. 3 BV). Art. 9 BV statuiert einen Anspruch des Einzelnen, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Gelegentlich werden die beiden Verfassungsbestimmungen in einem Atemzug genannt. In der Doktrin wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Zuordnung des Grundsatzes von Treu und Glauben entweder als Grundrecht oder aber als rechtsstaatlicher Verfassungsgrundsatz nicht nur von akademischem Interesse ist, sondern praktische Konsequenzen prozessualer Art hat (Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, ZBl 103/2002, S. 281, 282 ff. mit Hinweisen). Zuweilen wird der in Art. 9 BV statuierte individuelle Anspruch auf Behandlung nach Treu und Glauben als Verdichtung der schon in Art. 5 Abs. 3 BV angelegten rechtsstaatlichen Schranken behördlichen Verhaltens verstanden (Christoph Rohrer, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, St. Gallen 2002, Rz. 44 zu Art. 9). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, ist an dieser Stelle nicht zu entscheiden; die Beschwerdeführerin hat beide Verfassungsbestimmungen angerufen.

3.2 Unrichtige Zusicherungen, Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen von Behörden können nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Vertrauensschutz; Art. 9 BV) Rechtswirkungen entfalten, (1) wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, (2) wenn die Behörde für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn sie der Bürger aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten konnte, (3) wenn der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte, (4) wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und (5) wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunfterteilung keine Änderung erfahren hat (vgl. BGE 121 II 473 E. 2c S. 479 mit Hinweisen).

4.

Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin hat sich der Gemeinderat vor dem Bauentscheid über ihre Legitimation zur Baueinsprache nicht verbindlich geäussert. Das Verwaltungsgericht hat daher zu Recht erkannt, dass eine vertrauensbegründende Zusicherung im Sinn von Art. 9 BV fehlt.

4.1 Die Beschwerdeführerin stützt ihre Argumentation auf den Entscheid des Gemeinderates vom 7. Oktober 2002, wonach dieser ihr die Einsprachelegitimation bezüglich der Aufhebung des Gestaltungsplanes

Ż._____sowie späterer Baugesuche der Beschwerdegegner zuerkannt habe.
4.1.1 Die Beschwerdeführerin hatte zusammen mit ihrem Ehemann gegen die Aufhebung dieses Gestaltungsplanes Ż._____Einsprache erhoben. Der Gemeinderat hatte in seinem Entscheid vom 7. Oktober 2002 über die Aufhebung des Planes ausgeführt, es sei nicht über ein Baugesuch auf der Parzelle ... zu befinden. Den Eheleuten X._____ stehe es frei, sich mit konkreten Einwendungen gegen ein Bauvorhaben Y._____ als Einsprecher zu konstituieren, wenn ein solches Gesuch aktuell sei.
4.1.2 Voraussetzung des Vertrauensschutzes ist eine tatsächliche Zusicherung in einem konkreten Fall. Die Aussage des Gemeinderates stellt keine solche Grundlage dar. Der Gemeinderat machte die Beschwerdeführerin und ihren Ehemann lediglich auf die abstrakte Möglichkeit aufmerksam, bei einem späteren Bauverfahren der Beschwerdegegner Einsprache zu erheben, wie dies grundsätzlich jedermann offen steht. Damit wurde ihnen aber weder zugesichert, sie seien zur Einsprache gegen ein allfälliges Baugesuch legitimiert noch dass ihre Einwendungen beim Sachentscheid berücksichtigt würden. Der Entscheid vom 7. Oktober 2002 bildet daher keine Vertrauensgrundlage.
4.1.3 Hinzu kommt, dass der Gemeinderat nicht zuständig wäre, sich bezüglich der Legitimation der Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht zu äussern. Dieser Entscheid steht dem Verwaltungsgericht zu (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG).
4.2 Die Beschwerdeführerin hält andererseits dafür, der Gemeinderat habe sie im Vorfeld des Entscheides vom 26. November 2003 in den Entscheidfindungsprozess mit einbezogen und sie stets als einsprachelegitimiert behandelt. So habe er sie zur Einspracheverhandlung eingeladen, ihr Gutachterprotokolle dieser Verhandlung offiziell zugestellt oder sie aufgefordert, sich am Bewilligungsverfahren zu beteiligen.
4.2.1 Gemäss § 17 des Gesetzes des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) gilt als Partei, wer einen Entscheid anbegehrt oder durch einen Entscheid betroffen werden soll. Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (§ 53); die Parteien haben bei der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (§ 55 Abs. 1 VRG). Vor einem Entscheid in der Sache prüft die Behörde von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind, ansonsten auf die Angelegenheit der betreffenden Partei nicht eingetreten wird (§ 107 Abs. 1 und 3 VRG). Ein Sachentscheid setzt namentlich die Befugnis zur Rechtsvorkehr voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG).

Gemäss § 193 PBG sind Baugesuche öffentlich bekannt zu machen und aufzulegen. In der Bekanntmachung ist auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist hinzuweisen. Den Anstössern ist die öffentliche Auflage besonders bekannt zu geben. Als Anstösser gelten jene Eigentümer, deren Grundstücke an das Baugrundstück grenzen und von einer geplanten Baute oder Anlage nicht weiter als 25 m entfernt sind (vgl. § 193 Abs. 1 bis 3 PBG).
4.2.2 Nach dem eben Ausgeführten wird erst im Entscheid über das Baugesuch über die Sachurteilsvoraussetzungen, insbesondere über die Legitimation zur Einsprache, befunden. Die Prüfung dieser Voraussetzungen kann jedoch erst erfolgen, wenn die Entscheidgrundlagen festgestellt sind. Am Baubewilligungsverfahren kann sich daher (vorläufig) auch als Partei beteiligen und ist damit zur Mitwirkung verpflichtet, wer sich später als nicht einsprachelegitimiert herausstellt. Die Möglichkeit, Einwendungen geltend zu machen und am Verfahren teilzunehmen, hängt insofern nicht von der Einsprache- bzw. Beschwerdelegitimation ab. Die Legitimation in der Sache ist jedoch entscheidend dafür, ob die Baubehörde den Einsprecher beim Bauentscheid als Partei behandeln und seinen Argumenten Rechnung tragen muss.
4.2.3 Die Beschwerdeführerin hielt in einem Schreiben vom 30. Juni 2003 an den Gemeinderat fest, der Entscheid vom 7. Oktober 2002 spreche ihr die Legitimation zur direkten Beschwerde gegen allfällige Bauvorhaben der Beschwerdegegner zu. Am 14. Juli 2003 wies der Gemeinderat und Bauchef die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Einsicht in die Baugesuchsunterlagen auf das formelle Erfordernis der Einsprachelegitimation hin, insbesondere weil ihr Grundstück nicht an jenes der Beschwerdegegner angrenze.

Die Beschwerdeführerin bestreitet weder vor Verwaltungsgericht noch vor Bundesgericht, dass dieser Hinweis erfolgt ist. Sie hat daher im weiteren Verfahrensverlauf nicht davon ausgehen dürfen, der Gemeinderat betrachte sie vorbehaltlos als einsprachelegitimiert. Hätte er ihr im Entscheid vom 7. Oktober 2002 wirklich zugesichert, sie sei bei zukünftigen Bauvorhaben der Beschwerdegegner einsprachelegitimiert, machte der letztgenannte Hinweis gar keinen Sinn.
4.2.4 An der Einspracheverhandlung waren sich die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegner insbeson-

dere uneins, ob in der Vergangenheit auf dem Grundstück der Beschwerdegegner gewisse Terrainanpassungen vorgenommen worden waren. Die Beschwerdeführerin meinte, das natürliche Gelände sei angehoben worden, die Beschwerdegegner bestritten dies.
Die Beschwerdeführerin hatte im Zuge des Verfahrens verschiedene Terrainveränderungen behauptet, diese aber nicht belegt. Die Gemeinde konnte mit den ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen die Darlegungen nicht bestätigen. Sie forderte die Beschwerdeführerin daher auf, ihre Behauptungen mittels Unterlagen zu belegen. Im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung war die Gemeinde verpflichtet, diesen Behauptungen nachzugehen (§ 53 VRG bzw. § 195 Abs. 1 PBG). Die Beschwerdeführerin war als Einsprecherin gesetzlich zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. § 55 VRG). Zudem lag es in ihrem eigenen Interesse, angebliche Niveauveränderungen zu belegen, ansonsten sie die Gefahr lief, dass der Gemeinderat gestützt auf § 55 Abs. 2 VRG auf ihre Anträge nicht eintreten würde.

Die Aufforderung zur Mitwirkung kann nicht als Anerkennung ihrer Einsprachelegitimation gedeutet werden, sondern ist die Konsequenz ihrer Einsprache und ihrer daraus folgenden - einstweiligen - Beteiligung am Verfahren.
4.3 Was die Beschwerdeführerin anführt, kann daher weder einzeln noch gesamthaft als verbindliche Zusicherung ihrer Einsprachelegitimation verstanden werden. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts erweist sich insofern als verfassungskonform.
5.
5.1 Die Beschwerdeführerin hält sodann dafür, das Verwaltungsgericht habe widersprüchlich und rechtsmissbräuchlich gehandelt und dadurch Art. 5 Abs. 3 BV verletzt.

Nach ihrer Ansicht ist es widersprüchlich, ihr eine Mitwirkungspflicht zu auferlegen und nachfolgend zu entscheiden, sie sei nicht beschwerdelegitimiert. Sie sei zweifellos beschwerdebefugt. Durch den umstrittenen Umbau der Beschwerdegegner werde ein Präjudiz geschaffen, das Rückwirkungen auf ihr Grundstück habe. Das Vorhaben setze ein Zeichen für künftige Bauprojekte ihrer unmittelbaren Nachbarn. So werde die Möglichkeit geschaffen, sie in ihrer Eigentumsgarantie massiv einzuschränken.
5.2 Das Verwaltungsgericht verneinte die Legitimation der Beschwerdeführerin zur kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde einerseits, weil die unmittelbare Interessenlage der Beschwerdeführerin durch das umstrittene Bauvorhaben nicht beeinträchtigt sei. Ihr fehle daher die nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) bzw. dem Planungs- und Baugesetz (PBG) geforderte legitimationsbegründende Beziehungsnähe zum Grundstück der Beschwerdegegner. Andererseits habe der Gemeinderat keine vertrauensbegründende Zusicherung der Beschwerdelegitimation abgegeben.
5.3 Soweit dem Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV als Verbot des widersprüchlichen Verhaltens neben dem Vertrauensgrundsatz von Art. 9 BV überhaupt eine eigenständige Bedeutung zukommt, hat das Verwaltungsgericht mit der Verneinung der Einsprache- bzw. Beschwerdelegitimation jedenfalls das kantonale Verfahrensrecht nicht willkürlich angewendet (zur Kognition vgl. BGE 122 I 328 E. 3a S. 334).

Nach den unbestritten gebliebenen Ausführungen des Verwaltungsgerichts liegt das Grundstück der Beschwerdeführerin nicht in unmittelbarer Nachbarschaft der Parzelle der Beschwerdegegner. Das Bauvorhaben hat keine direkten und aktuellen Auswirkungen auf die Interessen der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeführerin macht auch keine unmittelbaren Konsequenzen für ihr Grundstück geltend. Aufgrund dieser Tatsachen erscheint der Schluss des Verwaltungsgerichts nicht als willkürlich, der Beschwerdeführerin fehle die aufgrund des kantonalen Rechts nötige Beziehungsnähe, weshalb sie nicht einsprachelegitimiert sei.

Es erweist sich auch nicht als willkürlich auszuführen, die Beschwerdeführerin sei mitwirkungspflichtig, weil das Einspracheverfahren neben der Entscheidfindung auch der Information und Beratung der Beteiligten diene, später aber die Einsprachelegitimation zu verneinen. Wie bereits erwähnt, dient die Mitwirkung aller Verfahrensbeteiligten der Sachverhaltsfeststellung. Erst in Kenntnis aller Tatsachen kann überhaupt über die Beschwerde- bzw. Einsprachelegitimation entschieden werden. Die Rüge des widersprüchlichen oder rechtsmissbräuchlichen Verhaltens ist unbegründet.
6.
Somit ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 156 Abs. 1 OG). Sie hat den Beschwerdegegnern zudem eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Meierskappel und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. Juni 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: