

# GR\_GERICHTE VR3 2023 54 vom 16. September 2025

GR Gerichte, 2025-09-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_VR3 2023 54](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_VR3_2023_54)

FR: GR\_GERICHTE VR3 2023 54 du 16 septembre 2025

IT: GR\_GERICHTE VR3 2023 54 del 16 settembre 2025

## Regeste

Bau- und Betriebsbewilligung / Wiederherstellung | Baurecht

## Erwägungen

### E. 1

Prozessuales

#### E. 1.1

Vorliegend angefochten sind die Dispositivziffern 1 und 4 der Verfügung des Gemeinderates Zuoz vom 3. Mai 2023, welche der Beschwerdeführerin sowie den Beschwerdegegnern 1 bis 3 mit Mitteilung vom 25. Mai 2023 eröffnet worden ist (act. B.2).

##### E. 1.1.1

Die Verfügung vom 3. Mai 2023 hat ihren Ursprung in der Anzeige der damaligen Anzeigerstatterin und heutigen Beschwerdeführerin vom 16. Dezember 2021. In der damaligen Anzeige beantragte sie, es sei festzustellen, dass der Aufbau von Holzpodesten im Sinne einer Aussengastwirtschaft bewilligungspflichtig und ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei. Durch den Abbau des Podests wurde dieser Antrag als erledigt abgeschrieben (vgl. act. B.2 E. 2a). Beim zweiten Rechtsbegehren handelte es sich ebenfalls um ein Feststellungsbegehren zur Feststellung formell baurechtswidriger Zustände und zur Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens. Schliesslich wurde gefordert, die Öffnungszeiten des \_\_\_\_\_lokals seien zu beschränken, was wiederum ein Gestaltungsbegehren ist. Im vorinstanzlichen Verfahren erhob die damalige Anzeigerstatterin diverse Anzeigen und beantragte am 30. Juni 2022

9 / 48 zusätzlich die Verfügung einer Betriebseinstellung sowie die Aufforderung der Gegenpartei, für den Betrieb ein ordentliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten, die Betriebsbewilligung des heutigen Beschwerdegegners

##### E. 1.1.2

Nach Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG (BR 370.100) unterliegen insbesondere Entscheide von Gemeinden der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde, sofern sie nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Die angefochtenen Dispositivziffern 1 und 4 der Verfügung vom 3. Mai 2023 sind weder endgültig noch bei einer anderen Instanz anfechtbar, weshalb das heutige Obergericht des Kantons Graubünden, auf das mit Inkrafttreten des revidierten GOG (BR 173.000) per 1. Januar 2025 die

10 / 48 hängigen Verfahren des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden übertragen worden sind (Art. 122 Abs. 5 GOG), örtlich und sachlich zuständig ist. 1.2.1. Gemäss Art. 50 VRG ist zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist. Die Beschwerdeführerin, die als juristische Person durch ihre Organe handelt, ist als formelle und materielle Adressatin der Verfügung vom 3. Mai 2023 sowie als Grundeigentümerin des Nachbargrundstücks Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ unbestrittenermassen berührt. Ebenso ausgewiesen ist ihr schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Dispositivziffern 1 und 4, da sie einen praktischen Nutzen aus der gesamthaften Überprüfung der Rechtmässigkeit des \_\_\_\_\_ladens resp. der aus dessen Betrieb (inklusive Gästeaufkommen und Verkehr) stammenden Immissionen sowie der Verlegung der Verfahrenskosten hat. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht erhobene Beschwerde (vgl. Art. 52 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 und

## **E. 2**

im Sinne eines selbstständigen Entscheids der ohnehin gesetzlich vorgesehenen Rechtsfolge liegen könnte, wird von ihr nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Auf das

11 / 48 Feststellungsbegehren (Rechtsbegehren Ziff. 1.6 [act. A.1]) ist daher nicht einzutreten.

### **E. 2.1**

Mit der Dispositivziffer 1 der Verfügung vom 3. Mai 2023 wurden die Anträge der heutigen Beschwerdeführerin abgewiesen, soweit darauf eingetreten oder diese nicht gutgeheissen wurden. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden somit hauptsächlich die Fragen des formellen und materiellen Baurechts für den Betrieb des streitgegenständlichen \_\_\_\_\_ladens samt den damit zusammenhängenden betriebs- und baupolizeilichen Bewilligungen. Im Rahmen dieser Überprüfung werden die Rügen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Verletzung des rechtlichen Gehörs sowie der fehlenden resp. unrichtigen Feststellung des Sachverhalts und der formellen Rechtsverweigerung seitens der Beschwerdegegnerin abgehandelt. Ein weiterer Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Beschwerdegegnerin mit Dispositivziffer 4 der Verfügung vom 3. Mai 2023 zu Recht die Kosten des Verfahrens zur Hälfte der Anzeigerstatterin auferlegt hat.

### **E. 2.2**

Mit der Dispositivziffer 2 der Verfügung vom 3. Mai 2023 wurden die Gesuchsgegner (und vorliegend Beschwerdegegner 1 bis 3) dazu angehalten, nachträglich ein Gutachten bezüglich der Lüftung einzureichen, was als Schritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung im Hinblick auf das Baubewilligungsverfahren betreffend Baugesuch Nr. 23.27.Z.6.\_\_\_\_\_ und mithin als prozessleitende Verfügung zu qualifizieren ist (vgl. statt vieler: KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., 2021, Rz. 450). Diese Dispositivziffer wurde im vorliegenden Verfahren nicht angefochten und ist folglich nicht Streitgegenstand. Demzufolge bilden sämtliche Rügen der Beschwerdeführerin, die das Baubewilligungsverfahren zum Baugesuch Nr. 23.27.Z.6.\_\_\_\_\_ betreffen, insbesondere die Rüge der Verletzung der Koordinationspflicht (act. A.1 Rz. 134 ff.) und die Rüge zum Devolutiveffekt (act. A.1 Rz. 138 ff.), ebenfalls nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern des Verfahrens VR3 24 80.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführerin beantragt in prozessualer Hinsicht die Durchführung einer mündlichen Hauptverhandlung vor dem streitberufenen Gericht (act. A.1, Verfahrensantrag 2.5).

#### **E. 3.1**

Nach Art. 44 VRG fällt das Obergericht sein Urteil in der Regel ohne Gerichtsverhandlung aufgrund der Akten. Art. 6 Abs. 1 EMRK garantiert einer Person das Recht, dass ihre Sache öffentlich verhandelt wird (Urteil 8C\_964/2012 vom 16. September 2013 E. 3.2; BGE 136 I 279 E.3, 122 V 47 3b/ee m.w.H). Die Öffentlichkeit des Verfahrens soll dazu beitragen, dass die Garantie auf ein faires Verfahren tatsächlich umgesetzt wird (BGE 142 I 188 E. 3.1.1 und 3.3). Die Pflicht

12 / 48 zur Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK, die das Recht des Einzelnen beinhaltet, seine Sache selbst oder durch einen Anwalt vorzutragen, setzt jedoch einen klar und unzweifelhaft formulierten, auf Art. 6 EMRK bezogenen Antrag der ersuchenden Partei voraus (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A\_1062/2019 vom 16. April 2020 E. 4.2 mit Hinweisen; BGE 125 V 37 E. 2, 120 V 1 E. 3c, 119 V 375 E. 4b). Sodann ist der Antrag in der entsprechenden Rechtschrift, mit welcher er gestellt worden ist, zu begründen (vgl. BGE 147 I 478 E. 2.4.2). Einfache Beweisanträge, wie Anträge auf persönliches Erscheinen oder persönliche Vernehmung, Befragung der Parteien, Zeugeneinvernahme oder Augenschein reichen nicht aus, um eine solche Verpflichtung zu begründen (BGE 136 I 279 E. 1, 125 V 37 E. 2). Eine vom Einfluss auf das Ergebnis unabhängige und abstrakte Pflicht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung ergibt sich indes nicht aus dem in Art. 6 Ziff. 1 EMRK verankerten Äusserungsrecht. Dieses begründet – als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör – den Anspruch einer Partei, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zu äussern, und zwar zu allen Tat- als auch zu allen Rechtsfragen. Das Äusserungsrecht begründet aber keinen abstrakten Anspruch persönlich gehört zu werden; es genügt, wenn die betreffende Partei schriftlich Stellung nehmen kann (BGE 142 I 188 E. 3.2.2 mit Hinweisen). Es obliegt der ersuchenden Partei, die Notwendigkeit der persönlichen Anhörung darzulegen (vgl. ebenda E. 3.3.1). Im Übrigen kann der Antrag um Durchführung einer mündlichen Verhandlung, wenn er einzig darauf abzielt, dass sich das Gericht selbst ein Bild über Tatsachen machen kann, als verfahrensrechtlicher Antrag im Rahmen der Beweisführung aufgefasst werden, was gerade keinen Anspruch auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinne von Art. 6 EMRK begründet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C\_335/2021 vom 9. Februar 2022 E. 3.2).

#### **E. 3.2**

Es ist weder ersichtlich noch wird geltend gemacht, dass die Beschwerdeführerin um eine öffentliche Verhandlung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK ersucht hätte. Auch der Umstand, dass die Beschwerdeführerin die Notwendigkeit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung in ihren Rechtschriften nicht begründet, lässt den berechtigten Schluss zu, dass dem Antrag bereits aus diesem Grund nicht stattgegeben werden kann. Da sich die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren zudem bezüglich aller Tat- und Rechtsfragen umfassend schriftlich äussern konnte, erweist sich der Antrag, ein mündliches Verfahren vor dem streitberufenen Gericht durchzuführen, auch in dieser Hinsicht als unbegründet. Selbst wenn der (unbegründete) Antrag auf Durchführung einer mündlichen

Verhandlung als Antrag zur Beweisabnahme zu verstehen wäre, lässt sich schliesslich aufgrund der Sach- und Rechtslage mit hinreichender

13 / 48 Zuverlässigkeit erkennen, dass aus deren Durchführung keine neuen Erkenntnisse zu erwarten wären, weshalb in antizipierter Beweiswürdigung darauf verzichtet werden kann (vgl. BGE 146 V 240 E. 8.2, 144 V 361 E. 6.5, 136 I 229 E. 5.3, 134 I 140 E. 5.3 m.w.H.).

#### **E. 4**

Baurechtswidrigkeit

##### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin moniert, dass die Zweck- und Nutzungsänderung für den Betrieb des \_\_\_\_\_ladens auf dem Grundstück Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ nicht im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt worden sei. Sie beantragt einerseits, es sei die formelle Baurechtswidrigkeit der Umnutzung resp. Zweckänderung des Erdgeschosses des Wohnhauses auf dem Grundstück Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ durch den Betrieb des \_\_\_\_\_ladens festzustellen (act. A.1, Rechtsbegehren Ziff. 1.2.); gleichwohl seien den Beschwerdegegnern eine angemessene Frist anzusetzen, um für den Betrieb des \_\_\_\_\_ladens ein ordentliches Baubewilligungsgesuch einzureichen (act. A.1, Rechtsbegehren Ziff. 1.3.). Nach unbenutztem Ablauf der Frist sei die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzuordnen, unter Strafandrohung und Anpassung der Öffnungszeiten (act. A.1, Rechtsbegehren Ziff. 1.4.). Zur Begründung ihrer Anträge führt die Beschwerdeführerin an, dass aufgrund von Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 KRVO eine Behörde von Amtes wegen verpflichtet sei, ein baupolizeiliches Verfahren einzuleiten, in dem die materielle und/oder formelle Baurechtswidrigkeit festgestellt werde. In diesem Schritt entfalle gar ein Ermessen der Baubehörde. In einem zweiten Schritt habe sie die Wiederherstellung unter Prüfung der Verhältnismässigkeit und vertrauensrechtlichen Gesichtspunkten zu verfügen und so gegebenenfalls eine allfällig formell ungenügende Baubewilligung förmlich zu widerrufen (act. A.1 Rz. 138). Die Beschwerdegegnerin hätte Art. 61 Abs. 2 KRVO verletzt, indem sie trotz der festgestellten formellen Rechtswidrigkeit des Betriebes des \_\_\_\_\_ladens auf dem Grundstück Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ die Beschwerdegegner 1 und 3 nicht aufgefordert hätte, ein nachträgliches, ordentliches Baugesuch einzureichen. Die Beschwerdegegnerin sei vielmehr in eine Ermessensüberschreitung verfallen, indem sie auf die Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen ordentlichen Baugesuchs verzichtet und zugleich bereits eine Interessensabwägung vorweggenommen habe (act. A.1 Rz. 140). Die Beschwerdegegnerin habe in unzulässiger Weise das Verfahren abgekürzt, was wiederum gegenüber der Beschwerdeführerin eine formelle Rechtsverweigerung darstelle (act. A.1 Rz. 143). Die Eröffnung des Betriebs des \_\_\_\_\_ladens resp. der Umbau eines M.\_\_\_\_\_ Betriebs und eines Lagers für N.\_\_\_\_\_ in einen (neuen) \_\_\_\_\_laden hätte der Baubewilligungspflicht unterlegen (act. A.1 Rz. 166). Der auf

14 / 48 dem Grundstück Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ auf die Vorgängerbetriebe folgende \_\_\_\_\_laden habe offensichtlich eine Zweck-/Nutzungsänderung dargestellt, da im Erdgeschoss durch die Eröffnung des \_\_\_\_\_ladens ein Take-Away Angebot und ein Restaurationsbetrieb neu geschaffen worden sei, was eine andere Art resp. für das Grundstück Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ neuartige, intensivere gewerbliche Tätigkeit darstelle, wodurch eine Zweck-/Nutzungsänderung erfolgt sei. Mit anderen Worten gehöre der \_\_\_\_\_laden einer

völlig anderen Branche an, als die Vorgängerbetriebe (act. A.1 Rz. 174), und sei offensichtlich mit einer intensiveren räumlichen Belastung verbunden. Die Vorgängerbetriebe hätten keine Lärm- oder Geruchsimmissionen verursacht und nicht über regelmässige, vornehmlich junge Laufkundschaft verfügt, die vor dem Grundstück Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ resp. in rechtswidriger Weise auf dem Grundstück Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ verweilen, Essen verzehren, Abfall liegen lassen und sich lautstark unterhalten und unzulässigerweise parkieren würden (act. A.1 Rz. 175). Die Annahme, dass bei einer solchen Zweck-/Nutzungsänderung mit keiner Einsprache zu rechnen sei, könne nicht richtig sein (act. A.1 Rz. 178). In casu sei ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen (act. A.1 Rz. 187). Die Beschwerdegegnerin habe fälschlicherweise festgestellt, dass die etwas intensivere räumliche Belastung durch Mehrverkehr und durch die junge Laufkundschaft mit dem Charakter der Dorfkernzone vereinbar sei (act. A.1 Rz. 188).

#### **E. 4.2**

Der angefochtenen Verfügung legte die Beschwerdegegnerin den folgenden Sachverhalt, der in der Folge unbestritten geblieben ist, zugrunde (act. B.2 E. 2.h): Der Beschwerdegegner 2 hat am 30. Mai 2018 ein Baugesuch betreffend "Laden/Imbiss \_\_\_\_\_" einreichen lassen (act. C.43). Die Gemeinde hat das entsprechende Verfahren unter dem Titel "C.\_\_\_\_\_, Geb. Nr. Z.7.\_\_\_\_\_ - Umbau Gewerberaum im Erdgeschoss in \_\_\_\_\_ Imbiss, G.\_\_\_\_\_ Zuoz, Baumeldung Nr. 18.11.Z.6.\_\_\_\_\_ vom 31. Mai 2018" geführt und sodann das Baugesuch im damaligen Meldeverfahren gemäss Art. 133 BauG behandelt, da ihrer Meinung nach das Bauprojekt nicht nach Aussen in Erscheinung trete sowie zonenkonform sei. Es habe sich nicht offensichtlich um eine grundsätzliche Umnutzung gehandelt, wie bspw. von einem Wohn- zu einem Geschäftsraum. Mit Verfügung vom 28. Juni 2018 resp. 29. August 2018 genehmigte der Gemeinderat der Gemeinde Zuoz unter Einholung der zu koordinierenden Zusatzbewilligungen das Baugesuch unter Nebenbestimmungen (act. B.38; act. C.39, Beilage 1). Unter anderem wurden die Auflagen verfügt, dass im Freien vor dem \_\_\_\_\_laden keine Tische, Stühle, Sonnenschirme etc. aufgestellt werden dürften, genügend Abfalleimer zur Verfügung stehen müssten sowie für allfällige Werbung ein separates Gesuch einzureichen sei. Die Bauabnahme erfolgte am 1. November 2018 (act. C.43), anlässlich welcher festgestellt wurde, dass die Leuchtreklame als ruhendes Licht

15 / 48 umprogrammiert werden müsse. Zudem sei der Beschwerdegegner 2 darauf aufmerksam gemacht worden, dass jeweils vor dem Lokal abgestellte Fahrzeuge keinesfalls den Durchgangsverkehr behindern dürften und dass die ausgehende Lüftung an der Nordfassade evtl. zu Problemen (Geruch) führen könnte, da korrekterweise die Lüftung über das Dach geführt werden müsste (act. C.43). Mit Schreiben vom 29. August 2018 (vgl. act. C.39 Beilage 1) genehmigte die Beschwerdegegnerin den Betrieb der Leuchtreklame als ruhende Leuchtreklame, die nach Betriebsschluss auszuschalten sei. Zudem schrieb sie: "Der Stehtisch beim Eingang zum \_\_\_\_\_ Imbiss in Form eines Fasses, inkl. Podest muss während dem Winter entfernt werden, damit die Schneeräumung nicht behindert wird".

#### **E. 4.3**

Es ist zu prüfen, ob die Gemeinde die Bestimmungen des formellen Bauverfahrens sowie das ihr zustehende Ermessen rechtskonform ausgeübt hat.

##### **E. 4.3.1**

Bauten und Anlagen dürfen gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Nutzungs- und Zweckänderungen von Bauten und Anlagen sind baubewilligungspflichtig (Art. 86 Abs. 1 KRG). Mit der Baubewilligung stellt die Baubehörde fest, dass einem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse, namentlich keine solchen aus dem Bau-, Planungs- und Umweltrecht, entgegenstehen (vgl. MÄDER, Das Baubewilligungsverfahren, 1991, Rz. 435; RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 22 N. 6 f.).

#### **E. 4.3.2**

Gemäss Art. 86 Abs. 1 KRG dürfen Bauten und Anlagen (Bauvorhaben) nur mit schriftlicher Baubewilligung der kommunalen Baubehörde errichtet, geändert, abgebrochen oder in ihrem Zweck geändert werden. Bauvorhaben und Zweckänderungen werden bewilligt, wenn alle Vorschriften des kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Rechts eingehalten sind (Art. 89 Abs. 1 KRG). Gemäss Art. 85 Abs. 2 KRG ist – vorbehältlich einer abweichenden Regelung im KRG, der Spezialgesetzgebung oder im Gemeinderecht – der Gemeindevorstand die zuständige kommunale Baubehörde für Verfügungen und Entscheide im Bereich des Baurechts. Zeitlich begrenzte Bauvorhaben sowie solche, die weder öffentliche noch private Interessen berühren, unterliegen nicht der Baubewilligungspflicht. Die Regierung bestimmt durch Verordnung, welche Bauvorhaben keiner Baubewilligung bedürfen, und legt für diese eine Anzeigepflicht fest. Sie trifft für Bauten und Anlagen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen die gleiche Regelung, soweit das Bundesrecht dies zulässt (Art. 86 Abs. 2 KRG; siehe auch Art. 40 f. KRVO).

16 / 48

#### **E. 4.3.3**

Die Erteilung einer Baubewilligung erfolgt grundsätzlich im ordentlichen Verfahren (vgl. Art. 92 Abs. 3 KRG i.V.m. Art. 41 ff. KRVO). Ausnahmsweise kann jedoch gemäss Art. 50 Abs. 1 KRVO bei untergeordneten Bauvorhaben das vereinfachte Baubewilligungsverfahren (vormals Meldeverfahren) durchgeführt werden, wenn im Beurteilungszeitpunkt des Baugesuchs (vgl. Art. 89 Abs. 2 KRG) nicht mit Einsprachen zu rechnen ist, wie insbesondere bei geringfügigen Projektänderungen von bereits bewilligten Bauvorhaben (Ziff. 1) oder bei baulichen Massnahmen, die nach aussen nicht in Erscheinung treten, zonenkonform sind und zu keinen Veränderungen bezüglich der Verkehrsbelastung oder Ausnützung führen (Ziff. 2).

#### **E. 4.3.4**

Das kommunale Baugesetz der Gemeinde Zuoz (in Kraft seit dem 28. August 2007) sieht bezüglich des formellen Baurechts keine ergänzenden Vorschriften zu Art. 50 KRVO vor, mit Ausnahme der Anwendbarkeit des Meldeverfahrens für Bauvorhaben, die nach kantonalem Recht keiner Baubewilligung benötigen (Art. 133 Abs. 2 BauG). Die Gemeinde hat den mit der KRVO-Revision vom 12. März 2019 erfolgten Bezeichnungswchsel bezüglich Meldeverfahren noch nicht vollzogen, sodass Art. 133 Abs. 1 BauG dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 1 KRVO entspricht. Unbesehen der klaren kantonalen gesetzgeberischen Absicht, die anzeigepflichtigen Bauvorhaben vom vereinfachten Baubewilligungsverfahren abzugrenzen, steht es der Gemeinde frei, das vereinfachte Baubewilligungsverfahren auch für Bauvorhaben anwendbar zu erklären, die nach kantonalem Recht keine Baubewilligung benötigen (vgl. Botschaft der Regierung an den

Grossen Rat, Teilrevision kantonales Raumplanungsgesetz, Heft Nr. 5/2018- 2019, S. 443).

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdegegnerin behandelte das Baugesuch vom 30. Mai 2018 von Anfang an im Meldeverfahren (heutiges vereinfachtes Baubewilligungsverfahren) nach Massgabe von Art. 133 Abs. 1 Ziff. 2 BauG resp. aArt. 50 Abs. 1 Ziff. 2 KRVO (der nur hinsichtlich des Begriffs des Meldeverfahrens vom Wortlaut des heute gültigen Art. 50 Abs. 1 KRVO abweicht). Mit der Durchführung des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens (damaliges Meldeverfahren) im Jahr 2018 ist in formeller Hinsicht der Baubewilligungspflicht gemäss Art. 86 Abs. 1 KRG (und Art. 22 RPG) grundsätzlich Genüge getan.

#### **E. 4.5**

Weiter ist zu prüfen, ob die im vereinfachten Baubewilligungsverfahren bewilligte Zweck-/Nutzungsänderung in den monierten \_\_\_\_\_laden die Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 KRVO auch in materieller Hinsicht erfüllt oder ob nachträglich ein ordentliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten ist.

17 / 48

##### **E. 4.5.1**

Die Beschwerdegegnerin führt in ihrer Verfügung vom 3. Mai 2023 zur Zonenkonformität aus, der Betrieb des \_\_\_\_\_ladens sei mit dem Charakter der Dorfkernzone der Tourismusdestination Zuoz vereinbar und im Übrigen auch die etwas intensivere räumliche Belastung durch Mehrverkehr und durch die junge Laufkundschaft, namentlich die Schülerinnen und Schüler der Internatsschule O. \_\_\_\_\_ (act. B.2 E. 2h, S. 11 f.; vgl. auch act. B.11). Die Dorfkernzone sei auch für Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe bestimmt (Art. 49 BauG). Die etwas intensivere Belastung der Dorfkernzone aufgrund von Gastronomieangeboten und des dadurch entstehenden Publikumverkehrs (zu Fuss oder im Auto) sei politisch bzw. vom Gesetzgeber gewollt. Die Öffnungszeiten mit Betriebschluss um Mitternacht seien quartierüblich.

##### **E. 4.5.2**

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, sie habe rechtsgenügend aufgezeigt, dass der Betrieb des \_\_\_\_\_ladens mit verschiedenen (über das normale Mass hinausgehende) Immissionen verbunden sei (vgl. act. A.1 Rz. 59 ff.) und aufgrund der Zweck-/Nutzungsänderung dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren hätte unterstellt werden müssen, weshalb zurzeit keine gültige Baubewilligung vorliege (act. A.1 Rz. 174 ff, vgl. auch Rz. 97 und Rz. 120 f.). Im angefochtenen Entscheid habe sich die Beschwerdegegnerin nur rudimentär mit einigen wenigen Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt. Insbesondere sei keine hinreichende inhaltliche Auseinandersetzung mit der vorliegenden Sachlage erfolgt und es seien einfach die Anträge der Beschwerdeführerin chronologisch abgearbeitet worden. Hätte die Beschwerdegegnerin den Sachverhalt pflichtgemäss ermittelt und die erforderlichen Beweismittel erhoben resp. die seitens der Beschwerdeführerin eingereichten Beweismittel (Fotos) abgenommen, so hätte sie festgestellt, dass der Betrieb des \_\_\_\_\_ladens baurechtswidrig i.S.v. Art. 60 f. KRVO sei (act. A.1 Rz. 105 und Rz. 123). Entsprechend setze dessen Betrieb ein ordentliches Baubewilligungsverfahren voraus. Eine nachträgliche Gewährung respektive Heilung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren vermöge den gravierenden formellen Mangel betreffend Anwendung des unzulässigen bzw.

falschen Bewilligungsverfahren nicht zu heilen. Die Unterlassung der Beschwerdegegnerin, den Sachverhalt (hinreichend) abzuklären und die notwendigen Beweise zu erheben resp. abzunehmen, widersprüche zusammenfassend nicht nur dem von der Beschwerdegegnerin zu beachtenden Untersuchungsgrundsatz gemäss Art. 11 Abs. 1 und 3 VRG, sondern stelle darüber hinaus eine formelle Rechtsverweigerung und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV dar (act. A.1 Rz. 115 ff.).

18 / 48

#### **E. 4.6**

Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101) und auf kantonaler Ebene insbesondere Art. 16 VRG gewährleisten den Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser dient einerseits der Sachaufklärung und garantiert andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien im Verfahren (siehe BGE 144 I 11 E. 5.3, 142 I 86 E. 2.2, 140 I 99 E. 3.4; statt vieler: Urteil des Bundesgerichts 1C\_555/2022 vom

#### **E. 4.7**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen grundsätzlich auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht. Eine solche Umnutzung ist nur dann nicht bewilligungspflichtig, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens, sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (Urteil des Bundesgerichts 1C\_558/2018 vom 9. Juli 2019 E. 2.4 mit Hinweisen). 4.8.1. Die streitbetroffene Parzelle Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ liegt in der Dorfkernzone (DK). Die Dorfkernzone ist gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG für Wohnzwecke sowie für Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe bestimmt. Bauvorhaben in der Dorfkernzone (DK) sind dem Gemeinderat vor der Einreichung eines Baugesuches mitzuteilen; diese Anzeigepflicht gilt als Teil des Baubewilligungsverfahrens (Art. 49 Abs. 5 BauG). Gemäss Zonenschema (art. 58 BauG) weist die Dorfkernzone (DK) die Empfindlichkeitsstufe III auf und der Störungsgrad von Betrieben darf mässig störend sein (Störungsgrad 2). Gemäss Art. 48 Abs. 2 Ziff. 2 BauG gelten als mässig störend Betriebe mit Auswirkungen, die im Rahmen herkömmlicher Handwerks- und Gewerbebetriebe bleiben und sich auf die üblichen Arbeitszeiten während des Tages beschränken.

20 / 48 4.8.2. Diesbezüglich macht die Beschwerdeführerin geltend, es sei offensichtlich, dass der Betrieb des \_\_\_\_\_ladens zu Aussenlärmmissionen und auf dem Grundstück Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ zu übermässigen Lärmmissionen führe, und zwar auch während der Ruhezeit (19:00 bis 22:00 Uhr) und in der Nacht (nach 22:00 Uhr). Eine solche intensivierete räumliche Belastung der Dorfkernzone (DK) könne vom Gesetzgeber nicht gewollt sein und könne auch nicht als quartierübliche Öffnungszeiten qualifiziert werden. Folglich sei der \_\_\_\_\_laden nicht zonenkonform und die Baubewilligung hätte nicht erteilt werden dürfen. Die Zonenkonformität des Betriebs des \_\_\_\_\_ladens sei ebenfalls in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen und zu verneinen (vgl. act. A.1 Rz. 194 ff.). Diese Rüge erweist sich aufgrund der folgenden Erwägungen als unbegründet.

#### **E. 4.9**

Der Inhalt einer Norm ist ausgehend von ihrem Wortlaut nach ihrem Sinn und Zweck und den ihr zugrundeliegenden Wertungen zu ermitteln. Ziel der Auslegung ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis

aus der ratio legis (Urteil des Bundesgerichts 1P.543/2003 vom 17. November 2003 E. 2.3 m.H.a. BGE 128 III 113 E. 2a). Dabei gilt es zu beachten, dass die Ortsplanung gemäss Art. 3 KRG Aufgabe der Gemeinden ist, welche diese im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom erfüllen, unter anderem indem sie den Zonenzweck und die zulässige Art der Nutzung in den Zonenvorschriften des kommunalen Baugesetzes festlegen (Art. 24 Abs. 3 und Art. 27 KRG). Bei der Anwendung und Auslegung Art. 48 und 49 BauG hat sich das Verwaltungsgericht somit Zurückhaltung aufzuerlegen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_499/2014 und 1C\_503/2014 vom 25. März 2015 E. 4.2 ff.).

#### **E. 4.9.1**

Das Gebäude Nr. Z.7. \_\_\_\_\_ auf der Parzelle Nr. Z.6. \_\_\_\_\_ ist als Wohn- und Geschäftshaus im Grundbuch eingetragen (vgl. act. C.1, Beilage 4). Es ist unbestritten, dass das Geschäftslokal im Erdgeschoss früher eine Bäckerei/Konditorei beherbergte. Davon zeugt auch die auf dem Grundstück lastende Gewerbebeschränkung zugunsten des Bündner Bäcker- und Konditorenmeisterverbandes. Gemäss den unbestritten gebliebenen Angaben des Beschwerdegegners 1 vom 11. August 2021 (act. B.39) habe sich in den 60er Jahren im Geschäftslokal die Konditorei/Bäckerei befunden, samt kleiner Wirtsstube. Danach sei ein \_\_\_\_\_ laden darin gewesen, gefolgt von einem M. \_\_\_\_\_ Betrieb und zuletzt habe das Gewerbelokal dem N. \_\_\_\_\_ als Lager gedient. Danach sei das Lokal für ein Jahr leer gestanden, bis der Beschwerdegegner 2 das Geschäftslokal gemietet habe.

#### **E. 4.9.2**

Die seit den 60er Jahren gewerbliche Nutzung des Gewerbelokals beinhaltete ursprünglich jeweils auch Publikumsverkehr, was auch auf einen

21 / 48 \_\_\_\_\_ laden zutrifft. Bei beiden Gewerbeformen "Betrieb einer Bäckerei/Konditorei samt kleiner Wirtsstube" sowie "Betrieb eines Imbisslokals" werden Speisen hergestellt, welche den Kunden/Gästen angeboten werden, mit dem Unterschied, dass im Inneren des \_\_\_\_\_ ladens den Gästen ein paar wenige Tische zur Verfügung gestellt werden, um die Speisen vor Ort zu verzehren (vgl. act. C.35 S. 3 und 6). Die Nutzung als \_\_\_\_\_ lokal umfasst den Betrieb auch am Abend, jedoch verbunden mit höheren Anforderungen bezüglich der Ruhestörung. Diesem Umstand ist die Beschwerdegegnerin mit den verfügbaren Öffnungszeiten begegnet (vgl. Erwägungen 8.1. ff. hiernach). Die Anmerkung der Beschwerdeführerin, dass die Vorgängerbetriebe um 19:00 Uhr geschlossen hätten (act. A.1. Rz. 195), mag zutreffend sein. Dabei vergisst sie allerdings, dass der Arbeitsbeginn beim Betrieb einer Bäckerei/Konditorei in den frühen Morgenstunden und während der Nachtruhe (siehe diesbezüglich Erwägung 4.9.3. hiernach) resp. nicht während den üblichen Arbeitszeiten des Tages erfolgt. Im Vergleich zum \_\_\_\_\_ lokal, in welchem im Inneren während der Ruhezeit (19:00 bis 22:00 Uhr) Speisen konsumiert werden können, greift die Anmerkung der Beschwerdeführerin zur Begründung der Zweck- und Nutzungsänderung zu kurz. Die seitens der Beschwerdeführerin reichlich ins Recht gelegten Fotos und Aufnahmen (insb. act. B.30 und b.31) vermögen denn auch nicht zu belegen, dass die heutige Nutzung als \_\_\_\_\_ lokal im Vergleich zur früheren Nutzung des Gewerbelokals als Bäckerei/Konditorei samt Wirtsstube eine räumlich stärkere Beanspruchung mit sich bringt.

#### **E. 4.9.3**

Diesbezüglich vertritt die Beschwerdegegnerin in der angefochtenen Verfügung den Standpunkt (vgl. act. B.2 E. 2e, S. 8), solange nicht feststehe, ob störende und übermässige

Geruchsemissionen vorliegen würden, könne auch nicht geprüft werden, ob der Restaurationsbetrieb in dieser Hinsicht mit einer intensiveren räumlichen Belastung einhergehe als die Vorgängerbetriebe und ob diesbezüglich Auflagen über die Emissionsbegrenzungen zu verfügen wären. Auch diese Frage sei im definitiven Entscheid hinsichtlich Lüftung zu beantworten. Dem kann nicht gefolgt werden, da die räumliche Wirkung bereits jetzt festgestellt werden kann. Aus der Baubewilligung vom 28. Juni 2018 resp. 29. August 2018 geht hervor, dass im Freien keine Aussengastwirtschaft aufgestellt werden darf (act. B.38, act. C.39, Beilage 1). Im Innern des Lokals befinden sich eine offene Küche mit Theke sowie wenige Tische mit jeweils drei Hockern. Im Durchschnitt werden nach Angabe der Betreiber täglich 20 bis 30 Gäste bedient (vgl. act. C.35 S. 3 und 6). Gestützt auf die Gastwirtschaftsbewilligung vom 2. Juni 2018 (act. C.1, Beilage 7) haben die Betreiber die folgenden Öffnungszeiten festgelegt: Gemäss Aushang im Lokal von 11:00 Uhr bis 22:00 Uhr (act. C.35 S. 3) und gemäss Internet von Mittwoch bis Samstag jeweils von 11:00 Uhr bis 21:30 Uhr und Sonntag von 17:30 Uhr bis

22 / 48 21:30 Uhr (abrufbar unter <https://www.engadin.ch>, Guide/Restaurants-und Bars/I.\_\_\_\_\_). Aufgrund dieser Eckdaten kann bereits jetzt die räumliche Wirkung festgestellt werden, die in ihrer Intensität bei der Bewirtung von 20 bis 30 Gästen pro Tag jener eines kleineren Betriebs, wie einer Bäckerei/Konditorei mit Weinstube, gleichkommt. Wichtiger ist im Zusammenhang der Beurteilung der räumlichen Wirkung, ob sich diese im Vergleich zu früher verändert hat. Diesen Beweis kann die Beschwerdeführerin, wie hiervor erörtert, mit ihren Foto- und Videoaufnahmen nicht erbringen. Ferner geht in diesem Zusammenhang ihr Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 1C\_460/2015 vom 6. Mai 2016 fehl (vgl. act. A.1 Rz. 151), wonach bei einer Zweck- und Nutzungsänderung von einem Lagergebäude in Büros die Anzahl der täglichen Zu- und Wegfahrten erheblich zunehme und damit die Erschliessung neu zu prüfen gewesen wäre, fehl, zumal sich die Nutzung des streitgegenständlichen Lokals in der Vergangenheit nicht bloss auf das Lagern von Gütern beschränkte.

#### **E. 4.9.4**

In der unmittelbaren Nähe des \_\_\_\_\_lokals befinden sich der Dorfladen P.\_\_\_\_\_ zwei Banken, die Bibliothek und weitere Geschäfte (Metzger, Sportartikel etc.). Weiter befinden sich in der Dorfkernzone (DK) gemäss Zonenplan mehrere Hotels und Restaurants (Restaurant Q.\_\_\_\_\_, R.\_\_\_\_\_, S.\_\_\_\_\_, T.\_\_\_\_\_ [nunmehr dauerhaft geschlossen, abrufbar unter <https://www.tripadvisor.ch>, Zuoz/Restaurant]). Das Restaurant im Hotel U.\_\_\_\_\_ liegt in der an die Dorfkernzone (DK) angrenzenden Hotelzone Engiadina (HZE). Aufgrund der Existenz von Gastronomiebetrieben in der Dorfkernzone (DK) musste die Beschwerdegegnerin grundsätzlich auch nicht mit Einsprachen gegen den Betrieb einer weiteren Gastwirtschaftsstätte rechnen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 76 vom 7. Mai 2024 E. 3.1.4 und R 11 40 vom 1. November 2011 E. 2), weshalb ihre Schlussfolgerung, es handle sich um einen gemäss Art. 49 BauG zonenkonformen Betrieb, nachvollziehbar und nicht zu beanstanden ist.

#### **E. 4.9.5**

Den unter dem Titel der Zonenkonformität seitens der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen bezüglich des unberechtigten Betretens und Parkierens auf Grundstück Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ (act. A.1 Rz. 197 ff.) kann nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin anerkennt selbst, dass die Thematik rund um die trotz des gerichtlichen Verbots nach Art.

258 ff. ZPO erfolgte Nutzung des nicht umfriedeten Vorplatzes des Grundstücks Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ in öffentlich-rechtlicher Hinsicht nicht justiziabel ist (act. A.1 Rz. 204). Für das Grundstück Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ erliess das Regionalgericht Maloja nämlich mit Entscheid vom 20. Juli 2021 (act. B.24) ein gerichtliches Verbot, wonach das Befahren bzw. das Betreten des Grundstücks

23 / 48 Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ verboten ist. Es ist der Beschwerdeführerin auch nicht zuzustimmen, dass ohne Widmung der betreffende private Grund nicht der Allgemeinheit zur Nutzung zur Verfügung stehe. Es gilt die Art der Nutzung zu differenzieren. Auf dem Grundstück Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ lastet gemäss Grundbuchauszug (act. C.1, Beilage 3) ein öffentliches Fusswegrecht zugunsten der Gemeinde Zuoz. Insofern ist es der Öffentlichkeit gestattet, den Vorplatz des Grundstücks Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ als Fussweg zu nutzen und zu betreten. Eine im privaten Eigentum stehende Strassenparzelle, auf der ein vertraglich eingeräumtes öffentliches Fuss- und Fahrwegrecht lastet, ist zu den öffentlichen Verkehrsflächen zu zählen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.194/2006 vom 3. November 2006 E. 2). Die Frage, ob auch eine nur als Fussweg dienende öffentliche Verkehrsfläche wie der besagte Vorplatz dem SVG untersteht, kann jedoch offen gelassen werden. Ebenso kann die Frage offen bleiben, ob eine allfällige Duldung seitens der Vorgängereigentümer durch jahrelangen, widerspruchslosen Gebrauch des Vorplatzes als öffentliche Strasse vorliegen würde, und damit eine entsprechende Widmung als erwirkt gelten würde (vgl. statt vieler: Urteil des Bundesgerichts 5A\_348/2012 vom 15. August 2012 E. 4.3.3), da es vorliegend nicht entscheidrelevant ist, die Zonenkonformität des \_\_\_\_\_ladens ausschliesslich über die Anwendbarkeit des SVG zu definieren. Für einen unbeteiligten Passanten sieht der Vorplatz jedenfalls nicht offensichtlich als zur Parzelle Nr. Z.1.\_\_\_\_\_ zugehörig aus (vgl. Fotos in act. B.22 und B.23). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin, die Abgrenzung des Vorplatzes zur öffentlichen Strasse sei aufgrund der verschiedenen Pflasterung deutlich erkennbar (act. A.1 Rz. 202), ist eine Unterscheidung der Eigentumsverhältnisse ohne Konsultation der entsprechenden Katasterpläne nicht möglich. Zudem ist das öffentliche Fusswegrecht grundbuchlich ausgewiesen und zu dulden resp. der Vorplatz ist mindestens zu diesem Zweck der Öffentlichkeit zugänglich. Bezüglich des unberechtigten Befahrens und Parkierens hat sich die Beschwerdeführerin mit dem gerichtlichen Verbot (act. B.24), gegen welches die Beschwerdegegnerin nicht opponiert hat, resp. der Besitzschutzklage (act. C.47) beholfen und bringt die Verstösse jeweils erfolgreich zur Anzeige (act. B.26 ff.). Ein darüber hinaus gehender öffentlich-rechtlicher Anspruch besteht nicht resp. war seitens der Beschwerdegegnerin auch nicht zu prüfen und erweist sich als Begründung für die behauptete intensivere räumliche Belastung als untauglich. Aufgrund des öffentlichen Charakters des Vorplatzes sowie des Umstandes, dass sich vor der gesamten Ostfassade des Gebäudes Nr. Z.7.\_\_\_\_\_ resp. des \_\_\_\_\_ladens ein schmaler Streifen der Parzelle Nr. Z.6.\_\_\_\_\_ befindet (vgl. statt vieler act. C.1, Beilage 8), ist den Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der angefochtenen Verfügung (act. B.1 E. 2.b), wonach wahrnehmbar öffentliche Plätze betreten, werden dürften und darauf verweilt, gesprochen und gegessen werden darf, und

24 / 48 dass folglich von ihrer Seite auch keine weiteren Anordnungen zu treffen sind, zu folgen.

#### **E. 4.10**

Im Lichte dieser Ausführungen kann der Beschwerdegegnerin nicht vorgeworfen werden, zu Unrecht die Zonenkonformität des \_\_\_\_\_ladens bejaht und das Baugesuch nach

Massgabe des vereinfachten Verfahrens (ehemaliges Meldeverfahren) behandelt zu haben, handelt es sich doch um einen üblichen Gewerbebetrieb in der Dorfkernzone, in der eine intensivere Belastung durch verschiedene Betriebe mit einhergehendem Publikumsverkehr zonenkonform ist. Die Beschwerdegegnerin hat das ihr im Rahmen der Auslegung des kommunalen Baurechts, insb. von Art. 48 Abs. 2 Ziff. 2 und Art. 49 BauG, zustehende Ermessen weder unangemessen noch in Missachtung von übergeordnetem Recht ausgeübt, wenn sie den \_\_\_\_\_laden als mit dem Charakter der Dorfkernzone vereinbaren Betrieb einstuft und diesem damit ein überwiegendes öffentliches Interesse an seiner Existenz zuweist. Für das Gericht besteht kein Anlass, in dieses Ermessen einzugreifen und den angefochtenen Entscheid aufzuheben. Der Vorwurf der ungenügenden Feststellung des Sachverhalts bezüglich der räumlichen Belastung durch den \_\_\_\_\_laden geht ins Leere. Nach dem Gesagten ist somit nicht ersichtlich, inwiefern der vorliegend umstrittene \_\_\_\_\_laden dem Zweck der Dorfkernzone widersprechen bzw. nicht zonenkonform sein sollte. Damit war es der Beschwerdegegnerin auch nicht verwehrt, den betreffenden Umbau im vereinfachten Baubewilligungsverfahren zu behandeln.

5. Umweltschutzrechtliche Vorgaben

5.1.1. Umstritten ist weiter die Frage, ob der \_\_\_\_\_laden die umweltschutzrechtlichen Vorgaben einhält. Ob es sich hierbei um eine Frage der Zonenkonformität (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG) oder aber um eine Frage der Einhaltung der übrigen Voraussetzungen einer Baubewilligung handelt (vgl. Art. 22 Abs. 3 RPG), kann vorliegend offen bleiben.

5.1.2. Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen müssen durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden (Art. 11 Abs. 1 USG [SR 814.01]; Emissionsbegrenzungen). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG; Vorsorgeprinzip). Die Emissionsbegrenzungen müssen verschärft werden, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG).

25 / 48

5.1.3. Die Gemeinden erfüllen die ihnen gemäss dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz [KUSG; BR 820.100] KUSG übertragenen Aufgaben, und erlassen die notwendigen Emissionsbegrenzungen in den Baubewilligungsverfahren (Art. 3 Abs. 1 KUSG) als auch in den eine Baubewilligung ergänzenden Verfahren (Art. 12 ff. und Art. 20 ff. KUSG i.V.m. Art. 85 ff. KRG) sowie im Rahmen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 8 KUSG).

5.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der gewerbliche Betrieb des \_\_\_\_\_ladens verursache in der Umgebung und insbesondere auf dem Grundstück Nr. Z.1. \_\_\_\_\_ erhebliche und übermässige Luftverunreinigungen durch sehr unangenehme, stark riechende Kochgerüche (act. A.1 Rz. 237), unter anderem durch die Lüftungsanlagen (act. A.4 Rz. 4). Es sei in Bezug auf die durch den Betrieb des \_\_\_\_\_ladens verursachten Einwirkungen noch nie geprüft worden, ob diese mit den zwingenden Vorgaben des Luftreinhalterechts vereinbar seien. Weitere luftverunreinigende Immissionen werden seitens der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Mit der Dispositivziffer 2 der Verfügung des Gemeindevorstandes Zuoz vom 3. Mai 2023 wurden die Beschwerdegegner 1 bis 3 verpflichtet, betreffend Lüftung weitere Abklärungen zu tätigen und der Gemeinde vorzulegen. Diese Anordnung wurde nicht angefochten (vgl. Erwägung 2.2. hiervor). Sowohl die Einhaltung der umweltschutzrechtlichen Vorgaben durch die bestehende Lüftung als auch der geplante Umbau der Abluftanlage über Dach bilden Gegenstand des Verfahrens VR3 24 80, weshalb, um Wiederholungen zu vermeiden, auf die Ausführungen in jenem Urteil

verwiesen wird (vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR3 24 80 vom 16. September 2025, insbesondere Erwägungen 7. bis 7.5). 5.3. Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, die Beschwerdegegnerin verkenne, dass eine intensivere räumliche Belastung mit dem Betrieb des \_\_\_\_\_ladens einhergehe (act. A.1 Rz. 250 ff.). Zum Nachweis dieser Behauptung legt die Beschwerdeführerin fünf Protokolle der von ihr beauftragten privaten Sicherheitsfirma vom 14. September 2022 bis 28. September 2022 sowie 83 Aufnahmeausschnitte der an ihrem Gebäude montierten Videokamera, datierend zwischen dem 17. September 2022 und 28. September 2022 (act. C.30, Beilagen 1 bis 88), und weitere 132 Ausschnitte, datierend zwischen dem 29. September 2022 und 22. Oktober 2022 (act. C.31, Beilagen 89 bis 215), ins Recht. 5.3.1. Vorliegend steht fest, dass der \_\_\_\_\_laden eine neue ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG (SR 814.01) und Art. 2 Abs. 1 der Lärmschutz- Verordnung (LSV; SR 814.41) ist, die den bundesrechtlichen Bestimmungen über den Lärmschutz unterliegt, soweit die mit dem Betrieb verbundenen Emissionen

26 / 48 nach aussen dringen (Aussenlärmemissionen; vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a LSV). Der Anlage zuzurechnen sind alle Geräusche, die durch ihre bestimmungsgemässe Benutzung verursacht werden, und zwar unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes erzeugt werden (BGE 133 II 292 E. 3.1 m.w.H.). Dazu gehört insbesondere auch der Lärm, den Gäste beim Betreten und Verlassen des Lokals verursachen (vgl. BGE 130 II 32 E. 2.1, 123 II 325 E. 4a). Gemäss Art. 7 Abs. 1 LSV müssen die Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (lit. a, vgl. auch Art. 11 Abs. 2 USG) und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten (lit. b). Die von der Anlage verursachten Lärmimmissionen müssen somit sowohl die Planungswerte der jeweils massgebenden Empfindlichkeitsstufen – vorliegend der Empfindlichkeitsstufe III (vgl. Zonenschema Art. 58 BauG i.V.m. Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV) – einhalten als auch der Vorsorge genügen. Die Anforderungen gelten kumulativ und ihre Einhaltung ist jeweils im Einzelfall zu prüfen (BGE 123 II 325 E. 4c/dd; GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2011, Art. 11 N. 11). 5.3.2. Der Bundesrat hat gestützt auf Art. 13, 19 und 23 USG für einige häufige, oft als besonders störend empfundene Schall- bzw. Lärmquellen in den Anhängen 3 ff. der LSV mit den Belastungsgrenzwerten (Planungs-, Immissionsgrenz- und Alarmwerte; Art. 2 Abs. 5 LSV) objektive Beurteilungskriterien aufgestellt, die auf die durchschnittliche Reaktion normal lärmempfindlicher Personen abgestützt sind (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_161/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.3, 1C\_550/2010 vom 25. März 2011 E. 2.2). Die Lärmschutzverordnung enthält jedoch nicht für alle Lärmarten Belastungsgrenzwerte. Fehlen solche, so sind die Lärmimmissionen gemäss Art. 40 Abs. 3 LSV im Einzelfall nach Art. 15 USG unter Berücksichtigung von Art. 19 USG (Alarmwerte) und Art. 23 USG (Planungswerte) zu beurteilen (zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 14 70 vom 6. November 2015 E. 5a). Für Alltags- und Gaststättenlärm – wie im vorliegenden Fall – sieht die Lärmschutzverordnung keine Belastungsgrenzwerte vor (Urteil des Bundesgerichts 1C\_560/2017 vom

## **E. 9**

Dezember 2011 E. 4.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1175 ff.). Infolge von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700) verfügt das Obergericht des Kantons Graubünden

im Bereich des Raumplanungsrechts grundsätzlich über eine volle Kognition, welche eine Heilung eines allfälligen formellen Mangels ermöglicht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_158/2019 vom 30. März 2020 E. 2.6, 1C\_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.2 und 1P.62/2007 vom 17. August 2007 E. 2.1). Hinsichtlich einer eigentlichen Angemessenheits- oder Ermessenskontrolle hat es sich aber trotzdem seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz bewusst zu sein und sich bei der Überprüfung von Entscheidungen, die namentlich lokale Umstände betreffen, eine gewisse

19 / 48 Zurückhaltung aufzuerlegen (vgl. BGE 146 II 367 E. 3.1.4 und 145 I 52 E. 3.1 ff.; Urteile des Bundesgerichts 1C\_48/2022 vom 29. März 2023 E. 4.4, 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 4.3, 1C\_266/2020 vom 4. Januar 2021 E. 3.3.1; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 22 10 vom 7. Juni 2022 E. 2.5, R 19 73, R 19 74, R 19 75 und R 19 76 vom 28. September 2021 E. 2.2, R 19 6 vom 22. Dezember 2020 E. 2.3.2). Dabei verfügen im Kanton Graubünden die Gemeinden im Bereich des kommunalen Bau- und Raumplanungsrechts grundsätzlich über eine relativ weitgehende Entscheidungsfreiheit bzw. Autonomie (vgl. BGE 128 I 3 E. 2b, 118 Ia 446 E. 3c; Urteile des Bundesgerichts 1C\_172/2020 vom 24. März 2021 E. 3.2, 1C\_173/2020 vom 24. März 2021 E. 3.2, 1C\_532/2015 vom 26. Januar 2016 E. 2.4). Von einer Rückweisung an die Vorinstanz ist – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör – abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung – im Sinne einer Heilung des Mangels – zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wäre (siehe BGE 142 II 218 E. 2.8.1, 138 II 77 E. 4.3, 137 I 195 E. 2.3.2, 136 V 117 E. 4.2.2.2; Urteile des Bundesgerichts 1C\_128/2022 vom 19. Januar 2023 E. 3.5, 2C\_756/2019 vom

#### **E. 14**

Mai 2020 E. 3.2, 1C\_158/2019 vom 30. März 2020 E. 2.6).

#### **E. 17**

Dezember 2018 E. 2.1). 5.3.3. Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Aufgrund des Verweises auf Art. 23 USG ist sodann eine strengere Beurteilung

27 / 48 angezeigt, wenn – wie hier – nicht eine bereits bestehende, sondern eine neue Anlage i.V. Art. 47 Abs. 1 LSV zur Diskussion steht. In diesem Fall sind die Planungswerte zu berücksichtigen, welche unter den Immissionsgrenzwerten liegen (Art. 23 und 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV). Das Bundesgericht hat zu den Planungswerten in seiner Rechtsprechung betreffend Publikumseinrichtungen festgehalten, dass der durch die Kundschaft eines Betriebs verursachte Lärm während der Nacht grundsätzlich höchstens geringfügige Störungen verursachen darf (BGE 137 II 30 E. 3.4) bzw. die Lärmimmissionen höchstens geringfügig störend sein dürfen (Urteile des Bundesgerichts 1C\_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.2, 1C\_252/2017 vom 5. Oktober 2018 E. 5). Im Rahmen der vorzunehmenden Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, der Zeitpunkt und die Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG)

vorzunehmen (Urteile des Bundesgerichts 1C\_13/2020 vom 13. Oktober 2020 E. 5.5, 1C\_293/2017 vom 9. März 2018 E. 3.1.2; BGE 133 II 292 E. 3.3 m.w.H.; zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 14 70 vom 6. November 2015 E. 5a). 5.3.4. Als Entscheidungshilfe für eine gemäss Rechtsprechung objektivierte Betrachtung können fachlich abgestützte private Richtlinien, wie namentlich die von der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute (Cercle Bruit) herausgegebene Vollzugshilfe 8.10 vom 10. März 1999, vollständig überarbeitet am 1. Februar 2019, zur Ermittlung und Beurteilung des Lärms von öffentlichen Lokalen (abrufbar unter <https://www.cerclebruit.ch>, Vollzugsordner/Alltagslärm/Kultur- und Gastgewerbebetriebe [nachfolgend: CB-Vollzugshilfe]) berücksichtigt werden (vgl. BGE 137 II 30 E. 3.4 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 1C\_13/2020 vom 13. Oktober 2020 E. 5.5). Die Vollzugshilfe des Cercle Bruit ist nicht nur auf öffentliche Lokale mit Musikerzeugung zugeschnitten, sondern umfasst alle Lärmimmissionen von Gaststätten, einschliesslich Kundenverkehr, Parkplatzlärm und durch Verkehr erzeugten Lärm (vgl. insbesondere Ziff. 3 und 5 der Vollzugshilfe; Urteil des Bundesgerichts 1C\_161/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.3; zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 14 70 vom 6. November 2015 E. 5a). 5.4. Vorliegend sind in der Dorfkernzone (DK) mit der Empfindlichkeitsstufe III gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV mässig störende Betriebe zugelassen, wobei gemäss Anhang 6 LSV ein zu beachtender Planungswert von 60 dB am Tag (von

28 / 48 07:00 Uhr bis 19:00 Uhr) bzw. 50 dB in der Nacht (Anhang 6 LSV) festgelegt ist. Es ist zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin Anlass dazu gehabt hätte, annehmen zu müssen, dass bezüglich Kundenverhalten und Lärmimmissionen, namentlich beim Raucherbereich vor dem Lokal (Holzfass) und beim Gästeverkehr des hier streitgegenständlichen Gastronomiebetriebs, die Planungswerte überschritten würden. 5.4.1. Der streitgegenständliche \_\_\_\_\_laden besteht in der Hauptsache aus einem einzigen Raum im Erdgeschoss. Unmittelbar im Eingangsbereich befinden sich ein paar Tische mit wenigen Sitzplätzen. Im Anschluss daran befindet sich die Theke mit der offenen Küche. Die (unbewilligte) Aussengastwirtschaft wurde mittlerweile wieder abgebaut (act. B.2 E. 2a), weshalb das Lokal über keine solche verfügt. Demnach fällt auch ein diesbezügliches zu prüfendes Gästeverhalten ausser Betracht. 5.4.2. Der Raucherbereich befindet sich vor dem Eingang des Lokals beim Holzfass (vgl. act. C.35 S. 6), und ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht als Aussengastwirtschaft zu qualifizieren. Dass der Raucherbereich als solcher genutzt wird, ist nicht zu beanstanden. Gemäss den Aussagen der Betreiber anlässlich der Begehung vom 26. Oktober 2022 würden die Gäste mündlich informiert, dass vor dem Lokal nicht konsumiert werden dürfe, und man mache auf das benachbarte Grundstück aufmerksam; Gäste, die sich nicht daran hielten, würden darauf aufmerksam gemacht, dies zu unterlassen (act. C.35 S. 6). Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass sich die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach die Beschwerdegegnerin ihr rechtliches Gehör verletzt habe, indem sie nie eine definitive Fassung des Protokolls der Begehung vom 26. Oktober 2022 ausgestellt habe (vgl. act. A.1 Rz. 108), als unbegründet erweist. Die diesbezügliche Stellungnahme der heutigen Beschwerdeführerin vom

## **E. 21**

vom 4. Mai 2010 E. 3b).

46 / 48 11.3.2. Was die Kosten für die externe Rechtsberatung anbelangt, ist festzuhalten, dass sich das hier zur Diskussion stehende Verfahren insbesondere aufgrund der sehr umfangreichen Eingaben der Beschwerdeführerin aufwändiger und komplexer erwies als dies sonst üblich ist; nicht, weil die Rechtsfragen an und für sich komplex sind, sondern die daraus gezogenen und in ausufernden, redundanten Eingaben dargelegten Schlüsse der Beschwerdeführerin die Gemeinde vor komplexe Fragestellungen gestellt hat. Deshalb ist nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin für das gesamte Verfahren, welches mit Erlass der Verfügung vom 3. Mai 2023 seinen Abschluss fand, eine externe Rechtsberatung beigezogen hat. Gleichwohl mangelt es in der angefochtenen Verfügung sowie in den Rechtsschriften der Beschwerdegegnerin an einer substantiierten Darlegung des effektiven Aufwands für die externe Rechtsberatung. Zudem erscheint ein Honorar in Höhe von CHF 18'500.00 in bau- und gewerbepolizeilichen Verfahren als überhöht und wäre entsprechend zu kürzen. Dabei zu berücksichtigen wären die der Gemeinde ohnehin in ihrem Wirkungskreis entstehenden Kosten, welche in Abzug zu bringen wären. Insgesamt ergibt sich aus der Verfügung vom 3. Mai 2023 nicht in rechtsgenügender Weise, welche tatsächlichen und rechtlichen Überlegungen für die Bemessung der Kosten, bestehend aus einer Entscheidegebühr in Höhe von CHF 2'000.00, den Kosten des Augenscheins inklusive Protokoll CHF 1'000.00 sowie den Kosten für die juristische Beratung in Höhe von CHF 18'500.00, massgebend waren. Insbesondere scheinen die Entscheidegebühr und die Kosten des Augenscheins im Verhältnis zu den auf Gemeindeebene festgelegten Kostensätzen von maximal CHF 200.00 für gastgewerbliche Kontrollverfahren und, je nach effektivem Aufwand, von mindesten CHF 100.00 für baupolizeiliches Verfahren nicht vernünftig zu sein. Der angefochtene Entscheid erlaubt jedoch nicht, die korrekte Kostenbemessung resp. die Einhaltung des Äquivalenzprinzips zu überprüfen. Zudem sind die Kosten eines Augenscheins zu den üblichen Verfahrenskosten zu schlagen. Nach dem Gesagten ist in diesem Punkt die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als dass die Dispositivziffer 4 der Verfügung vom 3. Mai 2023 teilweise aufzuheben und die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist, damit diese in Bezug auf die Bemessung der Kosten einen den gesetzlichen Anforderungen und dem Äquivalenzprinzip genügenden Entscheid trifft. Bezüglich der beantragten Zusprechung einer Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren fehlt es hingegen an einer substantiierten Begründung seitens der Beschwerdeführerin, weshalb dieses Begehren abzuweisen ist. 12. Kosten des Beschwerdeverfahrens

47 / 48 12.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr, die auf CHF 5'000.00 festgelegt wird, und den Kanzleiauslagen (Art. 75 Abs. 1 lit. a und b VRG), gestützt auf Art. 73 Abs. 1 sowie Art. 72 Abs. 1 VRG zu 9/10 zu Lasten der Beschwerdeführerin nach Massgabe ihres praktisch vollständigen Unterliegens sowie zu 1/10 zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Letztere figuriert aufgrund der von ihr zu verantwortenden Bemessung der vorinstanzlichen Verfahrenskosten als Verursacherin der Gerichtskosten, weshalb ihr der entsprechende Anteil zuzurechnen ist. 12.2. Gemäss Art. 16a Abs. 2 AnwG (BR 310.100) und Art. 2 Abs. 1 und 2 HV (BR 310.250) i.V.m. Art. 19 AnwG wird die Höhe der Parteientschädigung an die obsiegende Partei nach Ermessen des Gerichts festgesetzt, wobei es grundsätzlich von dem in der Honorarnote geltend gemachten (und als angemessen sowie für die Prozessführung erforderlich zu betrachtenden) Aufwand sowie (üblichen) Stundenansatz ausgeht. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen

Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass, weshalb der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zugesprochen wird. Der Beschwerdegegner 1 hat sowohl auf die Eingabe einer Vernehmlassung als auch einer Duplik verzichtet und auch keinen Antrag auf Parteientschädigung gestellt. Praxisgemäss ist ihm somit auch keine Parteientschädigung zuzusprechen. Da die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin trotz entsprechender Aufforderung keine Honorarnote eingereicht hat, legt das Gericht die zuzusprechenden Parteientschädigungen gestützt auf Art. 2 und Art. 4 HV nach Ermessen fest. In Anwendung der Regelung zur Festlegung der Parteientschädigung nach Massgabe des Obsiegens nach Art. 78 Abs. 1 VRG erweist sich derselbe Verteilschlüssel wie in Erwägung 12.1. hiervor als sachgerecht. Ausgehend davon hat die Beschwerdeführerin die Beschwerdeführerin nach Massgabe ihres Unterliegens und in Anbetracht der Umstände des vorliegenden Verfahrens mit pauschal CHF 1'000.00 (inkl. Spesen, exkl. MWST) zu entschädigen. 12.3. Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner 2 und 3 haben keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung und machen auch keine Umtriebsentschädigungen geltend.

48 / 48 Es wird erkannt:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.