Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 578/2016

Urteil vom 28. Juni 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Stadt Chur,
Poststrasse 33, 7000 Chur,
Beschwerdeführerin, handelnd durch den Stadtrat Chur,
Rathaus, Poststrasse 33, Postfach 810, 7002 Chur,

gegen

Stockwerkeigentümergeinschaft Reichsgasse xx,
7000 Chur, bestehend aus:

1. A. und B. C. _____,
 2. Erben D. und E. F. _____,
 3. G. und H. I. _____,
 4. J. _____,
 5. K. _____,
- Beschwerdegegner,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Gian Reto Zinsli.

Gegenstand
Baugesuch,

Beschwerde gegen das Urteil vom 15. November 2016 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die Stockwerkeigentümergeinschaft Reichsgasse xx ist Eigentümerin der in der Altstadt von Chur gelegenen Parzelle Gbbl. Nr. 2'944. Die Stockwerkeigentümergeinschaft beantragte 2014 bei der Stadt Chur, die 39 Holzfensterläden ihrer Liegenschaft an der Reichsgasse xx zu ersetzen. Am 9. April 2014 bewilligte die Stadt Chur das Bauvorhaben unter Bedingungen und Auflagen. Insbesondere verpflichtete sie die Bauherrschaft, Holzfensterläden zu montieren und der zuständigen Behörde vor der Ausführung bzw. Bestellung Material- und Farbmuster zur Genehmigung vorzulegen.

Am 15./17. Dezember 2014 ersuchte die Stockwerkeigentümergeinschaft die Stadt Chur im Sinne einer Projektänderung um Bewilligung des Ersatzes der derzeitigen Holzfensterläden durch Fensterläden aus Metall (Aluminium). Am 22. Dezember 2014 teilte das Hochbauamt der Stadt Chur der Stockwerkeigentümergeinschaft mit, diese Projektänderung zurückweisen zu müssen. Am 15. Januar 2015 beantragte die Stockwerkeigentümergeinschaft bei der Stadt Chur den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Die Stadt Chur holte in der Folge bei der Denkmalpflege Graubünden eine Stellungnahme ein, welche vom 20. Januar 2015 datiert. Mit Beschluss vom 3. März 2015 lehnte der Stadtrat die beantragte Projektänderung im Sinne der Erwägungen ab. In der Begründung erwoarg er im Wesentlichen, im Schutzbereich der Altstadt lasse die Baukommission praxisgemäss nur Fensterläden aus Holz zu. Damit werde der Standpunkt der kantonalen Denkmalpflege konsequent umgesetzt. Zudem liege das in Frage stehende Mehrfamilienhaus am Regierungsplatz in unmittelbarer Nachbarschaft zum Regierungsgebäude, welches schützenswert sei.

Diesen Beschluss focht die Stockwerkeigentümergeinschaft mit Beschwerde vom 23. April 2015 beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden an. Sie führte namentlich aus, die streitbetroffene Baute sei kein historisches, sondern ein neuzeitliches Gebäude. Allenfalls bei historischen Bauwerken mache es Sinn, die Montage von Holzfensterläden zu verlangen, weil Holzfensterläden für den historischen Charakter dieser Bauten typisch seien. Das Baugesetz der Stadt Chur enthalte keine Regelung, die es erlaube, der Beschwerdeführerin vorzuschreiben, anstelle der begehrten lackierten Aluminiumfensterläden Holzfensterläden zu montieren. Aluminiumfensterläden seien rund 25 % bzw. Fr. 20'000.-- günstiger als Holzfensterläden (Offerte Aluminiumfensterläden: Fr. 54'762.--; Offerte Holzfensterläden: Fr. 74'156.--). Ausserdem seien Aluminiumfensterläden witterungsbeständig und formstabil, farbecht und langlebig. Sie verfügten über eine Lebensdauer von 50 Jahren und mehr. Holzfensterläden müssten dagegen erstmals nach zehn Jahren abgenommen, geschliffen und neu lackiert werden. Diese Prozedur sei alsdann alle fünf Jahre zu wiederholen. Der Unterhalt von Holzfensterläden sei folglich deutlich kostspieliger als jener von Aluminiumfensterläden, weshalb ein erhebliches finanzielles Interesse an der Montage von Aluminiumfensterläden bestehe.

Die Stadt Chur stellte sich in ihrer Vernehmlassung auf den Standpunkt, sie habe nur in zwei Fällen in der Altstadt von Chur die Montage von Aluminiumfensterläden bewilligt, wobei heute nicht mehr nachvollziehbar sei, weshalb die beiden Ausnahmen gewährt worden seien. In den übrigen Fällen seien Aluminiumfensterläden ohne Kenntnis der zuständigen Baubehörde montiert worden. Ihre Praxis, in der Altstadt einzig Holzfensterläden zu erlauben, werde hierdurch nicht in Frage gestellt.

Das Verwaltungsgericht führte am 1. Oktober 2015 einen Augenschein durch, an welchem neben den Verfahrensbeteiligten auch der kantonale Denkmalpfleger teilnahm. Das Verwaltungsgericht erstellte ein Augenscheinprotokoll und eine Fotodokumentation. Mit Urteil vom 12. November 2015 hiess es die Beschwerde vom 23. April 2015 gut, hob den Beschluss des Stadtrats Chur vom 3. März 2015 auf und bewilligte das Projektänderungsgesuch unter der Auflage, dass die einzubauenden Aluminiumfensterläden dem bisherigen Lamellenbild und Farbton entsprächen. Die zum Einbau bestimmten Material- und Farbmuster seien der zuständigen Baubehörde vor der Ausführung zur Genehmigung vorzulegen.

Die gegen dieses Urteil von der Stadt Chur am 14. Dezember 2015 erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hiess das Bundesgericht mit Urteil 1C 646/2015 vom 8. Juni 2016 gut, hob das angefochtene Urteil auf und wies die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurück. Zur Begründung führte es aus, die Vorinstanz habe am 1. Oktober 2015 einen Augenschein durchgeführt und sei ihrer Protokollierungspflicht nachgekommen. Das Protokoll, welches verschiedene für den Entscheid erhebliche Sachverhaltsfeststellungen enthalte, datiere vom 6. Oktober 2015. Es sei den Parteien jedoch vor der Entscheidung am 12. November 2015 nicht zur Stellungnahme zugestellt worden. Dies verletze den Anspruch der Parteien auf Mitwirkung am Beweisverfahren (E. 2.3). Eine Heilung dieser Gehörsverletzung im bundesgerichtlichen Verfahren komme nicht in Frage, da die Sachverhaltsfeststellung betroffen sei, welche das Bundesgericht nicht mit freier Kognition beurteilen könne. Das angefochtene Urteil sei deshalb aufzuheben (E. 2.4).

Das Verwaltungsgericht stellte den Verfahrensparteien in der Folge das Augenscheinprotokoll vom 6. Oktober 2015 zur Stellungnahme zu, wovon diese auch Gebrauch machten. Des Weiteren reichte die Stadt Chur einen Grundbuchplan datierend vom 30. November 2015 mit der Darstellung der Materialisierung der Fensterläden in der Altstadt von Chur ein. Mit Urteil vom 15. November 2016 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob den Beschluss des Stadtrats Chur vom 3. März 2015 auf und bewilligte das Projektänderungsgesuch unter der Auflage, dass die einzubauenden Aluminiumfensterläden dem bisherigen Lamellenbild und Farbton entsprächen. Die zum Einbau bestimmten Material- und Farbmuster seien der zuständigen Baubehörde vor der Ausführung zur Genehmigung vorzulegen.

B.

Mit Eingabe vom 8. Dezember 2016 führt die Stadt Chur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit dem Antrag auf Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 15. November 2016. Eventualiter sei die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht und die Stockwerkeigentümergeinschaft beantragen in ihren Stellungnahmen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts, mit welchem das Projektänderungsgesuch

bewilligt wurde, ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 82 lit. a i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. a BGG steht auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251, 400 E. 2.1 S. 404). Ausnahmegründe im Sinne von Art. 83 BGG liegen nicht vor.

1.2. Die Beschwerdeführerin ist als Baubewilligungsbehörde durch den angefochtenen Entscheid als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt. Sie ist daher befugt, mit Beschwerde eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend zu machen (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). In Verbindung mit dem Vorbringen der Missachtung ihrer Autonomie kann die Beschwerdeführerin auch eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) rügen.

1.3. Die Beschwerdeführerin rügt die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz, wonach mindestens die Hälfte der Gebäude in der Altstadt von Chur mit Metallfensterläden ausgestattet sei, als offensichtlich unrichtig.

Dieses Vorbringen erweist sich als unbegründet. Die Vorinstanz hat keine entsprechende Feststellung getroffen. Vielmehr geht sie in tatsächlicher Hinsicht davon aus, dass ungefähr die Hälfte der Häuser in der Altstadt von Chur nicht respektive nicht mehr mit Fensterläden ausgestattet ist. Von jenen Häusern, die über Fensterläden verfügten, seien ungefähr 80 % aus Holz und 20 % aus Metall gefertigt.

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV geltend. Die Vorinstanz habe anlässlich des Augenscheins vom 1. Oktober 2015 ohne Not darauf verzichtet, sich einen vollständigen Überblick über die tatsächliche bauliche Situation in der Altstadt zu verschaffen. Es sei nur ein rudimentärer Augenschein durchgeführt worden, an welchem neben dem Regierungsplatz nur die Storchengasse, die Süsswinkelgasse und die Postgasse besichtigt worden seien. Dieser Mangel hätte sich durch eine Wiederholung des Augenscheins beheben lassen. Ihren Antrag auf Durchführung eines zweiten Augenscheins habe die Vorinstanz indes abgewiesen. Zugleich werde beantragt, dass das Bundesgericht einen Augenschein vornehme.

2.2. Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der anordnenden Behörde. Eine dahin gehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (vgl. Urteil 1C 556/2013 vom 21. September 2016 E. 2.2 mit Hinweis).

2.3. Die Vorinstanz hat den Antrag auf Durchführung eines zweiten Augenscheins mit der Begründung abgelehnt, es sei nicht ersichtlich, welche neuen Erkenntnisse eine solche Beweisvorkehr erwarten lasse. Ob und inwiefern es möglich sei, Holzfensterläden von solchen aus anderen Materialien zu unterscheiden, habe das Verwaltungsgericht bereits anlässlich des Augenscheins vom 1. Oktober 2015 untersucht. Die Verbreitung der Fensterläden in der Churer Altstadt und deren Materialisierung sei durch den Grundbuchplan vom 30. November 2015 dokumentiert, der als Amtsbericht zu den Akten genommen worden sei und dessen Zuverlässigkeit nicht in Frage stehe. Daran ändere die Tatsache nichts, dass es Häuser in der Obergasse der Altstadt gebe, die auf dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 "grün" - was für Holzfensterläden stehe - markiert seien, jedoch nur auf der Seite Obergasse tatsächlich mit Holzfensterläden ausgestattet seien, während sie auf der Seite Plessurquai über keine Fensterläden verfügten. Solche Nuancen liessen sich im Grundbuchplan, der die Churer Altstadt im Massstab 1:2000 abbilde, indes nicht akkurat wiedergeben. Deshalb sei dem Grundbuchplan aber die Beweistauglichkeit nicht abzuspochen, zumal solchen und anderen besonderen

Gegebenheiten im Rahmen der freien Beweiswürdigung hinreichend Rechnung getragen werden könne.

Zusammenfassend sei in antizipierter Beweiswürdigung auf die Durchführung eines zweiten Augenscheins zu verzichten.

2.4. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin wurde am Augenschein vom 1. Oktober 2015 die folgende Route begangen: Vom Regierungsplatz begaben sich die Teilnehmenden zunächst zur Planaterrastrasse, alsdann zur Storchengasse sowie über die Süsswinkelgasse zur Poststrasse. Ausserdem fanden Abstecher in die Sennhofstrasse und die Reichsgasse statt. Schliesslich wurde die ganze Obere Gasse begangen (vgl. Augenscheinprotokoll vom 6. Oktober 2015 S. 2 f.). Die Besichtigung weiterer Örtlichkeiten wurde seitens der Beteiligten nicht verlangt (vgl.

Augenscheinprotokoll vom 6. Oktober 2015 S. 5). Der Augenschein umfasste somit einen grossen Teil der Altstadt von Chur und kann nicht als rudimentär bezeichnet werden. Der Augenschein wurde fotografisch dokumentiert. Zudem findet sich eine ausführliche, von den Beschwerdegegnern im vorinstanzlichen Verfahren eingereichte Fotodokumentation in den Akten, deren Richtigkeit von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt wird. Diese reichte ihrerseits im vorinstanzlichen Verfahren den vom Bauinspektor eigens für das vorliegende Verfahren erstellten Grundbuchplan vom 30. November 2015 mit der Darstellung der Materialisierung der Fensterläden in der Altstadt von Chur ein, den die Vorinstanz

als Amtsbericht zu den Akten genommen hat.

Die Sachlage ist damit in den Akten ausführlich dokumentiert. Die Vorinstanz konnte daher ohne Verstoss gegen Art. 9 BV und Art. 29 Abs. 2 BV in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung auf die von der Beschwerdeführerin beantragte Wiederholung des Augenscheins verzichten. Aus den gleichen Gründen ist auch im bundesgerichtlichen Verfahren kein Augenschein vorzunehmen. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerin ist abzuweisen.

3.

3.1. Die Churer Altstadt wurde im Jahr 1992 als Objekt von besonderer Bedeutung in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgenommen (vgl. auch Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 [VISOS; SR 451.12]). Im ISOS wird die Churer Altstadt als Gebiet mit "ursprünglicher Substanz" (Kategorie A) sowie "ursprünglicher Struktur" (Kategorie B) bezeichnet und dem höchsten Erhaltungsziel "Erhalten der Substanz" (Kategorie A) zugeordnet. Allerdings wird das streitbetroffene Mehrfamilienhaus der Beschwerdegegner selbst nicht als schützenswertes Einzelelement eingestuft. Dasselbe gilt für die Reichsgasse.

Das ISOS gilt lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG [SR 451]) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben - wie im vorliegenden Fall - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-) Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.).

3.2. Die sich aus dem ISOS ergebenden Planungsempfehlungen hat der Kanton Graubünden gestützt auf Art. 17 RPG (SR 700) i.V.m. Art. 43 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR; BR 801.100) dahingehend umgesetzt, dass er die für die Bauordnung zuständigen Gemeinden verpflichtet hat, Siedlungsbereiche und Einzelbauten von besonderer künstlerischer, historischer, architektonischer oder landschaftsprägender Bedeutung gestützt auf Siedlungsanalysen oder auf andere Grundlagen als generell geschützte Siedlungsgebiete und Einzelbauten in den Generellen Gestaltungsplan aufzunehmen (Art. 43 Abs. 1 KRG/GR).

Die Stadt Chur hat entsprechend diesen kantonalen Vorgaben die Churer Altstadt als Bereich mit generell geschützter Baustruktur und Bausubstanz bezeichnet (vgl. Art. 41 Abs. 3 des Baugesetzes der Stadt Chur vom 26. November 2006 [BG/Chur; LS 611]) und eine entsprechende Schutzzone errichtet (Schutzbereich Altstadt gemäss Art. 78 Abs. 1 BG/Chur). Ausserdem hat sie für inventarisierte Bauten in den Art. 75 BG/Chur (geschützte und schützenswerte Bauten), Art. 76 BG/Chur (erhaltenswerte Bauten) sowie Art. 77 BG/Chur (Umgebung) weitergehende Regelungen erlassen, die über die minimalen Vorgaben von Art. 43 KRG/GR hinausgehen.

Das Baugrundstück befindet sich gemäss Zonenplan in der Zentrumszone Altstadt ZA2 (vgl. Art. 41 Abs. 2 BG/Chur) bzw. gemäss Generellem Gestaltungsplan (GGP) im allgemeinen Schutzbereich Altstadt (Art. 78 BG/Chur). Das streitbetroffene Mehrfamilienhaus als solches ist in keinem Inventar verzeichnet, liegt aber in unmittelbarer Nähe mehrerer schützenswerter bzw. besonders erhaltenswerter Gebäude.

3.3. Das streitige Bauvorhaben hat den besonderen Gestaltungsvorschriften von Art. 77 und Art. 78 BG/Chur zu genügen. Laut der letztgenannten Bestimmung gilt die Altstadt als Bereich mit generell geschützter Baustruktur und Bausubstanz. Dazu gehören insbesondere Dächer, Fassaden, Gassen Plätze, Mauern, Hinterhöfe sowie bedeutende Gärten und Pflanzen (Art. 78 Abs. 1 BG/Chur). Neu-, Um-, Anbauten, Renovationen und Terrainveränderungen sind hinsichtlich Lage, Stellung, Gliederung, Grösse und Gestalt an die bestehende Baustruktur und an die Typologie der Bauten anzupassen. Sie haben sich harmonisch in die Umgebung einzufügen und dürfen die wesentlichen Merkmale des

Stadt- und Strassenbildes nicht beeinträchtigen. Die architektonisch und historisch bedeutende Bausubstanz ist auch im Innern der Gebäude zu bewahren (Art. 78 Abs. 2 BG/Chur). Flachdächer sind in der Altstadt verboten. Für An- und Neubauten können Ausnahmen bewilligt werden (Art. 78 Abs. 3 BG/Chur). Diese Regelungen werden durch Art. 77 BG/Chur bezüglich Bauten und Anlagen in der Umgebung von geschützten, schützens- sowie erhaltenswerten Bauten und Baugruppen dahingehend ergänzt, dass diese Bauten und Anlagen im Hinblick auf eine gute Gesamtwirkung besonders sorgfältig zu gestalten sind.

3.4. Bei der Auslegung dieser kommunalen Bestimmungen, die über die Vorgaben des eidgenössischen und kantonalen Rechts hinausgehen, kommt der Beschwerdeführerin ein relativ erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum und damit Autonomie zu. Nur wenn die Beschwerdeführerin den ihr zuzugestehenden Handlungsspielraum bei der Auslegung der fraglichen Bestimmungen in unvertretbarer Weise ausgeübt hat, darf das Verwaltungsgericht in deren Ermessensausübung eingreifen und sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Beschwerdeführerin setzen.

Das Bundesgericht seinerseits nimmt gegenüber dem Entscheid der kantonalen Rechtsmittelinstanz eine freie Überprüfung vor, soweit es um die Handhabung von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht geht. Es prüft deshalb frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat; bei einer eigentlichen Kognitionsüberschreitung durch die Vorinstanz ist zudem gemäss der Rechtsprechung von Willkür (Art. 9 BV) auszugehen (BGE 136 I 395 E. 2 S. 397 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen Urteile 1C 92/2015 vom 18. November 2015 E. 3.1.3; 1C 130/2014 und 1C 150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2).

4.

4.1. Das streitige Bauvorhaben umfasst den Ersatz von 39 Holzfensterläden an einem neuzeitlichen Mehrfamilienhaus durch Aluminiumfensterläden, die mit dem bisherigen Lamellenbild übereinstimmen und farblich auf die Tür des Regierungsgebäudes abgestimmt sind. Die zur Diskussion stehenden Aluminiumfensterläden entsprechen somit in Grösse, Gliederung und im (ursprünglichen) Farbton den bestehenden Fensterläden.

Die Beschwerdeführerin erachtet das Bauvorhaben nicht als bewilligungsfähig, da es ihrer Praxis, im Schutzbereich der Churer Altstadt grundsätzlich nur Fensterläden aus Holz zu bewilligen, widerspreche. Mit dieser Praxis werde der Standpunkt der Denkmalpflege Graubünden konsequent umgesetzt.

4.2. Die Beschwerdeführerin begründet ihre Auffassung somit in erster Linie mit der Haltung der kantonalen Denkmalpflege. Diese hat in ihrer Stellungnahme vom 20. Januar 2015 ausgeführt, der Bereich der Altstadt gelte als in höchstem Masse schutzwürdig. Obwohl die Einzelgebäude innerhalb der Altstadt von unterschiedlicher Qualität seien, gelte es das Ensemble als Ganzes zu betrachten. Dies fordere im Besonderen ein hohes Augenmerk auf Massnahmen mit Aussenwirkung, wie Fassaden, Dächer, Fenster usw. Die bestehende hohe Qualität der Bausubstanz in der Altstadt könne nur aufrechterhalten werden, wenn neue bauliche Elemente mit einem hohen Mass an Qualität in Farbe und Materialität realisiert würden. Den Massstab gäben die Altbauten vor, welche in höchster handwerklicher und materieller Qualität ausgeführt seien. Viele neue Materialien, wie Plastik oder Metall, genügten diesen Anforderungen nicht und seien darum im Hinblick auf die Altstadterhaltung abzulehnen. Fensterläden aus Holz durch solche aus Metall zu ersetzen, widerspreche diesen denkmalpflegerischen Grundsätzen. Hinzu komme, dass sich das in Frage stehende Mehrfamilienhaus direkt am Regierungsplatz befinde, eine hohe Lagewirkung aufweise und darum ein spezielles Augenmerk

verdienne. Die Fensterläden seien deshalb in Holz zu erhalten und in Holz zu ersetzen (Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege vom 20. Januar 2015).

Anlässlich des Augenscheins vom 1. Oktober 2015 hielt der kantonale Denkmalpfleger unter anderem fest, ganz alte Gebäude seien ohne Fensterläden gebaut worden. In diesen Fällen seien Fensterläden ein wesensfremdes Element, weshalb deren Einbau von der Denkmalpflege nicht gefordert werde. Weiter führte er aus, aus Sicht des Denkmalschutzes seien die höheren Unterhaltskosten von Holzfensterläden im Vergleich zu Aluminiumfensterläden nicht entscheidend. Bei Renovationsvorhaben wie dem vorliegend in Frage stehenden sei darauf zu achten, dass der Charakter des Stadtteils durch die baulichen Vorkehren nicht verändert werde. Unter diesem Blickwinkel seien Holzfensterläden gegenüber Aluminiumfensterläden zu favorisieren, und zwar gerade weil sie der Verwitterung unterlägen und sich damit in ihrem Erscheinungsbild wandeln würden.

Holz sei das historische Baumaterial, welches zur Authentizität des in Frage stehenden Gebäudes und damit des Stadtteils beitrage. Deshalb spreche sich der Denkmalschutz in der Churer Altstadt generell für Holzfensterläden aus. Dass in der Vergangenheit bisweilen möglicherweise ein anderer Standpunkt vertreten worden sei, könne er nicht ausschliessen. Denn der Denkmalschutz benötige immer etwas Zeit, um sich mit neuen Entwicklungen auseinanderzusetzen und dazu eine konsistente Position zu entwickeln. Schweizweit herrsche nunmehr die Auffassung vor, dass alte Gebäude, für die Fensterläden typisch seien, aus Gründen des Denkmalschutzes mit Holzfensterläden ausgestattet werden sollten, um den Charakter der Häuser zu bewahren (vgl. zum Ganzen Augenscheinprotokoll vom 6. Oktober 2015).

4.3. Die Vorinstanz hat erwogen, Fensterläden stellen wichtige Bauteile und Gestaltungselemente eines Gebäudes dar, welche das Bild des Hauses für sich und im Kontext mit dessen baulicher Umgebung prägen. Gerade in solchen Fällen sei es denkbar, dass sich aus Art. 77 und Art. 78 BG/Chur Materialisierungsvorschriften ableiten liessen, welche die Verwendung eines bestimmten Baustoffs vorschreiben würden, der - wie ein spezifischer Baustil - für eine Zeitepoche typisch sein könne. Die in Art. 77 und Art. 78 BG/Chur verankerten Gestaltungsvorschriften, die hinsichtlich der Verwendung bestimmter Materialien offen formuliert seien, könnten grundsätzlich eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür bilden, Bauherrn von in der Churer Altstadt gelegenen Gebäuden, die sich in der Umgebung von schützenswerten sowie erhaltenswerten Gebäuden und Anlagen befänden, zu verpflichten, Holzfensterläden durch gleichgeartete Holzfensterläden zu ersetzen.

Die Vorinstanz hat weiter festgehalten, die Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege als fachkundige Amtsstelle (vgl. E. 4.2 hiervor) seien in sich schlüssig und vermöchten in fachlicher Hinsicht grundsätzlich zu überzeugen. Sie trügen jedoch den in der Churer Altstadt bestehenden Verhältnissen nicht hinreichend Rechnung. Dort seien nämlich - wie sich aus dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 ergebe und wie anlässlich des Augenscheins vom 1. Oktober 2015 festgestellt worden sei - ungefähr die Hälfte der Häuser nicht (mehr) mit Fensterläden ausgestattet. Von jenen Häusern, die über Fensterläden verfügten, seien sodann ungefähr 80 % aus Holz und 20 % aus Metall gefertigt. Der Anteil von Gebäuden mit Holzfensterläden belaufe sich in der Churer Altstadt demnach ungefähr auf 40 %. Diese Kennzahl werde zusätzlich dadurch relativiert, dass einzelne Häuser, die nach dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 mit Holzfensterläden ausgestattet seien, nicht durchgängig über Holzfensterläden verfügten. Häuser ohne Fensterläden befänden sich ausserdem nicht nur an historisch weniger wertvollen Plätzen sowie Strassenzügen, sondern auch an historisch besonders bedeutsamen Orten. Dasselbe gelte - wenn auch in geringerem Umfang - für Häuser mit

Aluminiumfensterläden. Diese seien aber insbesondere auch am Regierungs- sowie Karlihofplatz zu finden. Die von der Beschwerdeführerin in Anwendung von Art. 77 und Art. 78 BG/Chur verfolgte Praxis, wonach in der Churer Altstadt Holzfensterläden durch gleichgeartete Holzfensterläden zu ersetzen seien, widerspiegeln sich im Ortsbild der Churer Altstadt somit nicht (mehr). Zudem behaupte die Beschwerdeführerin nicht, dass sie gegen sämtliche Bauherrn, deren Gebäude laut dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 mit Metallfensterläden ausgestattet seien, Wiederherstellungsverfahren eingeleitet habe. Sodann habe die Beschwerdeführerin eingeräumt, mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit bei abgehängten Fensterläden Wiederherstellungsmassnahmen erst dann zu verfügen, wenn Umbau-, Erweiterungs- oder Renovationsarbeiten anstünden. In diesen Fällen bleibe eine Missachtung der Praxis, wonach in der Churer Altstadt Holzfensterläden zu montieren seien, damit im Ergebnis folgenlos, zumal die spätere "Reinstallation" von Holzfensterläden ohnehin eine neue Baubewilligung nach dem dazumal geltenden Recht erfordere und der aktuelle Wiederherstellungsanspruch zu diesem Zeitpunkt möglicherweise infolge Verjährung nicht mehr durchgesetzt werden könne.

Die Vorinstanz hat hervorgehoben, es sei ohne Zweifel bei einzelnen denkmalgeschützten Gebäuden, die Zeuge einer Epoche oder eines Baustils seien, richtig, die Bauherrschaft, wenn möglich, zu verpflichten, historische Materialien zu verwenden. Gehe es jedoch um ein ganzes Quartier, so erscheine es sinnvoll, das Gewicht vor allem auf die Einhaltung der äusseren Erscheinung sowie der Bausubstanz insgesamt zu legen und andere Veränderungen im Hinblick auf die heutigen Bedürfnisse des Lebens und Wohnens zuzulassen (mit Hinweis auf Arnold Marti, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts 1C 398/2011 vom 7. März 2012, in: ZBI 2013 S. 386 ff.). In Bezug auf den in Frage stehenden Einbau von Aluminiumfensterläden falle bei dieser Güterabwägung insbesondere ins Gewicht, dass sich Holzfensterläden von hochwertigen Aluminiumfensterläden mit demselben Lamellenbild kaum unterscheiden liessen. Erst bei eingehender Betrachtung aus kurzer Distanz liessen sich die Unterschiede zwischen den beiden Fensterläden erkennen.

4.4. Aus diesen Überlegungen ist die Vorinstanz zur Überzeugung gelangt, dass die

Beschwerdeführerin den ihr zustehenden Ermessensspielraum überschritten habe, indem sie darauf beharrt habe, in der Churer Altstadt in Anwendung von Art. 77 und Art. 78 BG/Chur, abgesehen von besonders gelagerten Einzelfällen, nur den Einbau von Holzfensterläden zu bewilligen. Diese Praxis widerspiegeln sich im Ortsbild der Churer Altstadt nicht (mehr), wo an etlichen Häusern Aluminiumfensterläden montiert seien und viele Häuser überhaupt nicht (mehr) über Fensterläden verfügten. Angesichts des Ausmasses des hierin sichtbar werdenden Vollzugsdefizits und der Tatsache, dass hochwertige Aluminiumfensterläden bereits aus geringer Distanz kaum mehr von Holzfensterläden mit gleichem Lamellenbild unterschieden werden könnten, erscheine die Weigerung der Beschwerdeführerin, ihre bisherige Praxis aufzugeben, schlechterdings nicht mehr vertretbar. Art. 77 und Art. 78 BG/Chur seien daher dahingehend auszulegen, dass diese die Montage von hochwertigen Aluminiumfensterläden in der Churer Altstadt gestatteten, wenn sich diese bauliche Vorkehr harmonisch in die Umgebung einfüge und Gewähr für eine gute Gesamtwirkung biete.

Bezogen auf das zu beurteilende Bauvorhaben - so hat die Vorinstanz geschlossen - seien diese Voraussetzungen erfüllt. Die vorgesehenen Aluminiumfensterläden stimmten mit dem bisherigen Lamellenbild überein und seien farblich auf die Tür des Regierungsgebäudes abgestimmt. Durch diese bauliche Veränderung werde das ursprüngliche Erscheinungsbild der Fassade weitgehend wiederhergestellt. Insoweit davon abgewichen werde, indem Holz- durch Aluminiumfensterläden ersetzt würden, lasse sich diese Veränderung bereits aus kurzer Distanz, insbesondere auch vom Regierungsgebäude aus, nicht mehr erkennen. Das streitige Bauvorhaben füge sich damit harmonisch in die bauliche Umgebung ein und sei ausreichend auf die in der näheren Umgebung gelegenen schützens- sowie erhaltenswerten Bauten und Anlagen abgestimmt.

4.5. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Autonomie. Es bestehe in der Stadt Chur die Praxis, in der ganzen Altstadt nur Holzfensterläden zu bewilligen. Diese Praxis, welche auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (Art. 78 BG/Chur) beruhe, sei von der Vorinstanz in Verletzung der kommunalen Autonomie als unzulässig eingestuft worden. Gemessen am gewichtigen öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines möglichst intakten Altstadtbilds erweise sich ein derartiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit als verhältnismässig. Der finanzielle Mehraufwand für die Installation von Holzfensterläden sei im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel, die Churer Altstadt in ihrem historischen Bild und mit ihren wesentlichen Merkmalen zu erhalten, vernachlässigbar.

Die Beschwerdeführerin hält ergänzend fest, aus dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 werde deutlich, dass in der Altstadt mehr als 80 % der Fensterläden aus Holz seien. Beim Regierungsplatz selbst gebe es nur zwei Gebäude mit Aluminiumfensterläden, wobei in einem der beiden Fälle die Holzfensterläden erst kürzlich ohne Baubewilligung ausgewechselt worden seien. Das laufende Wiederherstellungsverfahren gegen die Eigentümer werde fortgesetzt, sobald ein entsprechendes höchstrichterliches Verdikt vorliege. Von einem Vollzugsdefizit bei der Durchsetzung von Holzfensterläden könne keine Rede sein, auch wenn es in der Natur der Sache liege, dass der Vollzug schwierig und die Praxis nur langsam umsetzbar sei.

4.6. Die Vorinstanz hat den Sachverhalt willkürfrei festgestellt und ihre rechtlichen Ausführungen überzeugen; die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet:

Im Baugesetz der Stadt Chur wird nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass bei Häusern in der Altstadt einzig Holzfensterläden verwendet werden dürften. Zwar ist die sowohl von der Beschwerdeführerin wie auch von der Vorinstanz vertretene Auslegung, wonach Art. 77 und Art. 78 BG/Chur grundsätzlich eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellen, um die Verwendung eines bestimmten Baustoffs für Fensterläden vorzuschreiben, haltbar. Es besteht indes durchaus Raum für eine differenzierte Anwendung dieser Bestimmungen im Einzelfall. Daran ändert nichts, dass sich Art. 78 BG/Chur auf den ganzen Schutzbereich Altstadt bezieht. Die Vorgabe, einzig Holzfensterläden zu verwenden, bedeutet unbestrittenermassen einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Ein solcher muss sich nicht nur auf eine gesetzliche Grundlage stützen, sondern auch auf einem öffentlichen Interesse beruhen und verhältnismässig sein. Das von der Beschwerdeführerin angeführte öffentliche Interesse an der Erhaltung eines möglichst intakten Altstadtbilds kann jedenfalls bei neuzeitlichen Gebäuden, die wie das hier in Frage stehende selber nicht unter Denkmalschutz stehen, mit der Verwendung von Aluminiumfensterläden weitgehend erreicht werden, soweit sich diese - wie von Art. 77 und Art. 78 BG/Chur verlangt - harmonisch in die bauliche Umgebung einfügen und Gewähr für eine gute Gesamtwirkung bieten. In der Denkmalpflege wird zwar verlangt, dass bei der Renovation von Baudenkmalen die ursprünglichen Materialien verwendet werden, soweit sie als charakteristische Eigenschaften zum Zeugniswert des Objekts beitragen. Diese Forderung nach Materialkontinuität kann bedeuten, dass bei einem Denkmalschutzobjekt hölzerne Fensterläden wiederum durch solche aus Holz zu ersetzen sind (vgl. Oliver Karnau / Christian Steinmeier, Praktische Denkmalpflege, in: Dieter J. Martin / Michael Kratzberger [Hrsg.], Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, N. 357 f.). Der

Materialkontinuität kommt jedoch bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden nicht die gleiche Bedeutung zu. Zur Wahrung der von den Art. 77 und 78 BG/Chur angestrebten guten Gesamtwirkung des Ortsbilds erscheint die Verwendung des gleichen Materials weniger wichtig. Denn das Augenmerk ist in diesem Fall im Unterschied zum individuell-konkreten Einzelschutz auf das Ganze, Zusammenhängende und weniger auf seine einzelnen Teile gerichtet (vgl. Christoph Winzeler, in: Mosimann / Renold / Raschèr [Hrsg.],

Kultur, Kunst, Recht: schweizerisches und internationales Recht, 2009, Denkmalpflege, S. 220). Wird zudem berücksichtigt, dass die Verwendung von Holzfensterläden bei der Anschaffung und beim Unterhalt erhebliche Mehrkosten verursachen, erscheint eine entsprechende Auflage als unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie.

Nichts anderes ergibt sich aus den Schutzbestimmungen des ISOS. Soweit mit modernen Baumaterialien wie Aluminium das bisherige Erscheinungsbild der Fensterläden und die entsprechenden ästhetischen Anforderungen eingehalten werden können, ist dies mit der bestehenden ISOS-Zielsetzung "Erhalten der Substanz" vereinbar, zumal dieses Inventar, welches für Wohnzonen-Nutzungsvorschriften ohnehin nur indirekt zur Anwendung gelangt (blosse Berücksichtigungspflicht gemäss BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; vgl. E. 3.1 hiervor), primär vom äusseren Erscheinungsbild ausgeht und im Unterschied zu Denkmalschutzinventaren selber keine Detail-Gestaltungsaussagen macht (vgl. zum Ganzen Marti, a.a.O., S. 388).

4.7. Die Praxis, für die ganze Churer Altstadt Holzfensterläden zu verlangen, ist ausserdem, wie die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz zeigen, nicht rechtsgleich umsetzbar. Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren vom 12. September 2016 ausdrücklich eingeräumt, es gebe in der Altstadt von Chur Häuser, bei welchen die Fensterläden ausgehängt worden seien. Dies lasse sich jedoch "nur sehr schwer kontrollieren bzw. verhindern". Die Wiederherstellungsmassnahmen würden aber mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von der Baubehörde erst dann verfügt, wenn Umbau-, Erweiterungs- oder Renovationsarbeiten anstünden. Dasselbe gelte für Häuser, die nicht durchgehend über Fensterläden verfügten (Stellungnahme der Stadt Chur vom 12. September 2016 S. 3). Wie von der Vorinstanz willkürfrei festgestellt, weisen nur (noch) rund 40 % der Häuser in der Altstadt Holzfensterläden auf. In Einzelfällen hat die Beschwerdeführerin, wie von ihr ausdrücklich eingestanden, Aluminiumfensterläden sogar ausdrücklich bewilligt. In vielen Fällen ist sie nicht eingeschritten, wenn Holzfensterläden entfernt oder diese durch Aluminiumfensterläden ersetzt wurden. Das Gebiet der Altstadt erweist sich für

die Beschwerdeführerin offensichtlich als zu gross, um die Durchsetzung ihrer Praxis in rechtsgleicher Weise sicherstellen zu können. Die Pflicht zur Verwendung von Holzfensterläden kann sich jedoch in besonderen Situationen, insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden (vgl. vom E. 4.6) oder ausgewählten Plätzen, als gerechtfertigt erweisen. Die Beschwerdeführerin verweist zwar darauf, dass sich das fragliche Mehrfamilienhaus am Regierungsplatz befinde und deshalb ein spezielles Augenmerk verdiene. Sie legt jedoch nicht dar, inwiefern an dieser Lage der Verwendung von Holzfensterläden eine besondere Bedeutung zukommen sollte. Das liegt umso weniger auf der Hand, als am Regierungsplatz gleich wie an anderen bedeutenden Plätzen in der Churer Altstadt bereits Häuser mit Aluminiumfensterläden existieren.

Indem die Vorinstanz diese nicht rechtsgleich umsetzbare Praxis, welche im zu beurteilenden Fall zudem zu einem unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie führt, nicht geschützt hat, hat sie die Autonomie der Beschwerdeführerin nicht verletzt.

5.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Beschwerdeführerin hat ohne unmittelbare Vermögensinteressen und in ihrem amtlichen Wirkungskreis gehandelt, weshalb ihr keine Gerichtskosten aufzuerlegen sind (Art. 66 Abs. 4 BGG). Sie hat jedoch den Beschwerdegegnern eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

4.

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

Lausanne, 28. Juni 2017

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Stohner