

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_369/2016

Urteil vom 1. Mai 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Gelzer.

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

gegen

1. A. _____,
2. B. _____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Urs Zinsli.

Gegenstand
Baulinie (Revers),

Beschwerde gegen das Urteil vom 3. Mai 2016
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.
A. _____ und B. _____ (Bauherrschaft) sind Eigentümer der Baurechtsparzelle 12467 (Baugrundstück) des Quartierplans Tellostrasse in Chur, der am 5. November 2013 vom Stadtrat Chur genehmigt wurde.

B.
Am 16. Oktober 2014 ersuchte die Bauherrschaft darum, auf ihrem Baugrundstück in der Wohnzone 1 den Neubau eines Einfamilienhauses zu bewilligen. Am 12. November 2014 reichte die Bauherrschaft überarbeitete Bauunterlagen ein. Am 3. Februar 2015 bewilligte der Stadtrat Chur das überarbeitete Bauvorhaben unter Auflagen und Bedingungen. Die bewilligten Baupläne sahen gemäss den zwingenden Bestimmungen des Quartierplans Tellostrasse vor, dass die nordseitige Begrenzungsmauer, die Einfriedung und die Umgebungsmauern sowie der Zugang und die Zufahrt im Erschliessungs- und Parkierbereich im Baulinienbereich erstellt werden. Zudem wurden in diesem Bereich Erdwärmesonden bewilligt.
Ziff. 4.1.1 der Baubewilligung lautete:

"Vor Baubeginn muss der von der Baupolizei erstellte Revers für alle vor der Baulinie liegenden Bauteile und Terrainveränderungen unterzeichnet zugestellt werden. Die Erteilung der Baubewilligung erfolgt nur unter Vorbehalt dieser Unterzeichnung."

Am 6. Februar 2015 stellte die Stadt Chur der Bauherrschaft den Entwurf eines Reverses (Nr. 4225) zu, der dem Sinne nach vorsah, den Eigentümern der Parzelle 12467 werde die Erstellung einer nordseitigen Begrenzungsmauer, Einfriedungen und Umgebungsmauern, Erdwärmesonden sowie Zugang und Zufahrt im Erschliessungs- und Parkierbereich vor der rechtsgültigen Baulinie der

Tellostrasse unter der Bedingung erlaubt, dass diese Bauteile und Veränderungen auf erstes Verlangen des Stadtrats ohne Entschädigungsanspruch zu entfernen, zu versetzen oder abzuändern seien, sofern sie einem weiteren Ausbau der Tellostrasse hinderlich seien. Allfällige Mehrkosten, die der Stadt durch das Vorhandensein dieser Bauteile beim Verlegen von Leitungen oder Kabeln entstünden, gingen zulasten der Reversnehmer.

Mit Schreiben vom 26. Februar 2015 teilte die Stadt Chur dem Architekten der Bauherrschaft mit, aufgrund der heutigen Besprechung betreffend die Auflage in Ziff. 4.1.1 des Bauentscheids könne die Stadt Chur die Baufreigabe bereits jetzt erteilen; die inhaltliche Korrektur des Reverses Nr. 4225 vom 6. Februar 2015 werde einige Zeit in Anspruch nehmen.

Am 11. März 2015 schrieb der Rechtskonsulent der Stadt Chur der Bauherrschaft, ihr könne insofern entgegengekommen werden, als bei einer allfällig notwendigen Entfernung von Bauten und Anlagen, die aufgrund des Quartierplans zwingend vor der Baulinie erstellt werden müssten, für die Bauherrschaft keine Kosten anfielen. Diesem Schreiben wurde ein entsprechender Entwurf eines Reverses beigelegt.

Am 23. März 2015 teilte die Bauherrschaft der Stadt Chur mit, sie könne den Reversentwurf vom 11. März 2015 nicht akzeptieren, weil darin kein über die Kostentragung durch die Stadt Chur hinausgehender Schadenersatz vorgesehen werde.

Im Schreiben an die Bauherrschaft vom 1. April 2015 widerrief die Stadt Chur ihre Baufreigabe vom 26. Februar 2015 und erklärte, die Baubewilligung bleibe damit gemäss Ziff. 4.1.1 ungültig und gelte als nicht erteilt, solange kein Revers unterzeichnet sei.

Mit Beschluss vom 28. April 2015 verfügte der Stadtrat gegenüber der Bauherrschaft, dass die Stadt Chur ihr das Erstellen einer nordseitigen Begrenzungsmauer, von Einfriedungen und Umgebungsmauern, Erdwärmesonden sowie Zugang und Zufahrten im Erschliessungs- und Parkierungsbereich vor der rechtsgültigen Baulinie der Tellostrasse unter der Bedingung gestatte, dass die Bauten und Anlagen oder Teile davon auf erstes Verlangen des Stadtrats ohne Entschädigungsanspruch zu entfernen, zu versetzen oder abzuändern seien, sofern sie einem weiteren Ausbau der Tellostrasse hinderlich seien. Allfällige Mehrkosten, die der Stadt durch das Vorhandensein dieser Bauteile beim Verlegen von Leitungen und Kabeln entstünden, gingen zulasten der Reversnehmer. In der Begründung führte der Stadtrat namentlich aus, um keine Präjudizen zu schaffen und mit Blick auf die Rechtsgleichheit nehme er von der vorgeschlagenen Lösung Abstand, dass die Bauten, die aufgrund des Quartierplans zwingend vor der Baulinie erstellt werden müssen, auf Kosten der Stadt entfernt werden, wenn sie einem weiteren Ausbau der Tellostrasse hinderlich sind.

Mit Urteil vom 3. Mai 2016 hob das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden die Verfügung der Stadt Chur vom 28. April 2015 in Gutheissung einer Beschwerde der Bauherrschaft auf und wies die Sache an die Stadt Chur zurück, damit diese die Bauherrschaft auffordere, den auf die freiwillig im Baubereich zu erstellenden oder bereits erstellten Bauten und Anlagen (Erdwärmesonden) beschränkten Revers zu unterzeichnen, ansonsten die Baubewilligung zu verweigern sei.

C.

Die Stadt Chur (Beschwerdeführerin) erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. Mai 2016 sei aufzuheben; eventuell sei die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Bauherrschaft (Beschwerdegegner) beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten oder sie eventuell abzuweisen.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts. Gegen diesen Entscheid steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (BGE 133 II 353 E. 2 S. 356).

1.2. Nach Art. 90 BGG steht die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide offen, die das Verfahren abschliessen. Rückweisungsentscheide, mit denen eine Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, schliessen das Verfahren nicht ab und sind daher grundsätzlich Zwischenentscheide, die nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG direkt mit Beschwerde angefochten werden können. Anders verhält es sich, wenn der Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 138 I 143 E. 1.2; 142 II 20 E. 1.2

S. 23 f.; je mit Hinweisen).

Mit dem vorinstanzlichen Entscheid werden dem Stadtrat als Baubehörde für das weitere Vorgehen bezüglich des strittigen Reverses Anweisungen gegeben, die keinen Entscheidungsspielraum lassen. Die Rückweisung dient damit nur noch der Umsetzung der Anordnungen im vorinstanzlichen Urteil, weshalb dieses nach der Rechtsprechung als Endentscheid zu qualifizieren ist.

1.3. Die Beschwerdeführerin ist als Baubewilligungsbehörde durch den angefochtenen Entscheid als Trägerin hoheitlicher Gewalt bezüglich der Festlegung bzw. Durchsetzung von Baulinien berührt. Sie ist daher befugt, mit Beschwerde eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend zu machen (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG; Urteil 1C_646/2015 vom 8. Juni 2016 E. 1). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften im streitigen Bereich beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E. 5.3 S. 42 f. mit Hinweisen). In Verbindung mit der Rüge der Missachtung ihrer Autonomie kann die Beschwerdeführerin auch eine Verletzung des Willkürverbots nach Art. 9 BV geltend machen (BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272; 131 I 91 E. 3.1 S. 95).

2.2. Bezüglich der Rügen der Verletzung der Gemeindeautonomie prüft das Bundesgericht die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, diejenige von sonstigem kantonalem Verfassungsrecht jedoch nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (Art. 95 lit. a und c BGG; BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43 mit Hinweisen). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten - einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht - gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281 f.; 136 I 229 E. 4.1 S. 235).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Bauentscheid sei mit einer Reversverpflichtung, die alle vor der Baulinie liegenden Bauteile und Terrainveränderungen erfasse, unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Die Vorinstanz habe daher diese Verpflichtung, die nicht Prozessgegenstand gebildet habe, nicht auf den Rückbau der Erdsonde reduzieren dürfen.

3.2. Zu beachten ist, dass die Beschwerdeführerin nach der Erteilung der Baubewilligung am 3. Februar 2015 den Revers vom 6. Februar 2015 in Wiedererwägung zog, indem sie mit Schreiben vom 26. Februar 2015 (noch innerhalb der 30-tägigen Rechtsmittelfrist) eine inhaltliche Korrektur dieses Reverses ankündigte. Nachdem die Beschwerdegegner auch den abgeänderten Revers vom 11. März 2015 nicht unterzeichneten, verfügte die Beschwerdeführerin am 28. April 2015 den ursprünglichen Revers und erklärte, dass sie vom abgeänderten Entwurf Abstand nehme. Erst damit wurde den Beschwerdegegnern der definitive Revers mitgeteilt, weshalb sie vorher nicht gehalten waren, diesen anzufechten. Demnach erweist sich der Vorwurf, die Vorinstanz habe eine unangefochtene Reversverpflichtung abgeändert, als unbegründet, weshalb insoweit auch keine Verletzung der Gemeindeautonomie vorliegt.

4.

4.1. Die Vorinstanz führte zur Rechtmässigkeit des verfügten Reverses im Wesentlichen aus, die Beschwerdeführerin habe mit der Genehmigung des Quartierplans Tellostrasse am 5. November 2013 den in Art. 57 Abs. 1 KRG erwähnten "gesetzlichen Zustand" gegenüber der Festlegung der Baulinie im Jahr 1967 im Bereich der Grundstücke der Beschwerdegegner neu bzw. erstmals ausdrücklich definiert. Indem aufgrund der Quartierplanvorschriften gewisse Bauten und Anlagen zwingend im Baulinienbereich erstellt werden müssten, werde für diese Bauten und Anlagen die Wirkung der Baulinien aufgehoben. Etwas anderes hätte in den Bestimmungen des Quartierplans klar festgehalten

werden müssen. Demnach habe die Beschwerdeführerin für die vorgenannten Bauten und Anlagen keine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 57 Abs. 1 KRG erteilen und auch keinen Revers verfügen dürfen.

4.2. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe die Regelung der Baulinien in Art. 55 ff. KRG willkürlich angewendet und damit die Gemeindeautonomie verletzt. Um den künftigen Ausbau der Tellostrasse mit Nebenanlagen und Leitungen sicherzustellen, bestehe innerhalb der Baulinien an dieser Strasse gemäss Art. 55 Abs. 2 KRG ein grundsätzliches Verbot für die Erstellung neuer Bauten und Anlagen. Ausnahmen vom Bauverbot seien nach Art. 57 Abs. 1 KRG nur unter der Bedingung eines Beseitigungsreverses möglich, damit zum gegebenen Zeitpunkt der gesetzliche Zustand hergestellt werden kann. Unter diesem Zustand seien nicht die mit dem Quartierplan geschaffenen baulichen Möglichkeiten, sondern die wiederherzustellende Freihaltung des Baulinienbereichs im Sinne von Art. 55 Abs. 1 KRG gemeint. Die entsprechenden Baulinien seien mit dem Quartierplan Tellostrasse nicht gemäss Art. 57 Abs. 2 KRG aufgehoben, sondern im Bereich des Grundstücks der Beschwerdegegner bloss leicht angepasst worden. Da Art. 1 der Quartierplanbestimmungen ausdrücklich auf das kantonale Raumplanungsrecht und damit auch auf Art. 55 KRG verweise, sei für die Beibehaltung der Baulinie kein Hinweis erforderlich, dass die Baulinie für im Baulinienbereich erstellte

Bauten und Anlagen ihre Gültigkeit behalte. Schliesslich seien die vom Quartierplan vor der Baulinie (zwingend) vorgesehenen Bauten von den Beschwerdegegnern als Grundeigentümer freiwillig akzeptiert worden, hätten sie doch sonst wohl kein Baurechtsgrundstück im Quartierplan Tellostrasse erworben. Die gegenteilige vorinstanzliche Annahme stehe zur aktenkundigen Situation im Widerspruch.

4.3. Gemäss Art. 55 Abs. 2 KRG bestimmen Baulinien die Grenze, bis zu der ober- und unterirdisch gebaut werden darf. Damit besteht innerhalb der Baulinien ein grundsätzliches Bauverbot. Gemäss Art. 57 Abs. 1 KRG kann die für die Bewilligung zuständige Behörde Ausnahmen von den Vorschriften über Baulinien (bzw. dem entsprechenden Bauverbot) gewähren, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und die Grundeigentümer sich in einem Revers verpflichten, auf Verlangen der zuständigen Behörde den gesetzlichen Zustand herzustellen. Werden Baulinien als Bestandteil von Quartierplänen festgelegt, gelten gemäss Art. 57 Abs. 2 KRG die Verfahrensvorschriften für die betreffenden Pläne. Demnach dürfen nach Art. 57 Abs. 1 KRG Ausnahmegewilligungen für Bauten im Baulinienbereich nur erteilt werden, wenn sich der Bauherr in einer schriftlichen Erklärung verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde die grundsätzlich im Baulinienbereich unzulässigen Bauten wieder zu beseitigen, weshalb von Beseitigungsreversen gesprochen wird (vgl. Urteile 1C_147/2013 vom 10. Juni 2013 E. 3.2; 1E.2/2007 vom 11. Januar 2008 E. 2.2). Ohne die Unterzeichnung eines solchen Reverses ist die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 57 Abs. 1 KRG für die Bauten im

Baulinienbereich zu verweigern, was bedeutet, dass der Bauherr auf diese Bauten zu verzichten hat. Sieht ein Quartierplan vor, dass gewisse Bauten zwingend im Baulinienbereich zu errichten sind, kann die Bauherrschaft - wenn sie die im Quartierplan vorgesehene Überbauung verwirklichen möchte - auf die Errichtung dieser Bauten nicht verzichten, weshalb die Vorinstanz willkürfrei annehmen durfte, diese Bauten würden von der Bauherrschaft nicht freiwillig vorgesehen. Zudem kann die Baubehörde bezüglich solcher Bauten nicht geltend machen, ihrer Errichtung stünden gemäss Art. 57 Abs. 1 KRG überwiegende Interessen entgegen, zumal der Quartierplan auch für die Baubehörde verbindlich ist und im Verfahren der Quartierplanung eine Baulinie aufgehoben oder geändert werden kann (vgl. Urteil 1C_147/2013 vom 10. Juni 2013 E. 3.2). Demnach verfiel die Vorinstanz nicht in Willkür, wenn sie davon ausging, bezüglich der in einem Quartierplan zwingend im Baulinienbereich vorgeschriebenen Bauten sei eine Ausnahmegewilligung nach Art. 57 Abs. 1 KRG nicht erforderlich, weshalb die Baubehörde in solchen Fällen gestützt auf diese Regelung nicht die Unterzeichnung eines Reverses verlangen dürfe. Damit liegt insoweit keine Verletzung der Gemeindeautonomie vor. Daran vermag nichts zu ändern, dass die Baulinie im Quartierplan Tellostrasse zum Teil verschoben und damit nicht gänzlich aufgehoben wurde, zumal sie nach dem Verständnis der Vorinstanz für freiwillig im Baulinienbereich vorgesehene Bauten weiterhin Geltung hat. Mit der Annahme, der Quartierplan schränke die Wirkung der Baulinie bezüglich der zwingend im Baulinienbereich vorgesehenen Bauten insoweit ein, als für diese Bauten kein Revers verlangt werden könne, ist kein Grundrechtseingriff verbunden, weshalb insoweit entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keine Interessenabwägung erforderlich ist. Auch liegt kein Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot vor, weil alle Grundeigentümer, welche gemäss einem Quartierplan zwingend Bauten im Baulinienbereich erstellen müssen, gleich zu behandeln sind.

5.

5.1. Weiter führte die Vorinstanz aus, nach dem klaren Wortlaut von Art. 57 Abs. 1 KRG sei die Behörde nicht berechtigt, einen Revers zulasten der Grundeigentümer einseitig und hoheitlich zu verfügen. Die entsprechende Verfügung vom 28. April 2015 sei daher aufzuheben und die Sache sei an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen, welche die Beschwerdegegner aufzufordern habe, den auf die freiwillig im Baulinienbereich zu erstellenden oder bereits erstellten Bauten und Anlagen (Erdwärmesonden) beschränkten Revers zu unterzeichnen. Unterbleibe die Unterzeichnung, habe die Beschwerdeführerin die Baubewilligung zu verweigern.

5.2. Die Beschwerdeführerin wendet ein, die vorinstanzliche Annahme, die Ausgestaltung des Reverses im bündnerischen Recht lasse eine einseitige und hoheitliche Verfügung desselben nicht zu, sei nicht haltbar.

5.3. Auf diese Rüge ist nicht einzutreten, weil das angefochtene Urteil die Wirksamkeit der Baubewilligung davon abhängig macht, dass die Beschwerdegegner einen Beseitigungsrevers betreffend die freiwillig im Baulinienbereich erstellten Bauteile unterzeichnen. Demnach wird die Beschwerdeführerin dadurch, dass sie insoweit nach der Meinung der Vorinstanz einen Revers nicht hoheitlich verfügen kann, bezüglich der Durchsetzung des Reverses nicht eingeschränkt.

6. Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Der unterliegenden Beschwerdeführerin sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Sie hat jedoch den anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnern für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'000.-- zu entschädigen.
4. Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Mai 2017

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Gelzer