



1C_48/2022

Urteil vom 29. März 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Haag, Merz,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Christian Fey,
Beschwerdeführende,

gegen

1. C. _____,
2. D. _____,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Philipp,
Beschwerdegegnerschaft,

Stadt Chur,
handelnd durch den Stadtrat, vertreten durch
Rechtsanwalt Patrick Benz, Rechtskonsulent,
Rathaus, Poststrasse 33, Postfach 810, 7001 Chur.

Gegenstand
Baueinsprache,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer,
vom 24. November 2021 (R 20 34).

Sachverhalt:

A.
Das Grundstück Nr. 4200 im Grundbuch Chur liegt in der Wohnzone W2 und befindet sich im
Wohnschutzgebiet Rheinquartier/Scalettastrasse, das als "Erhaltungsbereich Gebiete mit besonderer
Wohnqualität" im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler
Bedeutung (ISOS) bewertet ist. Mit Eingabe vom 7. Oktober 2019 ersuchten C. _____ und
D. _____ als Eigentümer der Parzelle Nr. 4200 die Stadt Chur um Bewilligung des Abbruchs des
bestehenden Gebäudes und des Neubaus eines Wohnhauses mit ergänzenden Anlagen auf ihrem
Grundstück. Dagegen erhoben unter anderem A. _____ und B. _____ als Miteigentümer der

unmittelbar an das Baugrundstück angrenzenden Liegenschaft Nr. 4201 im Grundbuch Chur Einsprache mit dem Hauptantrag, das Baugesuch abzuweisen, eventuell nur unter Auflagen zu bewilligen. Am 7. Januar 2020 reichten C._____ und D._____ ein Projektänderungsgesuch ein. Mit Entscheid vom 10. März 2020 bewilligte der Stadtrat von Chur auf Antrag seiner Baukommission das Baugesuch unter Einschluss der Projektänderung unter Bedingungen und Auflagen und wies zugleich unter anderem die Baueinsprache von A._____ und B._____ ab, soweit er darauf eintrat. Er erwog im Wesentlichen, das Bauprojekt halte alle messbaren Bauvorschriften ein und beachte die gesetzlichen Ästhetik- und Gestaltungsvorgaben.

B.

Am 24. November 2021 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eine dagegen von A._____ und B._____ eingereichte Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung seien erfüllt. Das Projekt halte sich insbesondere an die besonderen Vorgaben der Planungshilfe des Wohnschutzgebietes Rheinquartier/Scalettastrasse und verstosse gegen keine Bauvorschriften der Stadt Chur, des Kantons oder des Bundes. Überdies sei die Denkmalpflegebehörde an der Sitzung der Baukommission mit beratender Stimme anwesend gewesen, und ein eigentlicher Bericht oder eine Expertise der Denkmalpflege seien nicht erforderlich.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragen A._____ und B._____, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung zu verweigern; eventuell sei die Streitsache an das Verwaltungsgericht zur Neuurteilung zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht ersuchen sie um Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Im Wesentlichen machen sie geltend, der geplante Neubau sei höher als die grosse Mehrheit der bestehenden Häuser im Quartier und beeinträchtige das historische Quartierbild. Indem das Verwaltungsgericht auf einen Bericht der kantonalen Denkmalpflege verzichtet habe, habe es seine sachverhaltliche Abklärungspflicht verletzt. In rechtlicher Hinsicht beruhe das Urteil insbesondere auf einer unkorrekten Interessenabwägung, indem die bestehenden architekturhistorischen Eigenschaften des Quartiers dem Anliegen einer höheren baulichen Nutzung im Sinne einer Verdichtung geopfert würden.

C._____ und D._____ sowie die Stadt Chur schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Im Wesentlichen führen sie dazu aus, das bestehende Gebäude sei nicht denkmalgeschützt und sämtliche einschlägigen Bauvorschriften würden eingehalten. Das Verwaltungsgericht verzichtete auf eine Vernehmlassung.

D.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 8. März 2022 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen; ein gesetzlicher Ausschlussgrund liegt nicht vor (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführenden sind als direkte Nachbarn des Baugrundstücks, die erfolglos Einsprache erhoben und Beschwerde beim Verwaltungsgericht eingereicht haben, und als direkte Adressatinnen und Adressaten des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a und Art. 97 Abs. 1 BGG). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht anzuwenden hatte, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht bzw. gegen die verfassungsmässigen Rechte

und Grundsätze. Das Bundesgericht prüft kantonales Recht somit nur auf Bundesrechtsverletzung, namentlich Willkür gemäss Art. 9 BV, hin (vgl. [BGE 138 I 143 E. 2](#)).

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführenden geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG), sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind ([BGE 142 I 135 E. 1.5](#)). Eine reine Wiederholung des Parteistandpunkts ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt nicht. Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten unter Einschluss des Willkürverbots nach Art. 9 BV gerügt wird; insbesondere muss bei der behaupteten Verletzung des Willkürverbots nachvollziehbar dargetan werden, weshalb der angefochtene Entscheid unhaltbar sein soll (Art. 106 Abs. 2 BGG; [BGE 133 II 249 E. 1.4.2](#) mit Hinweisen).

2.3. Soweit die Beschwerdeführenden einen Verstoss gegen kommunale und kantonale Bauvorschriften rügen wollen, genügt die Beschwerdebegründung den gesetzlichen Anforderungen nicht. Die Beschwerdeführenden legen insbesondere nicht ausreichend dar, inwiefern der angefochtene Entscheid insoweit willkürlich sein sollte. Auf die Beschwerde kann daher nur im nachfolgenden beschränkten Umfang eingetreten werden.

3.

3.1. Bei der Sachverhaltsrüge ist auszuführen, weshalb die bestrittenen tatsächlichen Feststellungen offensichtlich unrichtig sein sollten; die blosser Behauptung, sie seien unzutreffend, genügt nicht. Offensichtlich unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde bei ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, aktenwidrig sind oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen. Dass eine andere Lösung ebenfalls möglich erscheint, genügt nicht (vgl. [BGE 143 IV 241 E. 2.3.1](#); [137 I 58 E. 4.1.2](#); je mit Hinweisen). Auch die unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts ist offensichtlich unrichtig (vgl. [BGE 135 II 369 E. 3.1](#); [133 IV 293 E. 3.4.2](#)). Ein Mangel liegt indessen nicht vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde ([BGE 141 I 60 E. 3.3](#) mit Hinweis).

3.2. Die Beschwerdeführenden machen insbesondere geltend, das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt unvollständig festgestellt, weil es keine Stellungnahme der Denkmalpflege eingeholt habe. Es genüge nicht, wenn diese Behörde in der Baukommission mit beratender Stimme vertreten gewesen sei. Es wird von den Beschwerdeführenden jedoch nicht nachvollziehbar dargetan, dass ein Gutachten der kantonalen Denkmalpflege erforderlich gewesen wäre. Beim vorbestandenem Wohnhaus, dessen Abbruch mit dem Neubauprojekt vorgesehen war, handelte es sich nicht um eine denkmalgeschützte oder sonst wie inventarisierte Baute oder um eine solche, die sich zumindest in unmittelbarer Nähe eines geschützten Gebäudes befindet. Der vorliegende Fall unterscheidet sich insoweit von den beiden von den Beschwerdeführenden angerufenen Urteilen des Bundesgerichts [1C_26/2016](#) vom 16. November 2016 und [1C_578/2016](#) vom 28. Juni 2017, die ebenfalls die Stadt Chur betrafen. Beim Erlass der Grundordnung der Stadt Chur wurden im Übrigen für das hier betroffene Wohnschutzgebiet die Gestaltungsvorschriften des ISOS berücksichtigt. Sodann hatte die Denkmalpflege über ihre beratende Stimme in der Baukommission ausreichend Gelegenheit, allfällige denkmalschützerische Anliegen einzubringen. Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht in vorweggenommener Beweiswürdigung von der Einholung eines entsprechenden Gutachtens absehen. Ein Mangel bei der Feststellung des Sachverhalts ist nicht ersichtlich.

4.

4.1. Die Beschwerdeführenden rügen einen Verstoss gegen Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1), wonach bei raumwirksamen Tätigkeiten eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist, sowie gegen die Planungspflicht der Behörden gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Die Schutzwürdigkeit des Quartiers sei sowohl beim Erlass der anwendbaren Bauvorschriften als auch im strittigen Anwendungsfall nicht ausreichend berücksichtigt worden.

4.2. Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) 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 NHG). Die Schutzwirkung entfaltet sich grundsätzlich nur bei der Wahrnehmung von Bundesaufgaben (vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG). Soweit keine solche in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Die Bundesinventare sind insoweit aber nicht völlig unmassgeblich. Sie sind vielmehr bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (vgl. insbes. BGE 135 II 209 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.2).

4.3. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werden Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG rechtsbeständig werden, und können, anders als Normen, im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden. Davon gibt es indessen verschiedene Ausnahmen. Das ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen oder rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG überwiegt (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.1; 144 II 41 E. 5.2; je mit Hinweisen). Diese Rechtslage gilt auch, wenn das ISOS in der Nutzungsplanung keine oder nur ungenügende Berücksichtigung gefunden hat. Diesfalls ist eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung ebenfalls nur dann zulässig, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Planfestsetzung in einer Weise verändert haben, die den Plan als nicht mehr rechtmässig erscheinen lassen, weshalb kein überwiegendes Interesse an seiner Aufrechterhaltung besteht. Es müssen dabei regelmässig verschiedene Umstände zusammentreffen, die für eine vorfrageweise Überprüfung sprechen, damit eine solche verlangt werden kann; andernfalls ist sie ausgeschlossen (vgl. BGE 135 II 209 E. 5.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.4).

4.4. Zu beachten ist überdies, dass sich die kantonalen Gerichte selbst dann, wenn sie nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die Angemessenheit eines angefochtenen Entscheids prüfen, Zurückhaltung aufzuerlegen haben, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV zu respektieren. Dies gilt namentlich bei der Anwendung von Ästhetikklauseln und ähnlichen Vorschriften über die gestalterische Einordnung von Bauprojekten ins Ortsbild. Ein entsprechender Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde darf nur aufgehoben werden, wenn diese ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Das trifft insbesondere zu, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck der anzuwendenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die lokalen ästhetischen Interessen gegenüber den privaten und den überkommunalen öffentlichen Interessen an der Errichtung der geplanten Baute abzuwägen (BGE 145 I 52 E. 3.6 S. 57 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung; Urteil des Bundesgerichts 1C_647/2021 vom 15. September 2022 E. 3.5).

4.5. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Anforderungen des ISOS seien im vorliegenden Zusammenhang nicht ausreichend in die einschlägige Nutzungsplanung aufgenommen worden. Das strittige Baugrundstück befindet sich gemäss dem einschlägigen Zonenplan in der Wohnzone W2 und liegt im Wohnschutzgebiet Rheinquartier/ Scalettastrasse und damit im Erhaltungsbereich eines Gebiets mit besonderer Wohnqualität. Dafür hat die Gemeinde eine besondere Planungshilfe erlassen, womit die Gemeinde durchaus Massnahmen im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit des Ortsbildes getroffen hat, soweit eine solche anerkannt ist. Dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung massgeblich verändert haben sollten, was eine Anpassung der Planung rechtfertigen würde, legen die Beschwerdeführenden nicht ausreichend dar. Es ist daher einzig zu prüfen, ob allenfalls eine genügende Interessenabwägung im Anwendungsfall stattgefunden hat. Dabei ist aber von der geltenden Nutzungsplanung auszugehen.

4.6. Das Bauprojekt hält die messbaren baurechtlichen Vorgaben an die Nutzung und Gestaltung der Baute wie die Nutzungsziffer ein. Die Beschwerdeführenden beanstanden vor allem die vorgesehene

Gebäudehöhe. Die zulässige Obergrenze wird jedoch um 38 cm unterschritten. Auch insofern bleiben die gesetzlichen Vorschriften gewahrt. Die Gebäudehöhe ändert überdies nichts daran, dass der Neubau die bestehende rasterartige Quartierstruktur berücksichtigt und sich in die vorhandene Gebäudedichte einfügt. Die Ausrichtung und die flächenmässige Ausdehnung der geplanten Baute orientieren sich am bestehenden Wohnhaus sowie an den Nachbarhäusern. Dachform und Baumaterialien sind quartierüblich. Die Wohnnutzung bleibt bestehen und die überdurchschnittliche Wohnqualität und die gebietstypische Baustruktur bleiben erhalten. Der hohe Grünanteil im Quartier wird nicht eingeschränkt. Das Bauvorhaben hält sich an die gesetzlichen Planungsgrundsätze und an die Planungshilfe der Gemeinde für das Wohnschutzgebiet Rheinquartier/Scalettastrasse. Die Gemeinde schliesst dabei im Rahmen der bestehenden Bauordnung auch eine gewisse Verdichtung nicht aus bzw. beurteilt Aufstockungen als grundsätzlich erwünscht. Der Stadtrat und das Verwaltungsgericht haben die entsprechenden öffentlichen Interessen denjenigen der Beschwerdeführenden gegenübergestellt und ausreichend und nicht unsachlich gewürdigt. Sie haben dabei weder die erforderliche Sorgfalt an die Interessenabwägung vermessen lassen noch ist ersichtlich, dass Bund, Kanton und Gemeinde gegen ihre Planungspflicht verstossen hätten.

4.7. Der angefochtene Entscheid verstösst demnach nicht gegen Bundesrecht.

5.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführenden unter Solidarhaft kostenpflichtig (vgl. Art. 65 und 66 BGG). Überdies haben sie der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerschaft ebenfalls unter solidarischer Haftbarkeit eine angemessene Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführenden unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführenden haben die Beschwerdegegnerschaft für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Stadt Chur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 29. März 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Uebersax