

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 154/2017

Urteil vom 1. November 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
1. A. _____ AG,
2. Baugesellschaft B. _____,
Beschwerdeführerinnen,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Vincent Augustin,

gegen

Helvetia Nostra,
Beschwerdegegner,
handelnd durch den Vereinsvorstand,
präsidiert von Verena Weber,
vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Schaller,

Gemeinde Breil/Brigels,
Casa Sentupada, 7165 Breil/Brigels,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger.

Gegenstand
Baubewilligung/Nichtigkeit/Widerruf,

Beschwerde gegen das Urteil vom 1. Februar 2017 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die Gemeinde Breil/Brigels bewilligte der A. _____ AG am 11. Dezember 2012 unter Bedingungen und Auflagen ein Baugesuch um Erstellung von zwei Mehrfamilienhäusern auf der Parzelle Nr. 3647. Am 28. März 2014 beantragte Helvetia Nostra bei der Gemeinde, die Baubewilligung für das Bauvorhaben auf der Parzelle Nr. 3647 sei zu widerrufen, allenfalls sei deren Nichtigkeit festzustellen. Mit Verfügung vom 26. Mai 2014 wies der Gemeindevorstand das Gesuch von Helvetia Nostra ab, soweit er darauf eintrat.

Eine von Helvetia Nostra gegen die Verfügung vom 26. Mai 2014 erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit Urteil vom 11. November 2014 ab. Die von Helvetia Nostra dagegen erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht teilweise gut, soweit es darauf eintrat (Urteil 1C 630/2014 vom 18. September 2015). Das Bundesgericht hob das angefochtene Urteil auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurück. Das Bundesgericht wies das Verwaltungsgericht in seinem Urteil unter anderem an, die Rüge von Helvetia Nostra zu prüfen, wonach die Baubewilligung erloschen sei, weil von ihr nicht innert der einjährigen Frist zum Baubeginn Gebrauch gemacht worden sei.

B.

Nachdem die A. _____ AG mitgeteilt hatte, dass sie das Grundstück Nr. 3647 bereits am 22. August 2013 an die Baugesellschaft B. _____ verkauft hatte, lud das Verwaltungsgericht die Baugesellschaft B. _____ zum Verfahren bei. Mit Urteil vom 1. Februar 2017 hiess das

Verwaltungsgericht die Beschwerde von Helvetia Nostra gut und stellte fest, dass die Baubewilligung der Gemeinde Breil/Brigels vom 11. Dezember 2012 betreffend das Bauprojekt auf Parzelle Nr. 3647 erloschen sei. Zur Begründung führte es unter anderem aus, es könne offen gelassen werden, ob innert der einjährigen Frist seit der Mitteilung der Baubewilligung mit dem Bau begonnen worden sei. Selbst wenn man mit der A._____ AG bzw. der Baugesellschaft B._____ von einem (rechtzeitigen) Baubeginn am 17. November 2013 ausgehe, sei die Baubewilligung von Gesetzes wegen erloschen, weil diesfalls am 17. November 2015 die zweijährige Bauvollendungsfrist ohne Fertigstellung der Bauten abgelaufen sei.

C.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 1. Februar 2017 haben die A._____ AG und die Baugesellschaft B._____ am 15. März 2017 gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Der Beschwerdegegner beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, das angefochtene Urteil sei zu bestätigen und die Baubewilligung vom 11. Dezember 2012 sei aufzuheben bzw. das entsprechende Baugesuch abzuweisen; im Falle einer Gutheissung sei die Sache zur Prüfung weiterer Rügen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz beantragt unter Verweis auf das angefochtene Urteil die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde. Die Gemeinde Breil/Brigels hat auf eine Vernehmlassung verzichtet und stellt keinen Antrag. Mit Eingabe vom 7. Juli 2017 haben die Beschwerdeführerinnen an ihrer Beschwerde festgehalten.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Baugesuchstellerin bzw. Eigentümerin des streitbetreffenden Grundstücks zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.v.m. Art. 95 BGG) einzutreten.

Soweit der Beschwerdegegner beantragt, das angefochtene Urteil sei zu bestätigen, die Baubewilligung aufzuheben und das Baugesuch abzuweisen, kommt diesen Begehren neben der beantragten Abweisung der Beschwerde keine eigenständige Bedeutung zu, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

2.

Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Sie machen geltend, die Vorinstanz habe ihnen keine Gelegenheit gegeben, sich zur Frage zu äussern, ob die Baubewilligung wegen Ablaufs der Bauvollendungsfrist erloschen sei bzw. ob die Frist von der Gemeinde verlängert worden sei. Ausserdem habe die Vorinstanz sich nicht mit sämtlichen Rügen von Helvetia Nostra auseinandergesetzt, die sie gemäss dem Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 2015 noch zu prüfen gehabt hätte.

2.1. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) gehört das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zum Sachverhalt zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (BGE 141 I 60 E. 3.3 S. 64; 140 I 99 E. 3.4 S. 102 f., mit Hinweisen). Hingegen umfasst Art. 29 Abs. 2 BV grundsätzlich nicht das Recht, sich auch zu der von der Behörde beabsichtigten Erledigung bzw. zur vorgesehenen rechtlichen Begründung des Entscheids zu äussern (BGE 134 V 97 E. 2.8.2 S. 107; 132 II 257 E. 4.2 S. 267 f., 485 E. 3.4 S. 495; Urteil 2C 348/2015 vom 23. Mai 2016 E. 3.2.2). Ein solcher Anspruch besteht nur, wenn eine Behörde ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtstitel zu begründen beabsichtigt, der im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, auf den sich die Parteien nicht berufen haben und mit dessen Erheblichkeit im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (BGE 131 V 9 E. 5.4.1 S. 26; 128 V 272 E. 5b/bb S. 278; Urteil 2C 348/2015 vom 23. Mai 2016 E. 3.2.2).

2.2. Der Beschwerdegegner brachte im vorinstanzlichen Verfahren (damals als Beschwerdeführer), unter anderem vor, die Baubewilligung vom 11. Dezember 2012 sei - falls mit den Bauarbeiten überhaupt begonnen worden sei - infolge Nichtweiterführung der Bauarbeiten erloschen, zumal die

Bauherrschaft kein Gesuch um Fristverlängerung gestellt und die Beschwerden vor der Vorinstanz sowie dem Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung gehabt hätten (vgl. die Stellungnahmen vom 9. Dezember 2015, Ziffer 4, S. 4 sowie vom 4. Januar 2016, Ziffer 3, S. 2). Die Beschwerdeführerinnen erhielten Gelegenheit, sich im vorinstanzlichen Verfahren (als Beschwerdegegnerinnen) zu den erwähnten Vorbringen zu äussern, wovon sie denn auch Gebrauch gemacht haben (vgl. die Stellungnahmen vom 11. Januar 2016 sowie vom 16. Januar 2016). Die Beschwerdeführerinnen konnten sich somit vorgängig zur Sache äussern. Ausserdem hat die Vorinstanz ihr Urteil nicht mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtstitel begründet, der im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, auf den sich die Parteien nicht berufen haben und mit dessen Erheblichkeit im konkreten Fall die Beschwerdeführerinnen nicht rechnen konnten.

2.3. Es trifft zu, dass die Vorinstanz nicht sämtliche von Helvetia Nostra in der Beschwerde vorgebrachten Rügen, die das Bundesgericht in seinem Urteil vom 18. September 2015 zur Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen hat, abschliessend geprüft und beurteilt hat. Namentlich hat die Vorinstanz die Frage offen gelassen, ob innert der einjährigen Frist seit der Mitteilung der Baubewilligung mit dem Bau begonnen worden sei oder nicht. Sie hat indessen nachvollziehbar und ohne Widerspruch zum Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 2015 aufgezeigt, weshalb die Baubewilligung vom 11. Dezember 2012 ihrer Ansicht nach inzwischen ohnehin erloschen ist. Dass die Vorinstanz die seit dem Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 2015 neu eingetretenen Umstände mitberücksichtigt und nicht alle von Helvetia Nostra vorgebrachten Punkte abschliessend beurteilt hat, ist in der vorliegenden Konstellation nicht zu beanstanden, zumal die Prüfung weiterer Rügen nichts am Ergebnis ihres Urteils hätte ändern können. Die Beschwerdeführerinnen dringen mit der Rüge, das angefochtene Urteil verletze ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), nicht durch.

3.

Die Beschwerdeführerinnen machen sinngemäss geltend, die tatsächliche Feststellung der Vorinstanz, wonach die Bauherrschaft bei der Gemeinde keine Fristverlängerung für die Vollendung des Bauvorhabens eingeholt habe, sei nicht richtig. Ausserdem habe die Vorinstanz nicht abgeklärt, ob eine Verlängerung der Bauvollendungsfrist ausdrücklich oder konkludent gewährt bzw. vereinbart worden sei.

Nach Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2). Von der beschwerdeführenden Person kann die Feststellung des Sachverhalts wiederum nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich (Art. 9 BV) ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

Wie dem angefochtenen Urteil zu entnehmen ist, war für die Vorinstanz in tatsächlicher Hinsicht massgebend, dass die Beschwerdeführerinnen bei der Gemeinde nicht aktiv um eine Erstreckung der Baufristen ersucht haben, dass die Gemeinde die Bauvollendungsfrist folglich nicht verlängert hat und dass die Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz bzw. dem Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung hatten. Die Beschwerdeführerinnen legen nicht substantiiert dar und es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz insoweit den entscheidwesentlichen Sachverhalt im Sinne von Art. 9 BV willkürlich oder im Sinne von Art. 95 BGG rechtsverletzend festgestellt haben sollte. Daran ändert auch der Hinweis der Beschwerdeführerinnen auf eine angebliche Vereinbarung nichts, welche zwischen der Baugesuchstellerin und der Gemeinde stillschweigend getroffen worden sei. Damit ist dem vorliegenden Urteil der Sachverhalt zugrunde zu legen, den die Vorinstanz festgestellt hat.

4.

In der Sache rügen die Beschwerdeführerinnen eine willkürliche Verletzung von Art. 91 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100).

4.1. Art. 91 KRG trägt den Titel "Baubeginn, Erlöschen der Baubewilligung, Bauvollendung" und lautet wie folgt:

" 1 Bauvorhaben dürfen begonnen werden, sobald die Baubewilligung schriftlich vorliegt. Vorbehalten bleiben anderslautende Anordnungen in einem Rechtsmittelverfahren.

2 Baubewilligungen und BAB-Bewilligungen erlöschen, wenn mit den Bauarbeiten nicht innert

Jahresfrist seit zulässigem Baubeginn begonnen worden ist. Bauvorhaben sind innert zwei Jahren nach Baubeginn zu vollenden. Die für die Bewilligung zuständige Behörde kann diese Fristen auf begründetes Gesuch hin angemessen verlängern.

3 Wird ein Bauvorhaben nicht vollendet, sind unvollendete Bauteile zu entfernen und der ursprüngliche Zustand wieder herzustellen."

4.2. Die Vorinstanz hat erwogen, rechtsprechungsgemäss gelte nach Art. 91 KRG auch für die Bauvollendung die Verwirklichungsfolge. Laufe die zweijährige Bauvollendungsfrist ab, erlösche die Baubewilligung von Gesetzes wegen. Wolle ein Bauherr das in Frage stehende Bauvorhaben nach dem Ablauf der Bauvollendungsfrist dennoch realisieren, müsse er ein neues Baugesuch einreichen, über welches die Baubehörde auf Grundlage der dazumal geltenden Regelungen zu entscheiden habe. Während für die Auslösung der einjährigen Frist zum Baubeginn die Eröffnung der Baubewilligung unter Vorbehalt derer Vollstreckbarkeit massgebend sei, werde die zweijährige Bauvollendungsfrist durch den tatsächlichen Baubeginn ausgelöst, wobei dann bei ihrem Lauf allfällige Bauhindernisse des kommunalen Rechts (wie z.B. saisonale Baueinschränkungen im Baugesetz) oder behördlich verfügte, privatrechtliche Bauhindernisse (wie z.B. von einem Bezirksgericht verfügte Bauverbote) zu berücksichtigen seien.

Vorliegend gelte der Erlass bzw. die Mitteilung der Baubewilligung vom 11. Dezember 2012 als massgebender Zeitpunkt für den Lauf der einjährigen Baubeginnfrist, da die Baubewilligung den Baubeginn nicht etwa durch Bedingungen aufschiebe. Die Bauherrin hätte somit ab dem 12. Dezember 2012 bauen dürfen, weshalb die einjährige Frist zum Baubeginn am 12. Dezember 2013 abgelaufen sei. Es könne offen gelassen werden, ob am 17. November 2013 den Baubeginn auslösende Aushubarbeiten oder bloss unbedeutende Abschürfungen getätigt worden seien. Wenn man von einem Baubeginn am 17. November 2013 ausgehe, sei die Baubewilligung jedenfalls am 17. November 2015 - d.h. nach der zweijährigen Bauvollendungsfrist gemäss Art. 91 Abs. 2 KRG - erloschen, zumal keine fristunterbrechenden kommunalen Bauhindernisse beständen, die Bauherrschaft bei der Gemeinde keine Fristverlängerung eingeholt habe und die Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz sowie dem Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung gehabt hätten. Die Bauherrin habe unter Berücksichtigung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht in guten Treuen mit der Fortsetzung der Bauarbeiten zuwarten dürfen, ohne bei der Gemeinde um die Erstreckung der Baufristen oder im vorinstanzlichen Verfahren bzw. im bundesgerichtlichen Verfahren um aufschiebende Wirkung (recte: um entsprechende vorsorgliche Massnahmen) zu ersuchen.

4.3.

4.3.1. Ob der angefochtene Entscheid kantonales Recht verletzt, prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur auf Willkür hin und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG). Willkürlich ist ein Entscheid, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72, 49 E. 3.4 S. 53; 140 I 201 E. 6.1 S. 205; je mit Hinweisen).

4.3.2. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Untergang einer erteilten Baubewilligung wegen Ablaufs der Bauvollendungsfrist vorbehaltlich einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage eine zulässige Rechtsfolge (vgl. Urteil 1P.609/1994 vom 15. Dezember 1994 E. 3c, in: ZBl, 96 1995 515). Art. 91 Abs. 2 KRG lässt sich auch mit Blick auf den Titel von Art. 91 KRG willkürfrei so auslegen, dass es sich bei der zweijährigen Bauvollendungsfrist gemäss Satz 2 nicht um eine bloss Ordnungsfrist handelt, sondern dass eine erteilte Baubewilligung mit Ablauf der zweijährigen Bauvollendungsfrist ab tatsächlichem Baubeginn - gleich wie im Fall des ungenutzten Ablaufs der Baubeginnfrist gemäss Satz 1 - von Gesetzes wegen erlischt, wenn die Bauteile nicht fertiggestellt und nicht gemäss Satz 3 um Verlängerung der Frist ersucht wurde. Daran ändern auch die Einwände der Beschwerdeführerinnen nichts, es liege im Interesse der Bauherrschaft, lange Baufristen zu vermeiden, der Frage der effektiven Dauer der Bauarbeiten werde in der Praxis nicht nachgegangen, im Kanton Graubünden herrschten im Hinblick auf die Bauzeit geografisch und meteorologisch höchst unterschiedliche Verhältnisse sowie der Kanton Zürich kenne keine der Verwirklichung unterstehende Bauvollendungsfrist.

4.3.3. Nicht offensichtlich unhaltbar ist sodann die Annahme der Vorinstanz, die Beschwerdeführerinnen hätten im Hinblick auf Art. 91 Abs. 2 KRG sowie die dazu ergangene Rechtsprechung nicht davon ausgehen können, die Bauvollendungsfrist stehe während des vorinstanzlichen Verfahrens bzw. des Verfahrens vor Bundesgericht still. Wohl mag ein laufendes Rechtsmittelverfahren mit ungewissem Ausgang in Bezug auf die Beständigkeit einer erteilten Baubewilligung einen zulässigen Grund für eine Verlängerung der gesetzlichen Bauvollendungsfrist im Sinne von Art. 91 Abs. 2 Satz 3 KRG darstellen. Nicht willkürlich ist indessen die vorinstanzliche Schlussfolgerung, wonach eine Verlängerung der zweijährigen Bauvollendungsfrist auch im Falle einer Beschwerde gegen die Baubewilligung ein ausdrückliches Gesuch der Bauherrschaft voraussetzt, jedenfalls wenn der Beschwerde - wie vorliegend - keine aufschiebende Wirkung zukommt.

5.

Soweit sich die Beschwerdeführerinnen schliesslich auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) berufen, dringen sie ebenfalls nicht durch. Namentlich ist weder genügend dargetan noch ersichtlich, inwiefern das Verhalten der Gemeinde im Hinblick auf die Weitergeltung der Baubewilligung eine Vertrauensgrundlage geschaffen hätte, auf welche sich die Beschwerdeführerinnen berufen könnten (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.1 S. 72 f.; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f.; je mit Hinweisen). Daran ändern auch die Einwände der Beschwerdeführerinnen nichts, die Gemeinde habe im Laufe des Verfahrens die Ansicht vertreten, es sei rechtzeitig mit den Bauarbeiten begonnen worden, und es sei mit der Gemeinde stillschweigend vereinbart gewesen, dass die Bauvollendungsfrist während den hängigen Beschwerdeverfahren ausgesetzt sei.

6.

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Die Beschwerdeführerinnen haben dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerinnen haben den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Breil/Brigels und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. November 2017

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Mattle