

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 494/2018

Urteil vom 13. Juni 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Chaix, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Fonjallaz,  
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte  
Stadt Chur,  
Beschwerdeführerin, vertreten durch  
den Rechtskonsulenten der Stadt Chur,  
Patrick Benz, Rechtsanwalt,

gegen

1. A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_,  
2. C. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_,  
3. E. \_\_\_\_\_,  
4. F. \_\_\_\_\_,  
5. G. \_\_\_\_\_,  
6. H. \_\_\_\_\_ und I. \_\_\_\_\_,  
7. J. \_\_\_\_\_,  
8. K. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegner, alle vertreten durch  
Rechtsanwalt Wilfried Caviezel,

Stiftung Kantonsspital Graubünden,  
vertreten durch Rechtsanwalt Jon Andri Moder.

Gegenstand  
Quartierplan Böschengut 2 (2. Änderung; Einleitung),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts  
des Kantons Graubünden, 5. Kammer,  
vom 21. August 2018 (R 17 74).

Sachverhalt:

A.

A.a. Oberhalb des Fontanaspitals in Chur befinden sich das Quartierplangebiet Böschengut 2 und ein Teil der Parzelle 2729, die bis 2006 dem Kanton Graubünden gehörte und seither zum Eigentum der Stiftung Kantonsspital Graubünden zählt. Sowohl das Quartierplangebiet Böschengut 2 als auch der genannte Teil der Parzelle 2729 liegen in der Wohnzone W2 und unterstehen einer Quartierplanpflicht. Der Quartierplan Böschengut 2 wurde am 20. Oktober 2004 erlassen und am 10. Januar 2005 vom Stadtrat Chur genehmigt. Er regelt die Nutzung eines Grossteils der sich bei Erlass des Plans im Eigentum der Stadt Chur befindenden Parzelle 11081 mit einer Fläche von 18'186 m<sup>2</sup>, erfasst hingegen nicht die Parzelle 2729, die Anfang des 20. Jahrhunderts dem Kanton Graubünden zum Zweck der Erstellung und des Betriebs einer Frauenklinik geschenkt worden war, weshalb früher deren Überbauung mit Wohnhäusern als nicht zulässig erachtet wurde. Gemäss dem Quartierplan wurden von der Parzelle 11081 die Baugrundstücke 11082-11107, die drei Strassenparzellen 11108 (Sapünweg), 11110 (Fondeiweg) und 11113 (Abzweiger Böschenstrasse) sowie die Restgrundstücke 11109 und 11111 abgetrennt; in einem späteren Vorgang wurde die damals ebenfalls geschaffene

Parzelle 11112 in

die neue Restparzelle 11926 überführt. Die Strassen- und Restgrundstücke verblieben im Eigentum der Stadt Chur. Die Baugrundstücke befinden sich heute teilweise im Privateigentum und wurden im Übrigen durch Baurechte der privaten Wohnnutzung zugeführt. Das Quartier wird von der Böschenstrasse her über die drei Strassenparzellen 11108, 11110 und 11113 erschlossen. In den Jahren 2005 bzw. 2007 bis 2011 führte die Stadt Chur in diesem Zusammenhang je ein Beitragsverfahren für den Sapünweg und den Fondeiweg durch, wobei sie der Stiftung Kantonsspital Graubünden Anteile an den jeweiligen Gesamtkosten von Fr. 58'372.65 und Fr. 144'903.60 für die Miterschliessung der Parzelle 2729 auferlegte. Mit Nachtrag vom 14. August 2007 genehmigte der Stadtrat Chur Anpassungen der im Quartierplan Böschengut 2 enthaltenen Regelung über die Nutzung und Gestaltung der Grundstücke im Quartierplangebiet (1. Änderung).

A.b. Am 5. Juni 2016 beschlossen die Stimmberechtigten der Stadt Chur eine Teilrevision der Stadtplanung. Dabei wurden unter anderem die neue Spezialzone Gesundheitsresorts auf einem Teil der Parzelle 2729 sowie durch flächengleiche Umlegung die Rodung eines Waldstreifens von 657 m<sup>2</sup> auf dem in der Wohnzone W2 liegenden Teil des gleichen Grundstücks bewilligt. In der Folge leitete die Stadt Chur im März 2017 ein Quartierplanverfahren zwecks erneuter Anpassung des Quartierplans Böschengut 2 (2. Änderung) ein. Gemäss Beschluss vom 14. März 2017 und Publikation vom 17. März 2017 im Amtsblatt der Stadt Chur ist der Planungszweck die Ausarbeitung eines Quartierplans in einem Teilbereich der Parzelle 2729 östlich des Fontanaspitals (Erweiterung Quartierplan Böschengut 2) und die Sicherstellung der Erschliessung dieses Gebiets. Hintergrund des Planungsprojekts ist, dass inzwischen die Wohnbaunutzung des in der Wohnzone W2 liegenden Parzellenteils als nicht mehr im Widerspruch mit dem Stiftungszweck erachtet wird und die Stadt Chur eine Harmonisierung der möglichen Überbauung mit dem bestehenden Quartier Böschengut 2 anstrebt. Dagegen erhoben verschiedene betroffene Grundeigentümer des Quartiers Einsprache und beantragten im Wesentlichen

den Verzicht auf die beabsichtigte Vergrösserung des Perimetergebiets des Quartierplans. Am 15. August 2017 wies die Stadt Chur die Einsprachen gegen die beabsichtigte Einleitung des Quartierplanverfahrens Böschengut 2 (2. Änderung) ab, soweit sie darauf eintrat.

B.

Dagegen erhoben A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_ und I. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_ sowie K. \_\_\_\_\_ als Grundeigentümer (teilweise Baurechtsinhaber) an den Parzellen 11083, 11086, 11093 11099, 11101, 11104, 11105 und 11106 im Quartierplangebiet Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Sie beantragten im Wesentlichen, den Einleitungsbeschluss aufzuheben und vom Quartierplanänderungsverfahren abzusehen, eventuell ihre Parzellen aus dem Quartierplanperimeter zu entlassen, subeventuell die Streitsache an die Stadt Chur zurückzuweisen zur Wiederholung des Einleitungsverfahrens. Mit Urteil vom 21. August 2018 fällte das Verwaltungsgericht den folgenden Entscheid in der Sache:

"Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Die Parzellen 11083, 11086, 11093 11099, 11101, 11104, 11105 und 11106 werden aus dem Quartierplanperimeter des Quartierplans Böschengut 2, 2. Änderung, entlassen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen." Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, Änderungen in der Auslegung des Stiftungszwecks einer privaten Grundeigentümerin vermöchten zwar keine wesentliche Änderung der Verhältnisse zu begründen, die eine Plananpassung rechtfertigten; die Verhältnisse hätten sich aber deswegen massgeblich geändert, weil aufgrund der flächengleichen Umlegung von 657 m<sup>2</sup> Wald die Überbaumöglichkeiten auf der Parzelle 2729 erheblich vergrössert worden seien. Die Parzellen der beschwerdeführenden Grundeigentümer seien indessen bereits vollständig überbaut und erschlossen; da sie keinen Nutzen aus der Quartierplanänderung ziehen könnten, entbehre der Einbezug dieser Parzellen in die Anpassung des Quartierplans eines sachlichen Grundes. Sie seien daher aus dem entsprechenden Perimeter auszuschneiden. Das Verwaltungsgericht habe jedoch nicht die Kompetenz, auch diejenigen Grundstücke, deren Eigentümer die Quartierplanänderung nicht angefochten hätten, ebenfalls aus dem Plangebiet zu entlassen.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt die Stadt Chur, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die fraglichen Grundstücke nicht aus dem Quartierplanperimeter Böschengut 2, 2. Änderung, zu entlassen; eventuell sei die Streitsache zur Neu beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei willkürlich und verstosse gegen das

Legalitätsprinzip, gegen das öffentliche Interesse und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie gegen die Gemeindeautonomie der Stadt Chur.

Die privaten Beschwerdegegner schliessen im Hauptantrag auf Abweisung der Beschwerde; eventuell sei der Quartierplanperimeter der vorgesehenen Plananpassung (2. Änderung) auf den unüberbauten und zu überbauenden Teilbereich der Parzelle 2729 zu beschränken und es seien alle anderen Grundstücke im Plangebiet Böschengut 2 davon auszuschneiden; subeventuell sei die Angelegenheit mit einer entsprechenden Anweisung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Dieses stellt unter Hinweis auf sein Urteil Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

Die Stiftung Kantonsspital Graubünden teilte dem Bundesgericht mit, sich am bundesgerichtlichen Verfahren nicht zu beteiligen und demgemäss auf eine Vernehmlassung zu verzichten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil stellt einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid im Bereich des Planungs- und Baurechts dar. Das Verwaltungsgericht hat die Sache nicht an seine Vorinstanz zurückgewiesen, sondern direkt reformatorisch angeordnet, dass die Grundstücke der Beschwerdegegner aus dem Planperimeter auszuschneiden sind. Damit handelt es sich um einen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbaren Endentscheid (Art. 82 ff. BGG; BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Streitgegenstand bildet die Frage des Einbezugs der Liegenschaften der Beschwerdegegner in das Planungsgebiet im Rahmen der Einleitung eines Quartierplanverfahrens (vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1C 334/2018 vom 1. April 2019 E. 1.1).

1.2. Die Beschwerdeführerin war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und kann sich als Trägerin hoheitlicher Gewalt im Bereich des Planungs- und Bauwesens auf ihrem Gemeindegebiet auf ihre Autonomie berufen, weshalb sie gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG grundsätzlich zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert ist. Für das Eintreten auf die Beschwerde ist allein entscheidend, dass die Gemeinde vom angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und in vertretbarer Weise eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 330; 135 I 43 E. 1.2 S. 45).

1.3. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht sowie von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihre Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV sowie Art. 65 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai/14. September 2003 (KV/GR; SR 131.226; LS 101; BR 110.100). Als Trägerin hoheitlicher Gewalt kann sich die Beschwerdeführerin hingegen nicht unmittelbar auf die weiteren geltend gemachten Verfassungsrechte wie das Willkürverbot nach Art. 9 BV und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV berufen. Sie ist im vorliegenden Zusammenhang nicht wie eine private Person, sondern in ihrer Funktion als öffentlich-rechtlich und hoheitlich tätiges Gemeinwesen betroffen. Diese allgemeinen Verfassungsgrundsätze können hingegen indirekt bei der Beurteilung eine Rolle spielen, ob der angefochtene Entscheid allenfalls die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin verletzt.

1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Der Sachverhalt ist im Wesentlichen allerdings unbestritten.

1.5. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der 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 beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Die Beschwerdeführerin beruft sich zwar auch auf das kantonale Verfassungsrecht (Art. 65 KV/GR), legt aber nicht dar, inwiefern ihr dieses eine bessere Rechtsstellung verschaffen sollte als Art. 50 BV.

2.2. Gemäss Rechtsprechung und Lehre steht den kommunalen Behörden bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe namentlich dann ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu, wenn Fragen zu beantworten sind, die lokale Umstände betreffen, mit denen diese Behörden vertraut sind. Die Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie darf jedoch nicht so weit gehen, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränken, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV und bei Anwendung von Vorschriften des Raumplanungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) nicht vereinbar wäre. Die Gemeinde ist an das kantonale Recht selbst dann gebunden, wenn ihr dieses in einem Spezialbereich Autonomie einräumt. In diesem Zusammenhang überprüft das Bundesgericht zwar frei, ob die Gemeindeautonomie eingehalten wurde, kann aber die Auslegung des einschlägigen kantonalen Rechts durch die kantonalen Behörden, namentlich durch die gerichtliche Vorinstanz, nur auf Willkür hin kontrollieren. Die kantonale Rechtsmittelinstanz verletzt die Gemeindeautonomie insbesondere dann nicht, wenn sie einen kommunalen Entscheid aufhebt, der den übergeordneten raumplanungsrechtlichen Interessen nicht oder unzureichend Rechnung trägt (vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6 S. 57 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C 334/2018 vom 1. April 2019 E. 3.2).

2.3. Gemäss der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Entscheid willkürlich gemäss Art. 9 BV, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der 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 142 V 513 E. 4.2 S. 516; BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72; je mit Hinweisen).

2.4. Die bündnerischen Gemeinden verfügen im Planungs- und Baurecht in weiten Bereichen des Bauwesens über Autonomie (vgl. BGE 128 I 3 E. 2b S. 8; Urteil des Bundesgerichts 1C 499/2014 vom 25. März 2015 E. 4). Bei der Festsetzung von Quartierplänen kommt der kommunalen Planungsbehörde schon grundsätzlich eine Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu (Urteil des Bundesgerichts 1C 334/2018 vom 1. April 2019 E. 3.3). Im Kanton Graubünden wird das durch die gesetzliche Regelung unterstrichen. Nach Art. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) ist die Ortsplanung Aufgabe der Gemeinden, welche diese Aufgabe im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom erfüllen. Gemäss Art. 53 KRG ist dabei der Gemeindevorstand zuständig für die Einleitung und Durchführung der Quartierplanung sowie für den Erlass und Änderungen des Quartierplans, soweit die Gemeinden die Zuständigkeit für den Erlass und Änderungen nicht dem Gemeinderat zuweisen (Abs. 1); Namentlich beschliesst er auf Antrag Privater oder von Amtes wegen über die Einleitung der Quartierplanung (Abs. 2). Zwar ist das entsprechende Verfahren im Verordnungsrecht vorgegeben (vgl. Art. 16 der Raumplanungsverordnung vom 24. Mai 2005 für den Kanton Graubünden [KRVO; BR 801.110]), inhaltlich verbleibt der Gemeinde insofern aber eine wesentliche Entscheidungsfreiheit.

### 3.

3.1. Nach Art. 22 Abs. 2 RPG ist Voraussetzung einer Baubewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) und das Land erschlossen ist (lit. b). Eine Überbauung setzt mithin die Erschliessung des Baulandes voraus. Sind die Voraussetzungen einer Baubewilligung erfüllt, besteht auf deren Erteilung grundsätzlich ein Anspruch (vgl. Art. 22 Abs. 1 RPG). Die Erschliessung von Bauland kann auf einem Quartierplan beruhen. Mit einem öffentlichen Quartierplan wird in die Rechte der Grundeigentümer, insbesondere in deren Baufreiheit als Bestandteil der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV eingegriffen. Gemäss Art. 36 BV muss die Einleitung eines Quartierplanverfahrens daher auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage

beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Urteil des Bundesgerichts 1C 334/2018 vom 1. April 2019 E. 4.1).

3.2. Nach Art. 21 Abs. 2 RPG sind Nutzungspläne, wozu auch Quartierpläne als Sondernutzungspläne zählen (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, Rz. 59 ff.), zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Es kann hier offen bleiben, ob die Neuinterpretation des Stiftungszwecks, wonach im Unterschied zu früher die Überbauung der Parzelle 2729 zu Wohnzwecken nunmehr zulässig sein soll, eine wesentliche Änderung der Verhältnisse begründet. Jedenfalls ist es entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht eine solche Änderung in der Teilrevision der Stadtplanung von 2016 und der dabei durch flächengleiche Umlegung bewilligten Rodung eines Waldstreifens von 657 m<sup>2</sup> auf dem in der Wohnzone W2 liegenden Teil der Parzelle 2729 erblickt. Hinzu kommt, dass seit dem Erlass der Quartierplanung Böschengut 2 im Jahr 2004 und der Anpassung der Stadtplanung zwölf Jahre und bis heute sogar 15 Jahre vergangen sind. Damit liegt eine massgeblich andere Ausgangslage vor als damals.

3.3. Der Quartierplan nach bündnerischem Recht regelt im Rahmen der Grundordnung die Gestaltung und Erschliessung von Bauzonen mit Folgeplanung oder von weiteren Teilgebieten der Bauzone im Detail (Art. 51 Abs. 1 KRG). Das Verwaltungsgericht führt dazu in E. 5.1 des angefochtenen Urteils aus, das Quartierplanverfahren bezwecke, in einem genau begrenzten Gebiet überschaubare und nach einem Gesamtkonzept hinreichend erschlossene Parzellen zu schaffen. Nach seiner Rechtsprechung sei ein Quartierplanperimeter so zu begrenzen, dass er ein einheitliches, zusammenhängendes Gebiet umfasse. Abzustellen sei dafür auf den generellen Gestaltungsplan, auf die Bauetappierungen in der Gemeinde oder auf die bereits bestehenden Strassen- und Erschliessungsanlagen. Zu berücksichtigen sei sodann, ob eine Parzelle von einem Quartierplanverfahren Vorteile zu ziehen vermag oder ob sie zwecks Erschliessung anderer baureifer Grundstücke aus technischer und planerischer Notwendigkeit heraus in ein solches Verfahren miteinbezogen werden muss. Ein Nichteinbezug einzelner Grundstücke falle nur in Betracht, wenn sie auf keinen Fall für die Erschliessung der übrigen Parzellen oder für eine allfällige Baulandumlegung benötigt würden. Diese Auslegung des kantonalen Rechts ist nicht willkürlich bzw. aus Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden und verletzt für sich nicht die Autonomie der Beschwerdeführerin. Zu prüfen ist allerdings noch die Bundesrechtmässigkeit der Anwendung dieser Rechtsregeln auf den vorliegenden Einzelfall.

3.4. Die Parzellen der Beschwerdegegner unterstehen der Quartierplanpflicht. Dieser Pflicht wurde ursprünglich bereits durch den Erlass des Quartierplans Böschengut 2 nachgekommen. Alle Grundstücke der Beschwerdegegner sind erschlossen und überbaut, wie überhaupt das bisherige Gebiet des Quartierplans Böschengut 2 grundsätzlich vollständig erschlossen und überbaut ist. Mit der vorgesehenen zweiten Änderung des Quartierplans soll nun das davon erfasste Gebiet erweitert bzw. der zu Wohnzwecken überbaubare Teil der Parzelle 2729 in den Plan aufgenommen werden. Dieser Wohnbauteil soll dadurch erschlossen und es soll die Nutzungsordnung im Plangebiet angepasst werden. Die Beschwerdeführerin verweist dafür auf verschiedene im Raumplanungsgesetz des Bundes festgelegte öffentliche Interessen, namentlich auf die gesetzliche Vorgabe einer Siedlungsentwicklung nach innen bzw. von kompakten Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und lit. b RPG), auf das Erfordernis der Einordnung von Siedlungen in die Landschaft (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) sowie auf die Voraussetzung einer zweckmässigen Zuordnung bzw. Erschliessung der Baugrundstücke (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Dabei handelt es sich um massgebliche öffentliche Interessen.

3.5. Wie das Verwaltungsgericht in E. 5.2 des angefochtenen Urteils festhält, wird die Erschliessung der Parzelle 2729 möglicherweise über die im Eigentum der Stadt Chur stehenden Strassenparzellen 11110 (Fondeiweg) und 11108 (Sapünweg) sowie mit Blick auf eventuelle Einmündungs- bzw. Wende- oder Parkplatzbedürfnisse über eine Anpassung weiterer der Beschwerdeführerin gehörenden Parzellen (ehemalige Stammparzelle 11081 sowie Restparzellen 11926, 11109, 11111 und 11113) realisiert. Die Parzellen der Beschwerdegegner würden daraus keine Vorteile ziehen, weshalb es nicht zulässig sei, sie in den Perimeter der 2. Änderung des Quartierplans Böschengut einzubeziehen.

3.6. Ein erster Widerspruch im angefochtenen Entscheid ergibt sich aus dem vom Verwaltungsgericht genannten Grundsatz, dass ein Quartierplanperimeter ein einheitliches, zusammenhängendes Gebiet zu umfassen habe. Das vorinstanzliche Urteil bewirkt genau das Gegenteil. Das Quartierplangebiet wird aufgesplittet. Zwar stellt das Verwaltungsgericht grundsätzlich objektiv darauf ab, welche

Grundeigentümer bei ihm Beschwerde erhoben haben, und beschränkt die Auswirkungen seines Entscheids auf deren Parzellen. Das führt aber dazu, dass innerhalb des Planperimeters nach zufälligem Muster im Ergebnis unterschiedliche Quartierplanungen gelten, die sich nicht nach sachlichen, sondern rein formalistischen Kriterien richten. Dadurch fehlt es offenkundig an der Einheitlichkeit der Planung. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass innerhalb eines Planperimeters unterschiedliche Untergebiete geschaffen werden. Diese müssen aber auch wieder eine gewisse Einheitlichkeit aufweisen und sich sachlich rechtfertigen lassen. Das trifft hier nicht zu, wo die Unterschiede auf der Zufälligkeit beruhen, welche Grundeigentümer bereit waren, Beschwerde zu führen. Das Verwaltungsgericht hätte wenn schon, dann den gesamten Einleitungsbeschluss aufheben und die bisherigen Parzellen von einer Neuregelung ausschliessen bzw. die Gemeinde anweisen müssen, lediglich einen neuen Quartierplan für den betroffenen Teil der Parzelle 2729 vorzusehen. Dies braucht allerdings nicht vertieft zu werden, da der angefochtene Entscheid bereits aus einem anderen Grund unzulässig ist.

3.7. Wie die Erschliessung des Neubaugebiets erfolgen wird, ist zurzeit offen. Immerhin wurde in den Jahren 2005-2007 offenbar davon ausgegangen, dass eine Erschliessung von Norden her wahrscheinlich erscheint, nachdem die Grundeigentümerin der bisher nicht in den Quartierplan Böschengut 2 einbezogenen Parzelle 2729 zu erheblichen Beitragszahlungen verpflichtet wurde (dazu vorne Lit. A.a). Wird eine solche Erschliessung von Norden her über den Fondeweg und den Sapünweg oder allenfalls von Osten her in Betracht gezogen, wird das bisherige Quartierplangebiet davon betroffen sein. Es ist nicht auszuschliessen, dass auch weitere Grundstücke, insbesondere diejenigen der Beschwerdegegner, davon berührt sein könnten. Zwar sind diese Parzellen überbaut und erschlossen, weshalb die Beschwerdegegner dann nicht unmittelbar einen Nutzen aus der Plananpassung ziehen würden, wenn sich diese im Hinblick auf ihre Grundstücke auf die Erschliessungsfrage allein beschränkt. Da es erst um die Einleitung des Planverfahrens geht und die inhaltliche Ausgestaltung des Plans noch offen ist (vgl. Art. 17 KRVO), erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass ihre Grundstücke für die Erschliessung mitbeansprucht werden könnten. Genauso wenig kann heute mit

Sicherheit davon ausgegangen werden, dass es keine Änderungen in gestalterischer Hinsicht oder sogar, was die Nutzung der Parzellen betrifft, mit Auswirkungen auf die Parzellen der Beschwerdegegner geben wird (vgl. Art. 52 KRG). Mit Blick auf künftige Revisions- oder allenfalls Neubauten könnten davon gegebenenfalls auch die Grundstücke der Beschwerdegegner profitieren, namentlich wenn angesichts des von der Beschwerdeführerin verfolgten Ziels einer verdichteten Bauweise die Nutzungsmöglichkeiten im Quartierplan vergrössert würden. Mit Sicherheit lässt sich das heute nicht ausschliessen. Die vorinstanzliche Folgerung, die Parzellen der Beschwerdegegner würden für das Quartierplanprojekt nicht benötigt und daraus auch keinen Nutzen ziehen, steht damit im Widerspruch und erweist sich als verfrüht und unhaltbar.

3.8. Die Beschwerdegegner scheinen vor allem zu befürchten, mit Planungs- und Erschliessungskosten belegt zu werden. Art. 54 KRG sieht denn auch eine Kostenaufgabe an die Quartierplanbeteiligten vor, und Art. 20 KRVO regelt das entsprechende Verfahren. Indessen ist darüber heute noch nicht zu entscheiden, sondern die Kostenverteilung wird erst nach Abschluss der Quartierplanung festgelegt (vgl. Art. 20 Abs. 1 KRVO). Dabei wird in Rechnung gestellt werden müssen, welchen Nutzen die Betroffenen aus der Planung ziehen, und die Beschwerdegegner werden sich entsprechend einbringen können. Im heutigen Zeitpunkt kommt diesem Gesichtspunkt daher keine Massgeblichkeit für die Zulässigkeit der Einleitung eines Planungsverfahrens zu.

3.9. Die strittige Einleitung des Quartierplanverfahrens beruht demnach auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Sie liegt im öffentlichen Interesse der Erschliessung eines Neubaugebiets unter Wahrung einer einheitlichen Bauordnung in einem vom Planungsperimeter erfassten überschaubaren Gebiet und ist verhältnismässig. Die Ausscheidung einzelner Parzellen durch die Vorinstanz aus dem Planungsgebiet erfolgte demgegenüber aus unhaltbaren Gründen und erweist sich als willkürlich. Das Verwaltungsgericht verletzte daher mit seinem Entscheid die Gemeindeautonomie der Stadt Chur.

4.

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und der Entscheid der Stadt Chur vom 15. August 2017 ist zu bestätigen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdegegnern unter Solidarhaft aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist der obsiegenden Gemeinde praxisgemäss nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68

BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.). Die Sache geht an das Verwaltungsgericht zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 21. August 2018 wird aufgehoben und der Entscheid der Stadt Chur vom 15. August 2017 wird bestätigt.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdegegnern unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Die Sache geht an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorinstanzlichen Verfahrens.

4.

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

Lausanne, 13. Juni 2019

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

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Uebersax