

31. MAI 2023



1C_323/2022

Urteil vom 9. Mai 2023
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Haag, Merz,
Gerichtsschreiber Vonlanthen.

Verfahrensbeteiligte

Elviro Immobilien GmbH,
Sonnenhofstrasse 2, 8132 Egg b. Zürich,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Marianne Sonder,
Wasserwerkstrasse 1, 3011 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizer Heimatschutz SHS,
Villa Patumbah, Zollikerstrasse 128, 8008 Zürich,
handelnd durch den Bündner Heimatschutz,
Lürlibadstrasse 39, 7000 Chur,
und dieser vertreten durch Rechtsanwalt Reto Nigg,
SwissLegal Lardi & Partner AG,
Reichsgasse 65, 7000 Chur,
Beschwerdegegner,

Gemeinde Sagogn,
Via Vitg Dado 23, 7152 Sagogn, vertreten durch
Rechtsanwalt Remo Cahenzli,
Städtlistrasse 12, Postfach 58, 7130 Ilanz.

Gegenstand

Baubewilligung; Umbau eines Stalls,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom
29. März 2022 (R 20 54 ang).

Sachverhalt:

A.

Am 22. November 2018 stellte die Elviro Immobilien GmbH bei der Gemeinde Sagogn ein Baugesuch für den Abbruch eines bestehenden Wohnhauses (Assek.-Nr. 170) mit Ersatzneubau (Einfamilienhaus) sowie für den Ausbau eines Stalls (Assek.-Nr. 170A) zu Wohnraum auf der Parzelle 371 an der Via Starviz 2 und 4.

Dem Baugesuch ging eine Stellungnahme der Denkmalpflege Graubünden vom 26. Juli 2017 (auf Romanisch) bzw. 11. August 2017 (auf Deutsch) voraus, worin diese den Schutzwert respektive den ortsbildprägenden Charakter des Stalls bejahte und die Möglichkeit zur Umnutzung des Gebäudes im Sinne von Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) bestätigte.

B.

Gegen das Bauvorhaben erhob der Bündner Heimatschutz Einsprache. Nach einer zwischenzeitlichen Sistierung des Verfahrens und diversen Planänderungen durch die Elviro Immobilien GmbH wies die Gemeinde Sagogn am 3. März 2020 die Einsprache des Bündner Heimatschutzes ab und bewilligte das Baugesuch unter Auflagen und Bedingungen. Sie qualifizierte den Stall als ortsbildprägende Baute im Sinne des Zweitwohnungsgesetzes und bewilligte seine Umnutzung zu einer Zweitwohnung ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 ZWG.

C.

Der Schweizer Heimatschutz, vertreten durch den Bündner Heimatschutz, erhob gegen die Baubewilligung und den Einspracheentscheid der Gemeinde Sagogn am 19. Mai 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Er beantragte die Aufhebung der Baubewilligung und des Einspracheentscheids betreffend den Aus- bzw. Umbau und die Umnutzung des Stalls (Assek.-Nr. 170A). Nicht strittig war demgegenüber der Abbruch des Wohnhauses (Assek.-Nr. 170) mit Ersatzneubau.

Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 29. März 2022 gut und hob die betreffenden Dispositivziffern der Baubewilligung und des Einspracheentscheides auf. Es begründete dies im Wesentlichen damit, der Stall könne nicht als ortsbildprägende Baute quali-

fiziert und somit nicht gestützt auf Art. 9 Abs. 1 ZWG als Zweitwohnung genehmigt werden.

D.

Dagegen erhebt die Elviro Immobilien GmbH am 28. Mai 2022 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Angelegenheit zur Neuurteilung des Bauvorhabens für die Umnutzung des Stalls als Zweitwohnung an dieses zurückzuweisen. Eventuell sei die Angelegenheit zur Neuurteilung des Bauvorhabens für die Umnutzung des Stalls als Erstwohnung mit einer Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG an das Verwaltungsgericht, subeventuell an die Gemeinde Sagogn, zurückzuweisen.

Der Schweizer Heimatschutz beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Die Gemeinde Sagogn verzichtet auf eine Antragstellung und auf die Einreichung einer Vernehmlassung. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE schliesst sich in einer Stellungnahme den inhaltlichen Ausführungen des Urteils des Verwaltungsgerichts an, ohne eigene Anträge zu stellen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden verzichtet unter Hinweis auf das angefochtene Urteil auf eine Vernehmlassung.

Die Elviro Immobilien GmbH reicht nach Erhalt der Vernehmlassungen eine weitere Stellungnahme ein, zu denen sich die weiteren Verfahrensparteien nicht mehr geäußert haben.

Erwägungen:

1.

1.1 Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid im Bereich des Baurechts, gegen den grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen steht (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG). Ein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 83 BGG ist nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin hat zudem am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Eigentümerin des betroffenen Grundstücks und Baugesuchstellerin zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

1.2

1.2.1 Streitgegenstand im bundesgerichtlichen Verfahren kann nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein müssen und was gemäss der Dispositionsmaxime zwischen den Parteien noch strittig ist. Letzteres ergibt sich aus den Parteibegehren, insbesondere den Beschwerdeanträgen. Im Laufe eines Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand somit verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (vgl. BGE 142 I 155 E. 4.4.2; 136 II 457 E. 4.2). Entsprechend sind neue Begehren im bundesgerichtlichen Verfahren unzulässig (vgl. Art. 99 Abs. 2 BGG) und darf das Bundesgericht über die in diesem Rahmen gestellten Parteienanträge nicht hinausgehen (vgl. Art. 107 Abs. 1 BGG; BGE 136 V 362 E. 3.3; vgl. Urteil 1C_740/2021 vom 18. Juli 2022 E. 1.4).

1.2.2 Die Beschwerdeführerin beantragt in einem Eventual- und einem Subeventualbegehren die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz bzw. die Gemeinde Sagogn zur Neubeurteilung des Bauvorhabens für die Umnutzung des Stalls als Erstwohnung mit einer Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG. Ihre Begehren stützt sie im Wesentlichen darauf ab, dass im vorinstanzlichen Urteil lediglich die Umnutzung des Stalls ohne Nutzungsbeschränkung in eine Zweitwohnung als unrechtmässig qualifiziert worden sei, die Umnutzung als solche jedoch unbestrittenermassen im Einklang mit der einschlägigen Baugesetzgebung stehe und der Stall somit als Erstwohnung hätte bewilligt werden können.

1.2.3 Mit ihren Vorbringen verkennt die Beschwerdeführerin, dass der Gegenstand sowohl des Baubewilligungsverfahrens als auch des Beschwerdeverfahrens vor der Vorinstanz die Umnutzung des Stalls in eine Zweitwohnung ohne Nutzungsbeschränkung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG war. Die vom Beschwerdegegner als Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren angefochtenen Dispositiv-Ziffern der Baubewilligung lauteten auf "den Umbau und die Umnutzung des Stalls (GVG Nr. 170A) in eine Zweitwohnung". Folglich war die Frage der Nutzung des Stalls als Erstwohnung weder Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens noch kann der Streitgegenstand im bundesgerichtlichen Verfahren dahingehend erweitert werden. Dementsprechend ist auf die erwähnten Eventual- und Subeventualbegehren der Beschwerdeführerin nicht einzutreten.

2.

2.1 Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit es um die Anwendung kantonalen Rechts geht, kann vorbehältlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen vorgebracht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot nach Art. 9 BV (BGE 141 I 36 E. 1.3; 138 I 143 E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es aber nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 I 99 E. 1.7.2; 139 I 229 E. 2.2).

2.2 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich (BGE 137 I 58 E. 4.1.2) ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht prüft die Rüge der offensichtlich unrichtigen Feststellung des Sachverhalts nur, soweit sie in der Beschwerde explizit vorgebracht und substantiiert begründet worden ist (BGE 147 IV 73 E. 4.1.2 mit Hinweisen).

3.

3.1 Gemäss Art. 75b Abs. 1 BV ist der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt. Es ist unbestritten, dass der zulässige Zweitwohnungsanteil in der Gemeinde Sagogn überschritten wird und insofern grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden dürfen (Art. 6 Abs. 1 ZWG). Vorbehalten bleiben die vom Zweitwohnungsgesetz vorgesehenen Ausnahmen, wie namentlich Art. 9 ZWG (vgl. Art. 6 Abs. 2 ZWG).

Gemäss Art. 9 Abs. 1 ZWG dürfen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent innerhalb der Bauzonen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 ZWG bewilligt werden, wenn die Baute in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt wird, insbesondere die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des

Gebäudes im Wesentlichen unverändert bleiben (lit. a), eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann (lit. b) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. c). Ortsbildprägende Bauten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZWG sind Gebäude, die durch ihre Lage und Gestalt wesentlich zur erhaltenswerten Qualität des Ortsbildes und zur Identität des Ortes beitragen (Art. 6 Abs. 1 der Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 [ZWV; SR 702.1]). Die Kantone sorgen für ein Verfahren zur Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten (Art. 6 Abs. 2 ZWV).

Der Kanton Graubünden hat in Art. 35a ff. der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005 (KRVO/GR; BR 801.110) Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen erlassen. Zu den ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzonen sieht die Verordnung Folgendes vor:

Art. 35a Ortsbildprägende Bauten innerhalb der Bauzonen
1. Grundsatz

¹ Die Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten im Sinne der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen erfolgt grundsätzlich im Verfahren für die kommunale Grundordnung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild.

Art. 35b 2. Ausnahme

¹ Ausnahmsweise kann die Baubewilligungsbehörde eine Baute als ortsbildprägend bezeichnen, wenn:

- a) die Baute Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens für deren Umbau oder Umnutzung zu Wohnzwecken bildet;
- b) für sie bereits in der vor dem 1. Januar 2016 beschlossenen kommunalen Grundordnung eine Erhaltungsregelung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild besteht; und
- c) die Denkmalpflege Graubünden angehört worden ist.

² Die Bezeichnung als ortsbildprägend ist in die Baubewilligung aufzunehmen.

3.2 Die Vorinstanz gelangte im angefochtenen Urteil zum Schluss, dass es sich beim streitgegenständlichen Stall (Assek.-Nr. 170A) nicht um eine ortsbildprägende Baute im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZWG handle, weshalb dessen Aus- bzw. Umbau und Umnutzung in eine Zweitwohnung ohne Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 7 Abs. 1 ZWG nicht hätte bewilligt werden dürfen.

Sie verneinte dabei zunächst eine Anwendbarkeit von Art. 35a KRVO/GR. Diese Bestimmung setze voraus, dass das umzubauende Gebäude in einer von der Gemeinde nach dem 1. Juli 2016 beschlossenen Ortsplanungsrevision in Anwendung der Zweitwohnungsgesetzgebung als ortsbildprägend klassifiziert worden sei und die Planungsunterlagen sachliche Begründungen enthielten, weshalb eine konkrete

Baute im Licht der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ortsbildprägend sein solle. Die bestehende Ortsplanung der Gemeinde Sagogn aus den Jahren 2013/2014 erfülle diese Voraussetzungen nicht.

Hinsichtlich Art. 35b KRVO/GR setzte sich die Vorinstanz sodann mit der Frage auseinander, ob für den Stall bereits in der vor dem 1. Januar 2016 beschlossenen kommunalen Grundordnung eine Erhaltungsregelung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild bestehe (vgl. Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR); die weiteren Voraussetzungen von Art. 35b KRVO/GR betrachtete sie als unstrittig und erfüllt. Die Vorinstanz anerkannte zwar, dass sich der Stall in der Ortsbildschutzzone befinde. Bei der für die Ortsbildschutzzone geltenden Regelung von Art. 25 des Baugesetzes vom 31. Oktober 2013 der Gemeinde Sagogn (BG) handle es sich jedoch um eine allgemein gehaltene Regelung und nicht – wie im Regierungsbeschluss Nr. 515 vom 31. Mai 2016 zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden, Umsetzung der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung (nachfolgend: Regierungsbeschluss Nr. 515) verlangt – um eine gebäudespezifische, konkrete Schutz- oder Erhaltungsvorschrift. Andernorts sehe das kommunale Baugesetz ausdrücklich gebäudespezifische Schutz- und Erhaltungsvorschriften vor. So werde in Art. 36 BG zwischen geschützten Gebäuden, zu erhaltenden Gebäuden oder Anlagen und ortstypischen, prägenden Gebäuden oder Anlagen unterschieden. Im generellen Gestaltungsplan (GGP) der Gemeinde seien verschiedene Gebäude mit diesen Attributen gekennzeichnet worden, nicht jedoch der streitgegenständliche Stall. Somit sei der umstrittene Stall in der rechtskräftigen, vor dem 1. Januar 2016 beschlossenen Ortsplanung der Gemeinde gerade nicht unter dem Aspekt "Erhaltung" spezifisch behandelt worden. Allein die Zuordnung zur Ortsbildschutzzone genüge nicht, um die Voraussetzungen von Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR zu erfüllen. Dies erscheine auch vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass Art. 35b KRVO/GR den Ausnahmeweg regle und für die Anwendung dieser Bestimmung daher ein eher strenger Massstab gelte.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin rügt zunächst sinngemäss eine Verletzung von Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), indem sie geltend macht, es habe dem Beschwerdegegner als Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren an der Legitimation gefehlt, da er sich vor der Vorinstanz einzig gegen "private wirtschaftliche Interessen" der Beschwerdeführerin gewehrt habe.

4.2 Die Plafonierung des Zweitwohnungsbaus gemäss Art. 75b BV stellt eine Bundesaufgabe dar, die der Schonung der Natur und des heimatlichen Landschaftsbildes dient. Baubewilligungen können daher wegen Verletzung von Art. 75b BV und seiner Übergangs- und Ausführungsbestimmungen mit Beschwerde gemäss Art. 12 NHG angefochten werden (BGE 139 II 271 E. 11). Der Beschwerdegegner ist als gesamtschweizerisch tätige Organisation im Bereich des Heimatschutzes grundsätzlich zur Beschwerde gegen Verfügungen der kantonalen Behörden berechtigt (Art. 12 Abs. 1 und 2 NHG und Ziff. 5 des Anhangs zur Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Insofern war der Beschwerdegegner als Beschwerdeführer vor der Vorinstanz zur geltend gemachten Rüge berechtigt, das Zweitwohnungsgesetz werde mit der Bewilligung des Aus- bzw. Umbaus und der Umnutzung des Stalls verletzt. Seine Aussage, Art. 9 Abs. 1 ZWG dürfe nicht für private wirtschaftliche Interessen missbraucht werden, steht dabei in keinem Widerspruch zu dieser Rüge. Die Bejahung der Legitimation des Beschwerdegegners als Beschwerdeführer vor der Vorinstanz ist somit nicht zu beanstanden und es liegt in dieser Hinsicht keine Verletzung von Bundesrecht vor.

5.

5.1 In der Sache rügt die Beschwerdeführerin namentlich eine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 ZWG. Sie beanstandet im Wesentlichen, dass die Vorinstanz eine spezifische Erhaltungsregelung verlange, damit Bauten im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens als ortsbildprägend bezeichnet werden können. Dadurch führe sie eine Objektkategorie ausserhalb des Art. 9 Abs. 1 ZWG ein und wende strengere Massstäbe an, als das Bundesrecht vorschreibe.

5.2 Wie festgehalten, bestimmt das Bundesrecht in Art. 9 Abs. 1 ZWG lediglich, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent innerhalb der Bauzonen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten unter gewissen Voraussetzungen neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 ZWG bewilligt werden können. Was unter dem Begriff der ortsbildprägenden Bauten zu verstehen ist, wird im Zweitwohnungsgesetz nicht definiert. Art. 6 Abs. 1 ZWV konkretisiert zwar, was unter ortsbildprägenden Bauten zu verstehen ist; für das Verfahren zur Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten sind jedoch die Kantone zuständig (Art. 6 Abs. 2 ZWV). Der Kanton Graubünden hat dieses Verfahren in den Art. 35a ff. KRVO/GR bestimmt.

Art. 35a KRVO/GR hält den Regelfall fest, wonach die ortsbildprägenden Bauten im Verfahren für die kommunale Grundordnung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild bestimmt werden. Im Normalfall sind also die Gemeinden gefordert, im Rahmen einer Gesamt- oder Teilrevision ihrer Ortsplanung diejenigen Bauten zu bezeichnen, die nach der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ortsbildprägend sein sollen. Bei Gemeinden, die bereits in der rechtskräftigen Ortsplanung über eine spezifische Ortsbildschutzplanung verfügen, würde es sich um eine Ergänzung der bisherigen Klassierungskategorien ("geschützt", "zu erhalten") durch eine neue Kategorie "ortsbildprägend nach Art. 6 ZWV" handeln (vgl. Regierungsbeschluss Nr. 515, S. 4 f.). Art. 35b KRVO/GR regelt demgegenüber den Ausnahmefall, in dem für ein konkretes Projekt direkt im Baubewilligungsverfahren eine Baute als ortsbildprägend bestimmt werden kann. Dabei wird in Art. 35b KRVO/GR unter anderem verlangt, dass für eine Baute in der vor dem 1. Januar 2016 beschlossenen kommunalen Grundordnung eine Erhaltungsregelung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild besteht (Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR). Geht es also um die Beurteilung, ob eine Baute im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens als ortsbildprägend qualifiziert werden kann, so ist hierzu Art. 35b KRVO/GR einschlägig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es den Kantonen freisteht, weitergehende Einschränkungen als das Zweitwohnungsgesetz vorzusehen. Sie könnten die Umnutzungsmöglichkeiten nach Art. 9 Abs. 1 ZWG sogar ganz oder teilweise ausschliessen (Art. 3 Abs. 2 ZWG; STALDER/HEIM, in: Zweitwohnungsgesetz (ZWG) – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZWV), 2. Aufl. 2021, Art. 9 Rz. 39). Es ist dem Kanton Graubünden also grundsätzlich unbenommen, im Anwendungsbereich von Art. 35b KRVO/GR für Bauten eine in der kommunalen Grundordnung enthaltene spezifische Erhaltungsregelung zu verlangen, damit diese im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens als ortsbildprägend qualifiziert werden können. Dies gilt umso mehr, als die Bestimmung von ortsbildprägenden Bauten grundsätzlich im Verfahren für die kommunale Grundordnung (also in der Ortsplanung) gestützt auf Art. 35a KRVO/GR erfolgen und Art. 35b KRVO/GR nur ausnahmsweise zur Anwendung gelangen soll (vgl. Regierungsbeschluss Nr. 515, S. 4). Insofern liegt keine Verletzung von Art. 9 ZWG oder Art. 6 ZWV vor, wenn die Vorinstanz in Anwendung von Art. 35b KRVO/GR für den Stall eine in der kommunalen Grundordnung enthaltene spezifische Erhaltungsregelung verlangte.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren in verschiedener Hinsicht eine Verletzung des Willkürverbots, insbesondere im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 35a ff. KRVO/GR.

6.1 Nach der Praxis des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 II 106 E. 4.6.1; 146 II 111 E. 5.1.1; 145 II 32 E. 5.1; 144 I 170 E. 7.3; je mit Hinweisen).

6.2

6.2.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Vorinstanz Art. 35a KRVO/GR nicht angewandt habe. Sie habe unberücksichtigt gelassen, dass die in Art. 35a KRVO/GR geforderte kommunale Grundordnung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild bereits mit dem generellen Gestaltungsplan im Jahr 2013 erlassen worden sei. Damals habe die Gemeinde bereits den ortsbildprägenden Charakter der in der Ortsbildschutzzone liegenden Gebäude und damit auch des Stalls gewürdigt.

6.2.2 Die Vorinstanz legte im angefochtenen Urteil nachvollziehbar dar, weshalb Art. 35a KRVO/GR vorliegend nicht zur Anwendung gelangen kann. So müsse für eine Anwendbarkeit von Art. 35a KRVO/GR ein zum Umbau vorgesehenes Gebäude in einer von der Gemeinde *nach dem 1. Juli 2016* (Inkrafttreten der Bestimmungen von Art. 35a ff. KRVO/GR) beschlossenen Ortsplanungsrevision in Anwendung der Zweitwohnungsgesetzgebung als ortsbildprägend klassifiziert worden sein und müssten die diesbezüglichen Planunterlagen sachliche Begründungen enthalten, weshalb eine konkrete Baute im Licht der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ortsbildprägend sein soll (vgl. auch Regierungsbeschluss Nr. 515, S. 4 f. und S. 10). Die aktuelle Ortsplanung der Gemeinde Sagogn stammt aus den Jahren 2013/2014 und somit aus der Zeit vor Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes und der kantonalen Ausführungsbestimmungen dazu. Folglich konnten noch keine Bauten im Verfahren für die kommunale Grundordnung explizit als ortsbildprägend im Sinne des Zweitwohnungsgesetzes definiert werden. Es ist somit keine Willkür

ersichtlich in den vorinstanzlichen Erwägungen, wonach Art. 35a KRVO/GR nicht zur Anwendung gelangen kann, weil die Ortsplanung älter als die kantonale Ausführungsbestimmung ist, und daher einzig eine Beurteilung nach Art. 35b KRVO/GR in Frage kommt, wo explizit auf die bereits vor dem 1. Januar 2016 gültige Ortsplanung abgestellt wird. Nichts abzuleiten vermag die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang sodann aus dem von ihr zitierten kantonalen Urteil KGer GR R 17 29 vom 29. November 2017, das unbestrittenermassen vom Bundesgericht aufgehoben wurde. Die Vorinstanz verfällt nicht in Willkür, wenn sie die Situation anders beurteilt als in diesem Urteil, dem eine Baute zugrunde lag, die sich im Unterschied zum streitgegenständlichen Stall in der kommunalen Erhaltungszone befand.

6.3

6.3.1 Weiter macht die Beschwerdeführerin eine willkürliche Anwendung von Art. 35b KRVO/GR geltend. Sie beanstandet im Wesentlichen, die Vorinstanz habe für die in Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR geforderte Erhaltungsregelung nicht gelten lassen, dass sich der Stall in der Ortsbildschutzzone befinde und im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet sei.

6.3.2 Gemäss Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR kann eine Baute durch die Baubewilligungsbehörde nebst den Voraussetzungen von lit. a und c dann als ortsbildprägend bezeichnet werden, wenn für sie bereits in der vor dem 1. Januar 2016 beschlossenen kommunalen Grundordnung eine Erhaltungsregelung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild besteht. Für die Beurteilung, was unter den Begriff der "Erhaltungsregelung" gemäss Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR fällt, stützte sich die Vorinstanz im angefochtenen Urteil insbesondere auf den Regierungsbeschluss Nr. 515, der in den Erläuterungen zu Art. 35b KRVO/GR namentlich Folgendes festhält:

"Dieser Ausnahmeweg kann beschritten werden, wenn eine konkrete Bauabsicht oder Baueingabe für die Umnutzung einer Baute vorliegt, die bereits in der rechtskräftigen Ortsplanung (von der Gemeinde beschlossen vor dem 1. Januar 2016) unter dem Aspekt "Erhaltung" spezifisch behandelt wurde, indem sie (in der Regel im GGP) zum Beispiel eine der folgenden Klassierungen respektive Zuordnungen aufweist:

- Bauten in generell geschützten Bereichen oder generell geschützte Einzelbauten (Art. 43 KRG);
- Bauten in Schutz- oder Erhaltungsbereichen (Art. 53/54 MBauG);
- Bauten in Ortsbildschutzzonen oder Ortsbildschutzbereichen mit gebäude-spezifischen Schutz- oder Erhaltungsvorschriften (zum Beispiel GGP Gemeinde S-chanf);

- erhaltenswerte oder "ortstypische, prägende" Bauten (Art. 61 Abs. 1-3 MBauG);
- Bauten in Erhaltungszonen (Art. 31 KRG)."

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die entsprechenden Bauten in der Ortsplanung unter dem Aspekt Erhaltung *spezifisch* thematisiert werden müssen. Für Bauten in Ortsbildschutzzonen und Ortsbildschutzbereichen wird dazu ausdrücklich festgehalten, dass eine gebäudespezifische Schutz- oder Erhaltungsvorschrift erforderlich ist. Solche gebäudespezifischen Vorschriften sind in Art. 25 BG, welcher die Ortsbildschutzzone im kommunalen Baugesetz regelt, nicht enthalten. Dies wird auch von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht in Frage gestellt. Dabei ist zu beachten, dass in der Gemeinde Sagogn eine relativ grosse Fläche von der Ortsbildschutzzone erfasst wird und die Gemeinde für gewisse Einzelbauten besondere Schutz- und Erhaltungskategorien vorsieht (vgl. Art. 36 BG, wo zwischen geschützten Gebäuden, zu erhaltenden Gebäuden oder Anlagen und ortstypischen, prägenden Gebäuden oder Anlagen unterschieden wird). Wie die Vorinstanz im angefochtenen Urteil dargelegt hat, werden im generellen Gestaltungsplan mehrere Gebäude mit diesen Attributen gekennzeichnet, nicht hingegen der streitgegenständliche Stall.

Unter diesen Umständen kann nicht von einer willkürlichen Anwendung von Art. 35b KRVO/GR gesprochen werden, wenn die Vorinstanz gestützt auf den Regierungsbeschluss für den streitgegenständlichen Stall eine gebäudespezifische Schutz- oder Erhaltungsvorschrift verlangt hat. Vielmehr wäre umgekehrt kaum nachvollziehbar, wenn im Regelfall unter Art. 35a KRVO/GR eine konkrete Festlegung der Baute als ortsbildprägend in der Ortsplanung auf der Basis eines Gesamtkonzepts über das Ortsbild verlangt würde, via Ausnahmeregelung von Art. 35b KRVO/GR jedoch ausreichen würde, dass eine Baute ohne gebäudespezifische Erhaltungsvorschrift in der Ortsbildschutzzone liegt. Art. 35b KRVO/GR soll keine Privilegierung für diejenigen Gemeinden sein, die die ortsbildprägenden Bauten noch nicht im Sinne von Art. 35a KRVO/GR festgelegt haben, sondern es sollen diejenigen Gemeinden honoriert werden, die ihre raumplanerischen Pflichten im Bereich des Ortsbildschutzes schon vor Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes wahrgenommen haben (vgl. Regierungsbeschluss Nr. 515, S. 7).

6.3.3 Hinsichtlich des ISOS ist zunächst zu berücksichtigen, dass nicht nur der Regierungsbeschluss Nr. 515, sondern auch Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR explizit eine Erhaltungsregelung *in der kommu-*

nalen Grundordnung verlangen. Somit ist bereits deshalb unter Willkürgesichtspunkten nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Bundesinventar nicht als Erhaltungsregelung im Sinne von Art. 35b KRVO/GR in Betracht gezogen hat. Insofern ist auch unerheblich, ob für den Stall im ISOS eine spezifische Erhaltungsregelung vorliegt, was von der Beschwerdeführerin geltend gemacht wird und im Übrigen ohnehin nicht zutrifft: Der Stall liegt zwar im Gebiet "G 3 – Vitg Dado (östlicher Teil des Ortes)", welches gemäss ISOS das Erhaltungsziel A aufweist; als Einzelgebäude ist er im ISOS hingegen mit keinem besonderen Erhaltungsziel verzeichnet, anders als dies in der Gemeinde Sagogn beispielsweise bei der Kirche mit Pfarrhaus oder dem Schössli der Fall ist. Da das ISOS bereits vor der letzten Ortsplanungsrevision im Jahr 2013/2014 erarbeitet worden war, ist ohnehin davon auszugehen, dass sich dieses in der Ortsplanung der Gemeinde niedergeschlagen hat und sich eine entsprechende spezifische Erhaltungsregelung für den Stall daher auch in der kommunalen Grundordnung wiederfinden müsste (vgl. Art. 11 der Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12] bzw. Art. 4a der vorher geltenden gleichnamigen Verordnung vom 9. September 1981 [AS 1981 1680 und AS 2010 1593, 1597]). Mit Ausnahme der Zugehörigkeit zur Ortsbildschutzzone, für die es an einer gebäudespezifischen Vorschrift mangelt (siehe E. 6.3.2), ist für den Stall in der kommunalen Grundordnung jedoch keine entsprechende Erhaltungsregelung ersichtlich. Eine willkürliche Anwendung von Art. 35b KRVO/GR oder eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung – wie die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang zusätzlich geltend macht – liegt nicht vor.

Wenn die Beschwerdeführerin überdies eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend macht, übersieht sie, dass sich die Vorinstanz nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen muss. Die Begründung des angefochtenen Urteils ermöglichte es der Beschwerdeführerin ohne Weiteres, sich über dessen Tragweite Rechenschaft zu geben und es in voller Kenntnis der Sache beim Bundesgericht anzufechten (vgl. BGE 148 III 30 E. 3.1 mit Hinweisen).

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV). Sie bringt vor, der Entscheid über die Frage, ob eine Baute ortsbildprägend im Sinne von Art. 6 Abs. 1 ZWV sei, liege gemäss Art. 35b KRVO/GR in der Kompetenz

der kommunalen Baubewilligungsbehörde im Rahmen des Bauentscheides.

7.2 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich nicht nur die Gemeinde, sondern auch Private auf die Verletzung der **Gemeindeautonomie berufen, soweit diese Garantie eine Auswirkung** auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann (BGE 143 II 120 E. 7.1; 141 I 36 E. 1.2.4 mit Hinweisen; Urteil 1C_188/2020 vom 22. November 2021 E. 2.1.1). Dies ist vorliegend der Fall, weshalb sich die Beschwerdeführerin grundsätzlich auf die Gemeindeautonomie berufen kann.

7.3 Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 433 E. 4.1 mit Hinweisen).

7.4 Art. 35b Abs. 1 KRVO/GR bestimmt zwar die Baubewilligungsbehörde und damit die kommunale Baubehörde (Art. 86 Abs. 1 KRG/GR) als zuständig für die ausnahmsweise Bezeichnung einer Baute als ortsbildprägend im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens. Die kantonale Bestimmung hält jedoch abschliessend fest, unter welchen Voraussetzungen die Baubewilligungsbehörde eine Baute als ortsbildprägend bezeichnen kann. Der Gemeinde steht bei der Anwendung und Auslegung von Art. 35b Abs. 1 lit. b KRVO/GR somit kein Spielraum und insofern keine Autonomie zu. Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ist daher unbegründet.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin rügt ausserdem eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Sie beanstandet zum einen, die Denkmalpflege Graubünden, bei der es

sich um eine kantonale Fachstelle handle, habe den Stall am 26. Juli 2017 und damit vor Einreichung des Baubewilligungsgesuchs als Einzelobjekt als ortsbildprägende Baute qualifiziert. Sie habe sich in guten Treuen auf diese vorbehaltslose Qualifikation verlassen dürfen. Ohne die Qualifikation des Stalls als ortsbildprägend durch die Denkmalpflege Graubünden hätte sie den Stall nicht gekauft und schon gar nicht die intensive Detailplanung vornehmen lassen. Im Regierungsbeschluss stehe wörtlich, dass zur Projektentwicklung geschritten werden könne, wenn einer Baute seitens Denkmalpflege das Etikett ortsbildprägend zugestanden werde.

Zum anderen weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass der für das betreffende Bauvorhaben zuständige Bauberater der Gemeinde Sagogn auch Vorstandsmitglied des Bündner Heimatschutzes sei. Dieser habe als Bauberater an gemeinsamen Sitzungen mit der Denkmalpflege Graubünden teilgenommen und sich in diesem Rahmen nie gegen die Qualifikation des Stalls als ortsbildprägende Baute zur Wehr gesetzt. Sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Gemeinde Sagogn hätten somit darauf vertrauen dürfen, dass die Zuordnung des Stalls im Einklang mit der Ansicht des Bauberaters und damit des Bündner Heimatschutzes gestanden habe. Es sei daher treuwidrig, wenn der Bündner Heimatschutz die Beurteilung der Ortsbildprägung des Stalls durch die Denkmalpflege erstmals in der Beschwerde an das Verwaltungsgericht in Frage stellte.

8.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) verleiht Rechtsuchenden unter gewissen Umständen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens auf die Richtigkeit behördlichen Handelns. Dieser Anspruch kann die Behörden unter Umständen daran hindern, von ihrem früheren Handeln abzuweichen, auch wenn sie dieses zu einem späteren Zeitpunkt als unrichtig erkennen. Potenzielle Vertrauensgrundlage sind dabei alleine jene behördlichen Handlungen, die sich auf eine konkrete, die Rechtsuchenden berührende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die die Rechtsuchenden aus zureichenden Gründen für zuständig halten. Individuelle Auskünfte und Zusicherungen sind demnach typische Beispiele für Verwaltungsakte, die bei den Betroffenen Vertrauen wecken können. Das Vertrauen ist allerdings nur schutzwürdig, wenn diese die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnten und im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen getroffen haben, die sie nicht ohne Nachteil rückgängig machen können. Der Anspruch auf Vertrauensschutz entfällt, wenn die gesetzliche Ordnung zwischen dem Zeitpunkt der Aus-

kunft und der Verwirklichung des Sachverhalts geändert hat (BGE 148 II 233 E. 5.5.1; 146 I 105 E. 5.1.1; 143 V 341 E. 5.2.1; 141 I 161 E. 3.1).

8.3 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, sie habe sich in guten Treuen auf die Qualifikation des Stalls als ortsbildprägend durch die Denkmalpflege verlassen dürfen, übersieht sie, dass die Denkmalpflege für die Bezeichnung einer Baute als ortsbildprägend nicht zuständig ist. Aus Art. 35b Abs. 1 KRVO/GR geht unmissverständlich hervor, dass die Denkmalpflege lediglich angehört wird; für die Bezeichnung der Baute als ortsbildprägend ist hingegen die Baubewilligungsbehörde zuständig. Dabei bildet die Einschätzung der Denkmalpflege (lit. c) nur eine von mehreren (lit. a und lit. b) Voraussetzungen dafür, dass die Baubewilligungsbehörde eine Baute als ortsbildprägend bezeichnen kann. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Bauherrschaft erteilte günstige behördliche Auskünfte beschwerdeberechtigten Dritten, welche sich gegen die Erteilung einer entsprechenden Baubewilligung zur Wehr setzen, ohnehin nicht entgegengehalten werden dürfen. Wer ein Bauvorhaben ausführen will, weiss oder muss wissen, dass dafür ein Baubewilligungsverfahren mit öffentlicher Auflage durchzuführen ist und Dritte eine Einsprachemöglichkeit haben. Sie kann sich nicht gutgläubig darauf verlassen, mit einer behördlichen Auskunft oder Zusage sei auch das Ergebnis eines solchen Einspracheverfahrens vorweggenommen. Die Rechte Dritter gehen in diesem Fall dem Vertrauensschutz der Baugesuchstellenden vor (BGE 117 Ia 285 E. 3e; Urteile 1C_498/2020 vom 3. November 2021 E. 1.8; 1P.373/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.3.1; 1A.124/1998, 1P.296/1998 vom 10. Dezember 1998 E. 4.c). Die Beschwerdeführerin durfte sich somit nicht vorbehaltlos auf die Einschätzung der Denkmalpflege verlassen. Sie musste vielmehr damit rechnen, dass die zuständigen Behörden in einem allfälligen Einsprache- oder Beschwerdeverfahren die Ortsbildprägung des Stalls entgegen der Auskunft der Denkmalpflege verneinen könnten. Eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben liegt insofern nicht vor.

Im Vorgehen des Bauberaters der Gemeinde Sagogn kann ebenfalls kein treuwidriges Verhalten erachtet werden. Selbst wenn sich der Sachverhalt so dargestellt haben sollte, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, und der Bauberater auch in die Beurteilung des Stalls einbezogen wurde, ergibt sich daraus keine Vertrauensgrundlage zu ihren Gunsten. Dem Heimatschutz stand es frei, gegen das Bauprojekt Einsprache zu erheben und sich dabei gegen die Qualifizierung des

Stalls als ortsbildprägend zur Wehr setzen. Ob sich der Bauberater, der auch Vorstandsmitglied des Heimatschutzes ist, in gemeinsamen Sitzungen mit dem Denkmalschutz zum ortsbildprägenden Charakter des Stalls geäußert hat oder nicht, ist dabei unerheblich. Die Rüge betreffend Treu und Glauben erweist sich somit auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

9.

Nicht weiter einzugehen ist schliesslich auf den Antrag der Beschwerdeführerin, die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens seien zu reduzieren, weil die Vorinstanz einen doppelten Schriftenwechsel und einen Augenschein durchgeführt habe, um anschliessend festzuhalten, die Voraussetzungen des Art. 35b KRVO/GR seien nicht gegeben. Die Vorinstanz stützte sich für den Kostenentscheid auf die im Kanton Graubünden einschlägigen Art. 72 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100). Dass sie dabei das Willkürverbot verletzt hätte, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend (vgl. vorne E. 2.1).

10.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang ist die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat zudem dem anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Sagogn, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Mai 2023

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

Der Präsident:

i.V. St. Haag

Kneubühler

Der Gerichtsschreiber:

[Handwritten Signature]

Vonlanthen

