

der Vorinstanz somit zuzustimmen, dass die Voraussetzung der formellen Beschwer und insbesondere von § 4 Abs. 2 BauG im Falle der Beschwerdeführer erfüllt ist.

**26    Baubewilligung.**

- **Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens ist nicht auf den Gegenstand der Einsprache beschränkt (Erw. 2).**
- **Auswirkungen der Aufnahme im ISOS auf die Gemeindeautonomie (Erw. 3).**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 13. Mai 2008 in Sachen Katholische Kirchgemeinde Hägglingen gegen M. und K. (WBE.2005.288).

*Sachverhalt*

Die katholische Kirchgemeinde Hägglingen möchte im Dorfkern von Hägglingen, zwischen Kirche und Pfarrhaus, einen Pfarrsaal realisieren. Kirche und Pfarrhaus stehen unter kantonalem Denkmalschutz. Dem Ortsbild von Hägglingen wird im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) regionale Bedeutung attestiert.

*Aus den Erwägungen*

- II.
- 1. (...)
- 2.
- 2.1.

In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin weiter geltend, die Vorinstanz habe unberücksichtigt lassen, dass es den damaligen Beschwerdeführern (den heutigen Beschwerdegegnern) in einzelnen Punkten ihrer Verwaltungsbeschwerde an der formellen Beschwer gefehlt habe. Die Vorinstanz habe nämlich über Beschwerdepunkte entschieden, die von den beiden Einsprachen nicht mehr

gedeckt gewesen seien. Das gelte für die Punkte «Einpassung in die Umgebung» und «Ortsbildschutz», welche die Beschwerdegegner in ihren Einsprachen nicht gerügt hätten. Der Gemeinderat Hägglingen schliesst sich in seiner Vernehmlassung dieser Begründung an.

Die Vorinstanz führt demgegenüber in ihrer Vernehmlassung aus, die Beschwerdegegner hätten Einsprache erhoben und damit am gemeinderätlichen Verfahren teilgenommen. Es stehe ihnen offen, sich im Beschwerdeverfahren mit einer gegenüber dem Einspracheverfahren anderen oder erweiterten Begründung ihrer Beschwerde gegen das Bauprojekt zur Wehr zu setzen. Es treffe nicht zu, dass eine Ergänzung oder teilweise Substitution der Begründung in der Verwaltungsbeschwerde zu einem teilweisen Nichteintreten wegen mangelnder formeller Beschwer führe.

Die Beschwerdegegner halten dafür, Einsprachen hätten einen Antrag und eine Begründung zu enthalten. Diese müssten mindestens ansatzweise vorhanden sein. Bei Einsprachen von juristischen Laien dürften an die formellen Voraussetzungen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Es genüge, wenn sich der Wille und die Absicht des Einsprechers mindestens sinngemäss seiner Eingabe entnehmen lasse. Die Beschränkung der Beschwerde beziehe sich auf die Anträge und nicht auf die Begründung. Es stehe der Rechtsmittelinstanz frei, ihren Entscheid anders zu begründen und allenfalls auch auf Gründe zurückzugreifen, die im Einspracheverfahren noch nicht vorgebracht worden seien.

## 2.2.

Wer es unterlässt, Einsprache zu erheben, obwohl Anlass dazu bestanden hätte, kann nach § 4 Abs. 2 BauG den ergehenden Entscheid nicht anfechten. Damit gewährt das Baugesetz die Beschwerdebefugnis nur demjenigen, der vorgängig bereits Einsprache erhoben hat. Zur Frage, ob und inwieweit der Streitgegenstand bereits im Einspracheverfahren fixiert wird, äussert sich das Baugesetz nicht ausdrücklich. Soweit ersichtlich hatte sich auch das Verwaltungsgericht mit diesem Problem bis anhin noch nie im Detail zu befassen. In einem Entscheid aus dem Jahr 1998 hielt es immerhin fest, an der Einsprache als formeller Voraussetzung für die spätere Beschwerdebefugnis sei festzuhalten. Diese fehle nicht nur einem Be-

schwerdeführer, der keine Einsprache erhoben habe, sondern auch einem Einsprecher, der seine Einsprache wieder zurückgezogen habe. Das Verwaltungsgericht begründete dies mit der Pflicht, die Einsprache mit Antrag und Begründung zu versehen und mit dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung. Inwieweit der Streitgegenstand schon durch die Begründung der Einsprache verbindlich festgelegt wird, liess das Verwaltungsgericht in dieser Entscheidung jedoch ausdrücklich offen (AGVE 1998, S. 450 ff.). Dieses Problem lässt sich unter verschiedenen Aspekten betrachten.

Für eine frühe Fixierung des Streitgegenstandes sprechen insbesondere drei Gesichtspunkte:

- Eine frühe Eingrenzung des Prozessthemas würde zunächst der beförderlichen Prozesserschleunigung und damit der Prozessökonomie dienen (vgl. Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Diss., Zürich 1998, § 39 N 16; Christoph Auer, Streitgegenstand und Rückgeprinzip im Spannungsfeld der verwaltungsrechtlichen Prozessmaximen, Diss., Bern 1997, S. 30 f.; Isabelle Häner / Monika Mörikofer, Eine neue Einsprache im baurechtlichen Bewilligungsverfahren?, in: Zürcher Zeitschrift für öffentliches Bau-recht [PBG] 2005 [4], S. 5 ff. [S. 10]; für das planungsrechtliche Rechtsschutzverfahren AGVE 1999, S. 267). Indem der Gesetzgeber die Beschwerdebefugnis in § 4 Abs. 2 BauG an die Voraussetzung knüpfte, dass der Beschwerdeführer zuvor Einsprache erhoben hat, erhoffte er sich eine Verfahrensbeschleunigung (Protokoll GR vom 10. März 1992, Art. 1637, S. 2733 [Votum Regierungsrat Pfisterer]; vgl. auch Protokoll der Spezialkommission Baugesetzrevision, 22. Sitzung vom 26. September 1991, S. 309 [Votum Regierungsrat Pfisterer]). Kennt der Bauherr die Positionen der Einsprecher in einem frühen Verfahrens-stadium, hat er die Möglichkeit, das Bauvorhaben an die Vorstellungen der Einsprecher anzupassen und damit ein Beschwerdeverfahren zu verhindern (vgl. Merker, a.a.O., § 38 N 148; Häner / Mörikofer, a.a.O., S. 10]). Auf der anderen Seite könnte die Möglichkeit, mit der Beschwerde über den Gegen-

stand der Einsprache hinaus zu gehen, den Einsprecher bzw. Beschwerdeführer dazu verleiten, seine Argumente ratenweise im Laufe des Rechtsmittelzuges vorzutragen, was dem Gedanken der Prozessökonomie ebenfalls widerspräche (vgl. Merker, a.a.O., § 38 N 146, Fussnote 332 am Schluss). Diese Gefahr einer ratenweisen Ausdehnung des Streitgegenstandes darf freilich nicht überbewertet werden. Sie wird insbesondere durch die Tatsache abgeschwächt, dass die Möglichkeit einer Ausdehnung des Streitgegenstandes während des verwaltungsinternen und -externen Verfahrens nach gefestigter Lehre und Praxis beschränkt ist (vgl. etwa VGE II/65 vom 28. Oktober 2003, S. 7 f. [BE.2002.00308]; IV/1 vom 21. Februar 2003, S. 8 [BE.2002.00154]; Merker, a.a.O., § 39 N 12 ff.).

- Sodann erscheint eine frühe Fixierung des Streitgegenstandes unter dem Aspekt der funktionellen Zuständigkeit wünschenswert (vgl. Merker, a.a.O., § 38 N 148; Alfred Kölz / Jürg Bosshart / Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19-28 N 87; vgl. auch Häner / Mörikofer, a.a.O., S. 11). Wenn der Einsprecher seine Einwendungen gegen ein Bauvorhaben schon im Einspracheverfahren vorbringen muss, ist gewährleistet, dass die erstinstanzlich zuständige Baubewilligungsbehörde, die teilweise über eine verfassungsrechtlich geschützte Autonomie verfügt, über die Rügen befinden kann. Mit § 4 Abs. 2 BauG, der die Beschwerdebefugnis an die vorgängige Erhebung einer Einsprache knüpft, wollte der Gesetzgeber denn auch eine Gesamtbeurteilung durch den Gemeinderat erreichen und damit die Gemeindeautonomie schützen (Protokoll GR vom 10. März 1992, Art. 1637, S. 2733 [Votum Regierungsrat Pfisterer]). Auch das Argument der Zuständigkeitsordnung bzw. der Gemeindeautonomie lässt sich jedoch entkräften: Will die Beschwerdeinstanz die Streitsache unter neuen Elementen des Sachverhalts oder neuen Rechtsnormen beurteilen, kann und muss sie die Beteiligten vorgängig anhören (vgl. auch AGVE 2005, S. 338; Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechts-

pflege des Kantons Bern, Bern 1997, Art. 51 N 3). In Bereichen, in denen die Gemeinde über Autonomie verfügt, kann und muss die Beschwerdeinstanz der Vernehmlassung des Gemeinderats besonderes Gewicht beimessen.

- Schliesslich liegt es grundsätzlich auch im Interesse der Rechtssicherheit und der Fairness, dass der Bauherr schon in einem frühen Verfahrensstadium weiss, wer sich mit welchen Argumenten einem Bauvorhaben widersetzt (vgl. in anderem Kontext AGVE 1999, S. 267; Merker, a.a.O., § 38 N 148). Auch diese Gedanken kommen in den Materialien zu § 4 Abs. 2 BauG zum Ausdruck (Protokoll GR vom 10. März 1992, Art. 1637, S. 2733 [Votum Regierungsrat Pfisterer]).

Zusammenfassend sprechen die Aspekte der Prozessökonomie, der Zuständigkeitsordnung, der Rechtssicherheit und der Fairness tendenziell für eine Fixierung des Streitgegenstands durch die Einsprache.

#### 2.2.2.

Gegen eine solche Eingrenzung des Streitgegenstands lassen sich insbesondere drei Argumente anführen:

- Erstens lässt sich gegen eine frühe Fixierung des Streitgegenstands einwenden, dass sie gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Eine Beschränkung der Beschwerdebefugnis auf den Gegenstand der Einsprache bedürfte aber wohl einer klaren gesetzlichen Grundlage (so Häner / Mörikofer, a.a.O., S. 7 und 12). Ebenso wenig lässt sich eine Beschränkung des Streitgegenstands aus den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen ableiten. Im Gegenteil: Nach § 20 Abs. 1 VRPG prüfen die Behörden den Sachverhalt unter Beachtung der Vorbringen der Beteiligten von Amtes wegen und stellen die hierzu notwendigen Ermittlungen an. Sie würdigen das Ergebnis der Untersuchung frei und wenden das Recht von Amtes wegen an. Der Gemeinderat hat somit als Baubewilligungsbehörde von Amtes wegen nicht nur den Sachverhalt abzuklären, sondern auch das Recht anzuwenden. Im Rahmen der Rechtsanwendung hat er selbständig alle für einen bestimmten Tatsachenkomplex anwendbaren Rechtsnormen zu suchen, diese auszulegen und die daraus sich ergebenden

rechtlichen Folgen zu ziehen (vgl. AGVE 2005, S. 337). Im (erstinstanzlichen) Baubewilligungsverfahren verdrängen die Untersuchungsmaxime und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen das Rügeprinzip, nach welchem die rechtsanwendende Behörde nur die von den Parteien geltend gemachten Rechtsverletzungen und tatsächlichen Einwände prüfen muss oder darf (vgl. Merkli / Aeschlimann / Herzog, a.a.O., Art. 51 N 1 f.; zum Rügeprinzip Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1632).

Auch dürfen die Grundsätze, welche Lehre und Praxis im Zusammenhang mit der Beschwerdeerweiterung und -änderung entwickelt haben, nicht unbesehen auf das Einspracheverfahren übertragen werden. Der Grund liegt in der unterschiedlichen Funktion, welche die Baueinsprache und die Verwaltungsbeschwerde erfüllen. Die Baueinsprache ist zwar Voraussetzung für eine spätere Beschwerdebefugnis (vgl. § 4 Abs. 2 BauG), sie besitzt aber nach der Konzeption des Baugesetzes im Gegensatz zur Verwaltungsbeschwerde nicht die Funktion eines Rechtsmittels, sondern dient der formalisierten Gewährung des Gehörsanspruches (AGVE 2000, S. 216; Merker, a.a.O., § 45 N 11). Die Baueinsprache unterstützt die Vorbereitung eines Verwaltungsaktes und stellt ein Hilfsinstrument der Baubewilligungsbehörde im Rahmen der Sachverhaltsermittlung bzw. der Entscheidungsfindung dar (vgl. AGVE 2000, S. 216; Auer, a.a.O., S. 146 f.; Merkli / Aeschlimann / Herzog, a.a.O., Art. 53 N 1; Häner / Mörikofer, a.a.O., S. 10). Weil die Baueinsprache das Risiko vermindern kann, dass der vorgängig Angehörte gegen den nachfolgenden Entscheid ein Rechtsmittel einlegt, stellt sie ein Mittel des präventiven, vorgelagerten Rechtsschutzes dar (vgl. Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss., Bern 2000, S. 78). Dagegen bezieht sich der Begriff des Rechtsmittels nach herkömmlicher Terminologie in erster Linie auf Einrichtungen des Prozessrechts, die der Überprüfung eines Entscheides und damit dem nachträglichen Rechtsschutz

dienen (vgl. Merker, a.a.O., § 45 N 3). Aufgrund der Funktion, die den Baueinsprachen nach dem Baugesetz zukommt, handelt es sich bei ihnen nicht um Einsprachen im Rechtssinn, sondern um Einwendungen, welche vor Erlass einer Verfügung erhoben werden (vgl. zur Terminologie auch Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 1815 ff.; Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 467). Dementsprechend soll nach dem Entwurf zur Teilrevision des Baugesetzes vom 3. November 2006 der Begriff der Einsprachen in § 4 Abs. 2 BauG durch denjenigen der Einwendungen ersetzt werden (§ 4 Abs. 2 des Entwurfes vom 3. November 2006 zur Teilrevision des Baugesetzes).

Da die Baueinsprache dem Erlass der anfechtbaren Verfügung zeitlich vor- und das Beschwerdeverfahren dieser nachgelagert ist, beziehen sich auch die Regeln über die Zulässigkeit einer Erweiterung oder Änderung von Beschwerdeanträgen auf die Zeit *nach* Erlass einer ersten beschwerdefähigen Verfügung. Ob eine unzulässige Ausdehnung von Beschwerdeanträgen vorliegt, entscheidet sich mithin aufgrund des Sachverhalts, der nach Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung bzw. zu Beginn des Beschwerdeverfahrens eingebracht wurde (vgl. Merker, a.a.O., § 39 N 13 und 17). Würden die Regeln über die Zulässigkeit einer Beschwerdeerweiterung oder -änderung auf das Einspracheverfahren übertragen, hätte dies zur Folge, dass der Streitgegenstand schon vor Erlass der ersten beschwerdefähigen Verfügung fixiert wird, was problematisch erscheint. Es wäre dogmatisch nicht schlüssig, wenn der Einsprecher bereits vor Erlass des Anfechtungsobjekts den Streitgegenstand bestimmen müsste (vgl. Auer, a.a.O., S. 147 und 152). Da sich die Baubewilligung von Gesetzes wegen mit sämtlichen relevanten Aspekten eines Bauvorhabens zu befassen hat, ist das Baubewilligungsverfahren ohnehin nicht auf den Gegenstand der Einsprache begrenzt.

- Zweitens widerspräche eine Begrenzung des Streitgegenstands durch die Einsprache auch der bisherigen Praxis, welche das ganze Einspracheverfahren relativ formlos abgewickelt hat

(Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, Kommentar, 2. Aufl., Aarau 1985, § 151 N 5 i.V.m. § 4 N 5). Für diese Praxis bestehen aber durchaus sachliche Gründe, weil Einsprachen häufig von juristischen Laien erhoben werden (vgl. auch Auer, a.a.O., S. 153). Für dieses Verfahrensstadium gilt es deshalb speziell zu verhindern, dass rechtlich unbeholfene Parteien durch formelle Fehler Nachteile erleiden (vgl. § 20 Abs. 2 VRPG).

- Drittens liesse sich eine Beschränkung der Beschwerdebefugnis auf den Gegenstand der Einsprache jedenfalls nicht ohne Ausnahme verwirklichen, weshalb auch der Gesichtspunkt der homogenen Rechtsanwendung gegen eine solche Lösung spricht: Ist ein Baubewilligungsentscheid mit einem erheblichen Fehler belastet, wiegt das Interesse an der Durchsetzung des materiellen Rechts stärker als die Anliegen, die sich für eine frühe Beschränkung des Streitgegenstands vortragen lassen. Dies zeigt auch die Entstehungsgeschichte von § 4 Abs. 2 BauG. So hielt Regierungsrat Pfisterer für den Fall, dass ein Bauvorhaben beispielsweise die zulässige Anzahl Geschosse überschreiten sollte, vor dem Grossen Rat sinngemäss das Folgende fest: In einer solchen Situation müsse einem betroffenen Nachbarn die Beschwerdebefugnis selbst dann zustehen, wenn er sich auf einen Bauabschlag durch die zuständige Baubewilligungsbehörde verlassen und deswegen keine Einsprache erhoben habe (Protokoll GR vom 10. März 1992, Art. 1637, S. 2731 und 2733 [Voten M. Studer und Regierungsrat Pfisterer]). Diese Lösung harmonisiert mit der Praxis des Verwaltungsgerichts, die Ausnahmen vom *Rügeprinzip* dann zulässt, wenn ein Fehler des angefochtenen Entscheides erheblich oder leicht erkennbar ist (vgl. VGE IV/44 vom 14. August 2001 [BE.2000.00380], S. 5 f.; VGE III/74 vom 30. August 1996 [BE.95.00010], S. 8]; vgl. auch Merker, a.a.O., § 49 N 9 mit Hinweis). Mithin korrigiert das Verwaltungsgericht einen solchen Mangel auch dann, wenn ihn der Beschwerdeführer nicht gerügt hat. Eine Beschränkung des Streitgegenstands auf die Einsprachegründe könnte im Übrigen auch dann nicht durchgesetzt werden, wenn es um Fragen



des Bundesrechts geht (BGE vom 14. März 2002 [1A.114/2001 + 1P.418/2001], E. 4.3; Häner / Mörikofer, a.a.O., S. 12 f. mit weiteren Hinweisen).

Zusammenfassend sprechen der Aspekt der fehlenden gesetzlichen Grundlage, der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen, die Untersuchungsmaxime, die Fürsorgepflicht der rechtsanwendenden Behörden und der Aspekt der homogenen Rechtsanwendung gegen die Begrenzung der Beschwerdebefugnis auf den Gegenstand der Einsprache.

### 2.3.

Die Aspekte, die gegen eine Begrenzung der Beschwerdebefugnis auf den Gegenstand der Einsprache angeführt wurden, wiegen schwerer als die Gegenargumente (im Ergebnis anders VGE III/40 vom 23. Mai 2006 [WBE.2003.247/251], S. 15 f.; Merker, a.a.O., N 16 zu § 45 VRPG). Eine Beschränkung des Streitgegenstands liesse sich auf dieser Verfahrensstufe auch dogmatisch nicht schlüssig begründen. Es ist deshalb anzunehmen, dass nach aargauischem Baurecht die Beschwerdebefugnis nicht auf den Gegenstand der Einsprache beschränkt ist. Mithin bildet das gesamte in der Baubewilligung geregelte Rechtsverhältnis den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Mit diesem Ergebnis lässt sich im Übrigen auch der Wortlaut von § 4 Abs. 2 BauG vereinbaren. Er beschränkt nämlich die Beschwerdebefugnis nicht auf den Gegenstand der Einsprache, sondern knüpft die Beschwerdebefugnis lediglich an die Voraussetzung, dass der Beschwerdeführer überhaupt Einsprache erhoben hat. Ist diese Voraussetzung erfüllt, steht es einem Beschwerdeführer unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauches offen, im Beschwerdeverfahren neue Begehren zu stellen und neue Argumente vorzutragen, die aus seiner Sicht der Baubewilligung entgegen stehen.

An diesem Ergebnis ändert auch die Tatsache nichts, dass die Baueinsprache von Gesetzes wegen mit einem Antrag und einer Begründung zu versehen ist. Mit diesen formellen Anforderungen hat sich der Gesetzgeber zwar an das Beschwerdeverfahren angelehnt, aus den Materialien ergeben sich jedoch keine Hinweise darauf, dass er die Baueinsprache gleichzeitig mit den prozessualen Wirkungen

einer Beschwerde ausstatten wollte. Insbesondere sind in den Materialien keine Anhaltspunkte für die Annahme vorhanden, der Gesetzgeber habe an die Baueinsprache eine Präklusionswirkung anknüpfen wollen mit der Folge, dass die Beschwerdebefugnis des Einsprechers auf den Gegenstand seiner Einsprache beschränkt wäre. Vielmehr entsprach es dem erkennbaren Wunsch des Gesetzgebers, die formellen Anforderungen an eine Einsprache eher tief zu halten, damit der Bürger nicht schon im Einspracheverfahren einen Anwalt beiziehen muss (Protokoll der Spezialkommission Baugesetzrevision, 22. Sitzung vom 26. September 1991, S. 309 [Voten Magon und Kuhn]). Ausgangspunkt für die Forderung nach einem Antrag und einer Begründung bildete offenbar der Umstand, dass Einsprachen zuweilen missbräuchlich und vorsorglich erhoben werden. Dieses Risiko wollte der Gesetzgeber eindämmen, indem er den Einsprecher zu einem Antrag und einer Begründung seiner Einsprache verpflichtete (Protokoll der Spezialkommission Baugesetzrevision, 22. Sitzung vom 26. September 1991, S. 309 [Voten Magon, Kocher, Woodtli und Regierungsrat Pfisterer]). Gleichzeitig wurde jedoch in den Beratungen der Spezialkommission darauf hingewiesen, dass die aargauische Praxis und diejenige der Bundesbehörden hinsichtlich der formellen Anforderungen an Antrag und Begründung einer Beschwerde «äussert grosszügig» seien (Protokoll der Spezialkommission Baugesetzrevision, 22. Sitzung vom 26. September 1991, S. 309 [Votum Regierungsrat Pfisterer]). Die Materialien zeigen somit, dass der Gesetzgeber die formellen Anforderungen an Einsprachen nicht überspannen wollte, damit diese auch Laien offen stehen. Diesem Gedanken hätte es widersprochen, wenn der Gesetzgeber die Baueinsprache mit der für (Rechtsmittel typischen) Präklusionswirkung ausgestattet hätte. Eine solche prozessuale Wirkung würde den Einsprecher, der sich für den weiteren Verlauf des Verfahrens nichts vergeben will, in vielen Fällen dazu zwingen, bereits im Einspracheverfahren einen Anwalt beizuziehen.

#### 2.4.

Da es sich bei der Einsprache (wie gesagt) nicht um ein Rechtsmittel handelt, das den Streitgegenstand des nachfolgenden Beschwerdeverfahrens begrenzt, und sich die Baubewilligungsbe-

hörde von Gesetzes wegen mit allen relevanten Aspekten eines Bauvorhabens zu befassen hat, ist die Beschwerdebefugnis des vormaligen Einsprechers bei näherer Betrachtung auch nicht vom Nachweis einer formellen Beschwerde abhängig. Damit erweist sich der Einwand der Beschwerdegegner, wonach die Vorinstanz auf einzelne Beschwerdebegehren mangels formeller Beschwerde nicht hätte eintreten dürfen, als unbegründet. Der angefochtene Entscheid ist unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden.

3.

3.1.-3.5. (...)

3.6.

Der Kirchbezirk prägt nicht nur das Ortsbild, die Katholische Pfarrkirche, das Pfarrhaus und deren Umgebung stehen auch unter kantonalem Denkmalschutz. Nach § 11 Abs. 3 DSD können in der Umgebung von unter Schutz gestellten Denkmälern Bauten, technische Anlagen und sonstige Vorkehren, die ein solches Objekt in seiner Wirkung beeinträchtigen, durch das Departement Bildung, Kultur und Sport untersagt werden. Im konkreten Fall erteilte dieses Departement seine Zustimmung zum Bauvorhaben am 13. Oktober 2004 unter Auflagen. Am 2. November 2004 stimmte auch die Koordinationsstelle Baugesuche dem Bauvorhaben zu.

3.7.

3.7.1.

Gemäss § 40 Abs. 1 BauG sind die Erhaltung, die Pflege und die Gestaltung von Landschaften, Gebieten und Objekten des Natur- und Heimatschutzes, von Ortsbildern, Aussichtspunkten sowie Kulturdenkmälern, Sache des Kantons und der Gemeinden. Sie treffen insbesondere Massnahmen, um Ortsbilder entsprechend ihrer Bedeutung zu bewahren und Siedlungen so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Das Denkmalschutzdekret teilt die Zuständigkeiten in diesem Bereich zwischen Kanton und Gemeinde wie folgt auf:

Der Ortsbildschutz ist Sache der Gemeinde (vgl. § 16 Abs. 1 DSD), was sich im Allgemeinen auch auf deren Entscheidungsfreiheit auswirkt: Dem Gemeinderat steht bei der Anwendung des kommunalen Rechts und von Ästhetikvorschriften ein erheblicher Ermes-

sensspielraum zu; die Gemeinde darf den verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen, der ihr gestützt auf die Gemeindeautonomie zusteht (§ 106 Abs. 1 KV). Es obliegt in erster Linie den örtlichen Behörden, über den architektonischen Aspekt zu wachen, weshalb sie diesbezüglich über einen breiten Ermessensspielraum verfügen. Die Rechtsmittelinstanzen haben sich deshalb bei der Überprüfung einschlägiger gemeinderätlicher Entscheide zurückzuhalten. Wo eine Regelung unbestimmt ist und verschiedene Auslegungsergebnisse rechtlich vertretbar erscheinen, sind die kantonalen Rechtsmittelinstanzen gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen (siehe etwa BGE 115 Ia 118 f. = Pra 78/1989, S. 796 f.; AGVE 2006, S. 187 f.; 2003, S. 190). Die Grenze zwischen erlaubter Zweckmässigkeitsprüfung und autonomieverletzendem eigenem Ermessensentscheid der Rechtsmittelinstanz ist nicht leicht zu ziehen (BGE vom 28. Oktober 2003 [1P.464/2003], Erw. 3.2). Die Praxis zieht die Grenze zunächst dort, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt (AGVE 2006, S. 188; 2005, S. 152; 2003, S. 190; 2001, S. 299 f.). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts können auch überwiegende private Interessen eine Korrektur des gemeinderätlichen Entscheides rechtfertigen (vgl. AGVE 1995, S. 334; 1993, S. 382). Schliesslich erscheint ein Eingriff dann als zulässig, wenn sich die Beurteilung der Gemeindebehörden auf Grund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (BGE 116 Ia 227; BGE vom 28. Oktober 2003 [1P.464/2003], Erw. 3.2). Je weiter die öffentlichen Interessen am Ortsbildschutz über den lokalen Bereich hinausgehen, desto kleiner wird die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde. Verfügt die Gemeinde über ein Ortsbild von nationaler Bedeutung ist sie an den im ISOS definierten Schutzgrad gebunden, so dass sie sich insofern nicht auf die Gemeindeautonomie berufen kann. Für diese Auffassung spricht auch der kantonale Richtplantext, nach welchem die Ortsbilder von nationaler Bedeutung in ihrer Einstufung nach ISOS anerkannt und

festgesetzt werden. Eine solche kantonalrechtliche Anerkennung fehlt zwar für Ortsbilder, denen das ISOS (wie im konkreten Fall) regionale Bedeutung attestiert. Die Einstufung gemäss ISOS stellt in solchen Fällen immerhin ein starkes Indiz dafür dar, dass die Interessen am Ortsbildschutz über den rein lokalen Bereich hinausgehen. Auch eine solche Einstufung kann daher zu einer teilweisen Einschränkung der Gemeindeautonomie führen.

### 3.7.2.

Anders ist die rechtliche Ausgangslage beim Denkmalschutz. Der Schutz von Kulturdenkmälern, deren Bedeutung über die Gemeindegrenze hinaus ragt, ist Sache des Kantons. Der Denkmalschutz beruht auf einer kantonalen Regelung und wird durch kantonale Behörden vollzogen (vgl. DSD). Die Gemeinden können den kantonalen Schutz von Baudenkmälern im kommunalen Recht ausweiten, nicht aber schmälern. Insofern ist die Autonomie der Gemeinden eingeschränkt.

### 3.7.3.

Da zum Schutz eines Denkmals auch eine Rücksichtnahme auf dessen Umgebung gehört (vgl. § 1 Abs. 2 lit. a und § 12 Abs. 3 DSD), besteht zwischen den Fragen des Denkmal- und Ortsbildschutzes dann ein enger Zusammenhang, wenn die Umgebung des Denkmals zugleich ortsbildprägend ist. Das ist hier der Fall, kommt doch dem Kirchbezirk mit den denkmalgeschützten Bauten und ihrer denkmalgeschützten Umgebung auch in ortsbildlicher Hinsicht hohe Bedeutung zu. Der Vertreter der kantonalen Ortsbildpflege brachte dies an der Verhandlung vom 6. November 2007 mit den Worten zum Ausdruck, der Kirchbezirk liege in der «Linse», die für das Ortsbild sehr prägend sei. Die Eidgenössischen Kommissionen [Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege und Eidgenössische Kommission für Natur- und Heimatschutz] sprechen im Zusammenhang mit dem Kirchbezirk vom «siedlungsbaulichen Nucleus des Dorfes».

Angesichts des Sachzusammenhangs der verschiedenen materiellrechtlichen Vorschriften bedarf es in Fällen der vorliegenden Art einer Gesamtbetrachtung aus der Sicht des Denkmal- und Ortsbildschutzes. Sofern und soweit in einer solchen Konstellation die kanto-

nen Interessen am Denkmalschutz eine Überprüfung des Vorhabens verlangen, kann sich die Gemeinde nicht auf ihre Autonomie in Ortsbildfragen berufen. Da überkommunale Interessen am Denkmal- und Ortsbildschutz tangiert sind, rechtfertigt sich eine umfassende Prüfung, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren allerdings von Gesetzes wegen auf die Rechtskontrolle (unter Einschluss der unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung) beschränkt ist. Im Übrigen indiziert im konkreten Fall die Einstufung gemäss ISOS die regionale Bedeutung des Ortsbilds, was die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde im Bereich des Ortsbildschutzes relativiert (siehe vorne Erw. 3.7.1).

**27 Anmerkung im Grundbuch gemäss § 163 BauG.**

- **Verhältnis zwischen einer Anmerkung gemäss § 163 BauG und einem Erschliessungsplan.**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 28. Mai 2008 in Sachen M.K. und Mitb. gegen den Regierungsrat (WBE.2007.129).

*Aus den Erwägungen*

3.

3.1.

Sinn und Zweck einer Anmerkung im Grundbuch gemäss § 163 BauG bestehen darin, Dritte auf einen spezifisch parzellenbezogenen öffentlich-rechtlichen Tatbestand aufmerksam zu machen. Dritte sollen anhand der Anmerkung im Grundbuch erkennen können, dass für das betreffende Grundstück eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung besteht, die der Eigentümer zu beachten hat (AGVE 2005, S. 613). Anmerkungen dienen lediglich der Publizität. Sie geben über bestimmte Rechtsverhältnisse an einem Grundstück Auskunft. Die Anmerkung im Grundbuch hat aber keine konstitutive oder heilende Wirkung (BGE 124 III 211 Erw. 1a = Pra 1998, S. 935 f.). Sie untersteht auch nicht der negativen Rechtskraft des Grundbuches (Art. 971 ZGB). Die betreffenden Rechtsverhältnisse bestehen auch