

GR_GERICHTE R 2020 5 vom 16. März 2021

GR Gerichte, 2021-03-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2020_5

FR: GR_GERICHTE R 2020 5 du 16 mars 2021

IT: GR_GERICHTE R 2020 5 del 16 marzo 2021

Regeste

Quartierplan | Kostenverteilung Quartierplanung, Erschliessung etc.

Erwägungen

E. 1

Die M._____ ist Eigentümerin von Parzelle 1._____, O._____, B._____. Die N._____ AG ist Eigentümerin der benachbarten Parzelle 2._____. Die beiden Parzelleneigentümer beantragten am 18. September 2017 bei der Gemeinde B._____ gestützt auf Art. 53 KRG die Einleitung der Quartier- planung für den erweiterten Perimeter (inklusive Parzellen 3._____, 4._____ und 5._____ sowie einen Teil von Parzelle 6._____). Sie machten geltend, dass die Erweiterung ausschliesslich zwecks Prüfung sämtlicher Erschliessungsmöglichkeiten des Quartierplangebietes P._____ ab der Q._____ erfolge. Beide Parzellen sollten nach einem gemeinsamen Über- bauungs- und Erschliessungskonzept überbaut werden.

E. 2

Am 1. November 2017 beurteilte die Baukommission der Gemeinde B._____ (nachfolgend Baukommission) erstmals den Quartierplanperime- ter, den Planungszweck sowie die Rahmenbedingungen für das Ausarbei- ten eines amtlichen Quartierplans. Sie befand das Quartierplanverfahren im amtlichen Verfahrens als zielführend, wies jedoch darauf hin, dass der vorgeschlagene Zweck und der vorgeschlagene Perimeter des Quartier- plans dem Gemeinderat nicht zur Einleitung des amtlichen Quartierplan- verfahrens empfohlen werden könnten. Vor der Einleitung des Quartier- planverfahrens seien Erschliessungs- und Überarbeitungsvarianten aus- zuarbeiten, um verschiedene Möglichkeiten für die Zufahrt ab der Q._____ offen zu lassen. Gemäss Stellungnahme des Tiefbauamts Graubünden vom 4. Mai 2015 könne aus Gründen der Verkehrssicherheit für einen di- rekten Anschluss an die Kantonsstrasse keine Bewilligung in Aussicht ge- stellt werden. Dem Wortlaut des Stiftungszwecks entsprechend solle der Erhalt und die Sanierung des Stalles auf Parzelle 1._____ angestrebt wer- den und es sei eine Energieversorgung mit hauptsächlich erneuerbaren Energien zu prüfen. Der Gemeinderat folgte am 28. November 2017 weit- - 4 - gehend dem Antrag der Baukommission und sistierte das Verfahren in Er- wartung weiterer Abklärungen.

E. 3

August 2018 betreffend Machbarkeit und Verkehrssicherheit belege, dass sich eine südliche Erschliessung (Variante orange) via Parzelle 6._____ als optimal erweise. Bei der nördlichen Erschliessung (Variante grün) fehle rund 1 m Höhe um auf das gewünschte Niveau zu gelangen, damit eine Tiefgarage optimal angeschlossen werden könne. Der

Perimeter und Planungszweck würden dahingehend angepasst, was bedeute, dass auf den Einbezug der Parzellen 3._____, 4._____ und 5._____ verzichtet werden könne. Somit umfasse der Perimeter die Parzellen 1._____, 2._____ und teilweise 6._____. Der Planungszweck laute: Erarbeitung eines Quartierplans auf den Parzellen 1._____, 2._____ und teilweise 6._____. Die Parzelle 6._____ werde gestützt auf Art. 20 Abs. 3 Baugesetz zur Erschliessung der Parzellen 1._____ und 2._____ in den Perimeter eingebunden. Zudem sei eine Grenzberichtigung mit allfälliger Landumlegung vorgesehen.

E. 4

Am 7. November 2018 erging an die vom geplanten Quartierplanperimeter betroffenen Grundeigentümer ein Informationsschreiben mit dem Publikationstext. Die amtliche Publikation des Quartierplanverfahrens erfolgte am

E. 4.1

Die Absicht der Einleitung eines Quartierplanverfahrens und der Zweck der Quartierplanung wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Bestritten ist lediglich die Abgrenzung des Quartierplanperimeters.

E. 4.1.1

Die Beschwerdeführer werfen der Beschwerdegegnerin einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot, Willkür sowie ein rechtsmissbräuchliches Verhalten vor. Sie bringen dazu im Wesentlichen vor, das neue Quar-

- 10 - tier solle mittels einer Privatstrasse, die im Miteigentum der Beschwerdeführer stehe, erschlossen werden, obwohl die zu überbauenden Parzellen über einen eigenen Anstoss an die Erschliessungstrassen verfügten und dort erschlossen werden könnten, es bestehe damit vorliegend keine Wegnot. Andere für eine Erschliessung in Frage kommende Parzellen seien bereits vorab ausgeschlossen worden und könnten nachgelagert nicht mehr berücksichtigt werden, was eine ungerechtfertigte Schlechterstellung der Beschwerdeführer darstelle und somit rechtsmissbräuchlich sei. Der Quartierplanperimeter sei entweder zu grosszügig oder zu zurückhaltend vorgenommen worden, jedenfalls falsch. Die Voraussetzungen für den Einbezug der Parzelle 6._____ in das Quartierplangebiet seien damit nicht gegeben, ebenso wenig das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit. Die Beschwerdeführer führen weiter an, dass beim Miteinbezug von Grundstücken Dritter immer auch die Voraussetzungen des Eingriffs in die Eigentumsgarantie geprüft werden müssten. Die Beschwerdegegnerin habe, obwohl erst das Einleitungsverfahren zu beurteilen sei, bereits eine klare Vorstellung der künftigen Überbauung des Quartiers. Eine allfällig vorhandene Bebauungsstudie sei jedoch verfrüht, ein Quartierplanentwurf liege noch nicht einmal vor. Die Voraussetzungen für eine neue Erschliessung über fremden Boden seien nicht vorhanden. Die Erschliessung über die Parzelle 6._____ sei weder nötig noch erforderlich und der Einbezug der Nachbarparzelle für die Erschliessung folglich unverhältnismässig. Ein weiterer Grund für die Entlassung der Parzelle 6._____ aus dem Quartierplanperimeter seien die vorhandenen alternativen Erschliessungsmöglichkeiten. Die Parzellen könnten einerseits direkt über die Parzelle 1._____ über die Q._____ erschlossen werden. Die objektiv bessere Erschliessungsvariante bestünde andererseits in der direkten Erschliessung über die R._____, an welche die beiden Parzellen 1._____ und 2._____

- 11 - angrenzen. Gemäss den Projektinformationen sei auf den Parzellen 1._____ und 2._____ eine Überbauung mit insgesamt 80 bis 100 Park- plätzen geplant. Mit der geplanten Erschliessung über die Q._____ sei mit beträchtlichem Mehrverkehr zu rechnen. Bereits heute seien die P._____ - strasse- bzw. ihre Zubringerstrassen verkehrstechnisch nicht ideal ausge- baut, weshalb diese nur noch für Zubringerdienste und Anwohner befahr- bar seien. Die engen Strassenverhältnisse genügen den Anforderungen, insbesondere nach VSS-Normen, nicht, die behauptete durchgehende Strassenbreite von 4.4 bis 4.6 m sei nicht gegeben. Der zu erwartende Mehrverkehr führe dazu, dass die Q._____ als Erschliessung unzurei- chend wäre, so dass die Parzellen 1._____ und 2._____ nicht baureif und deshalb einer Baubewilligung nicht zugänglich wären. Sollte das Verwaltungsgericht zum Schluss gelangen, dass die Parzelle 6._____ im Perimeter zu belassen sei, so seien zumindest die Nachbar- grundstücke 3._____, 4._____ und 5._____ in die Quartierplanung mitein- zubeziehen, da die Beschwerdegegnerin mit dem Ausschluss weiterer Er- schliessungsvarianten das Gebot der Gleichbehandlung verletze und sich rechtsmissbräuchlich verhalte. Auf den genannten Parzellen bestünde ebenso wie auf der Teilfläche der Parzelle 6._____ eine Zufahrtsstrasse, die entlang der Parzelle 1._____ verlaufe. Beide Zufahrtsstrassen münde- ten in die Q._____ und seien in gewissem Masse identisch. Für die Ver- grösserung des Quartierplangebietes spreche, dass die Gemeinde den Perimeter ursprünglich um die betreffenden Teile von Parzellen 3._____, 4._____ und 5._____ grösser vorgesehen gehabt und aus unerklärlichen Gründen trotzdem wieder verkleinert habe. Es sei sinnlos, bereits im Ein- leitungsverfahren alternative Erschliessungsvarianten auszuschliessen. Die Beschwerdegegnerin mache den Anschein, bereits im Einleitungsver- fahren dem Quartierplanverfahren vorgreifen zu wollen. Mit dieser Aus- wahl würde die Gemeinde B._____ bereits einen materiellen Entscheid

- 12 - treffen, was ins nachgelagerte Verfahren gehöre. Die "Zufahrtsstudie N._____" vermöge nicht die von der Beschwerdegegnerin respektive der Baukommission behaupteten Nachweise betreffend "Machbarkeit und Verkehrssicherheit" zu erbringen. Die Studie bestehe nämlich einzig aus einem Plan, auf welchem zwei Erschliessungsvarianten abgebildet seien. Daraus irgendwelche Rückschlüsse herauszulesen, sei nicht nachvoll- ziehbar und die behauptete Auseinandersetzung könne mit dieser Grund- lage nicht vorgenommen werden. Ein solches Vorgehen sei rechtsmiss- bräuchlich und willkürlich. Zudem sei die N._____ S._____ AG mit der Ausarbeitung der Planung für die Überbauung beauftragt, weshalb nicht von einer neutralen Studie ausgegangen werden könne. Auch indem sich die Beschwerdegegnerin auf diese unvollständige und offensichtlich nicht objektive Studie abstütze, verhalte sie sich rechtsmissbräuchlich. Zudem sei das Argument, wonach der Niveauunterschied von 1 m den Anschluss an eine Tiefgarage nicht zulasse, nicht ausreichend.

E. 4.1.2

Die Beschwerdegegnerin hält dem im Wesentlichen entgegen, sie habe bei der Entscheidfällung ihren geschützten Beurteilungsspielraum nicht überschritten. Die Frage, welche Erschliessung hier für Parzelle 1._____ und 2._____ zu wählen sei, sei ein rein lokales Anliegen. Für die Einleitung des Quartierplanverfahrens P._____ genüge ein öffentliches Interesse, hier insbesondere die baurechtliche Erschliessung, Gestaltung, Landum- legung und Grenzbereinigung im Gebiet O._____. Der Gleichheitsgrund- satz oder die Prinzipien des Raumplanungsrechts, wie die Pflicht zum haushälterischen Umgang mit Boden, würden nicht verletzt. Der Quartier- plan schaffe vielmehr die Voraussetzungen

für eine bestens erschlossene und architektonisch und städtebaulich einwandfreie Überbauung. Mit dem Einleitungsbeschluss habe der Gemeinderat zwei Erschliessungsvarianten berücksichtigt und somit das ihm obliegende Planungsermessensrichtig und zweckmässig ausgeübt.

- 13 - Es gebe keine Vorschriften über die Art und Weise der Abgrenzung solcher Quartiere. Ein Quartierplangebiet sei so zu begrenzen, dass es ein einheitliches, zusammenhängendes Gebiet umfasse. Es genüge, dass das betreffende Land benötigt werde, um die Planungsziele für andere Grundstücke zu erreichen, hier zur Schaffung einer genügenden Erschliessung. Die Teilfläche des Grundstücks 6._____ sei aus planungsrechtlichen und technischen Gründen nicht aus dem Quartierplangebiet zu entlassen. Das Land werde benötigt, um die Baulandgrundstücke 1._____ und 2._____ zu erschliessen. Die gesetzliche Grundlage für den Einbezug finde sich im kommunalen Baugesetz. Das öffentliche Interesse liege im haushälterischen Umgang mit Bauland und dem Vermeiden der Verwendung un bebauten Landes für weitere Zufahrtsstrassen. Zudem könne ein direkter Anschluss der geplanten Tiefgarage an das übergeordnete Erschliessungsnetz sichergestellt werden wie es in der Planungshilfe für das Wohnschutzgebiet T._____ (Abschnitt Parkierung) festgehalten sei. Der Eingriff erweise sich auch als verhältnismässig, da eine bereits bestehende Strasse für die Zu- und Wegfahrt zum Quartierplangebiet mitbenutzt werden solle. Das Strassenstück entlang der nördlichen Grundstücksgrenze von Parzelle 1._____ sei ungeeignet, um auf das gewünschte Niveau für den Anschluss an eine Tiefgarage zu gelangen. Zudem liege es im Ermessen der Planungsbehörde, sich bei mehreren Varianten für die zweckmässigste Lösung zu entscheiden. Die Beschwerdeführer hätten erneut die Frage der genügenden Erschliessung aufgeworfen. Konkret gehe es dabei um die Groberschliessung gemäss Art. 58 Abs. 3 KRG. Die besagten Quartierstrassen stellten eine genügende Groberschliessung des Quartierplangebietes in der Wohnzone W2 dar. Die rechtliche Sicherung sei bereits erstellt, da die U._____ -strasse-, die Q._____ -strasse- und die V._____ -strasse im Eigentum der Gemeinde stünden. Diese Quartierstrassen seien gemäss dem Generel-

- 14 - len Erschliessungsplan (GEP) und der Verordnung zum Baugesetz anwendbaren VSS-Norm SN 640045 Erschliessungsstrassen. Sie hätten nur quartierinterne Bedeutung im Strassennetz. Die U, Q und V-strassen seien entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer 4.4 bis 4.6 m breit. Gemäss Norm sei für ein Kreuzen bei stark reduzierter Geschwindigkeit (Tempo 20) eine lichte Breite von 4.4 m erforderlich, das Kreuzen müsse nicht durchgehend möglich sein. Ein polizeilicher Notstand werde durch den geringen Mehrverkehr jedenfalls nicht geschaffen und die Lebens-, Wohn- und Siedlungsqualität im Quartier nicht massgeblich beeinträchtigt. Nach einem weiteren Gespräch vom 12. November 2019 mit dem TBA sei der Gemeinde mündlich zugesichert worden, dass eine Zufahrt mit Rechtsabbieger zum Quartierplangebiet ab der R._____ allenfalls bewilligt werden könne. Die Wegfahrt habe jedoch unverändert über die Q._____ zu erfolgen. Eine definitive Zusage liege aber noch nicht vor. Der Gemeinderat werde diese Erschliessungsvariante ebenfalls weiterverfolgen und im ausgearbeiteten Quartierserschliessungsplan – unter Vorbehalt der definitiven Zustimmung durch den Kanton – grundsätzlich in Erwägung ziehen. Es mache aber nach wie vor Sinn, die Option einer Zu- und Wegfahrt über das bestehende Strassenstück auf Parzelle 6._____ planerisch sicherzustellen. Betreffend Erweiterung des Quartierplangebiets hält die Gemeinde dagegen, dass der getroffene Entscheid über die Abgrenzung des Gebiets im Planungsermessens-

der Gemeinde liege und zweckmässig sei. Willkür liege keine vor. Es mache wenig Sinn, neben den bereits vorbehaltenen zwei Erschliessungsmöglichkeiten für das Quartierplangebiet (über Grundstück 6._____ und/oder direkt ab R._____) noch eine dritte Variante vorzusehen, zumal zwischen den Parzellen 1._____ und 3._____/4._____ rund 1 m Höhe fehle, um auf das massgebliche Niveau für den Anschluss an eine Tiefgarage zu gelangen. Für diese Feststellung genüge ein Blick

- 15 - auf die Zufahrtsstudie N._____, auch wenn diese einzig aus einem Plan bestehe. Die Kritik an der Zufahrtsstrassenstudie sei rein appellatorisch und daher nicht zu hören.

E. 4.2

Zunächst ist festzuhalten, dass diverse Vorbringen der Verfahrensbeteiligten nicht in dieses Verfahren gehören, so dass darauf nicht näher einzugehen ist. So ist beispielsweise die Prüfung der Baureife oder der Verkehrssicherheit der Zufahrtsstrassen primär im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen. Auch alle Vorbringen, die die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit einer angeblichen "Enteignung" und einer Wegnot anführen, sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Das Argument der Beschwerdegegnerin, es liege im Ermessen der Planungsbehörde, sich bei mehreren zweckmässigen Lösungen für die zweckmässigste Lösung zu entscheiden, wird hier ebenfalls verfrüht vorgebracht. Dieser Entscheid erfolgt vielmehr erst im Quartierplanverfahren, nicht bereits im Einleitungsverfahren, wo es lediglich darum geht, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Einleitung gegeben sind, nicht aber, Erschliessungs- und Gestaltungsvarianten zu prüfen. Allerdings überschneidet sich diesbezüglich das Einleitungsverfahren teilweise mit dem Quartierplanverfahren. Der Nicht-einbezug der Parzellen 3._____, 4._____ und 5._____ in das Quartierplangebiet läuft damit auf eine Art "Vorprüfung" hinaus. Ob die Beschwerdegegnerin dabei rechtmässig vorgegangen ist, ist nachfolgend zu prüfen.

E. 4.3

Indem die Beschwerdeführer vorbringen, die Abgrenzung des Quartierplangebiets sei entweder zu grosszügig oder zu zurückhaltend vorgenommen worden, jedenfalls falsch, monieren sie sinngemäss, die Beschwerdegegnerin habe das ihr zustehende Ermessen nicht pflichtgemäss gehandhabt. Behördliches Ermessen stellt den gesetzlich eingeräumten Handlungsspielraum der entscheidenden Behörde dar, welcher auf einen nicht eindeutig normierten Tatbestand und/oder Rechtsfolge zurückzuführen ist. Die Behörde hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss

- 16 - auszuüben, das heisst, der Entscheid muss nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen (zweckmässig) sein (vgl. WIEDERKEHR, in: WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1454; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 396, 409; vgl. auch BGE 121 I 117 E.4c). Bei Planungsaufgaben ist davon nach sachgerechten Erwägungen und in Beachtung der (raumplanungsrechtlichen) Planungsgrundsätze (vgl. Art. 1 und 3 RPG) Gebrauch zu machen bzw. ist bei Handlungsspielräumen in der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben eine (umfassende) Interessenabwägung durchzuführen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1]; AEMISEGGER/KISLING, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rz. 10 und 29 ff.; vgl. auch BGE 112 Ia 281 E.3c). Eine Rechtsverletzung der Behörde liegt bei einem Ermessensmissbrauch,

einer Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung vor. Entscheide, die einen solchen qualifizierten Ermessensfehler enthalten, sind durch das Verwaltungsgericht in jedem Fall aufzuheben (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 442; vgl. z.B. BGE 141 I 105 E.3.3.2). Ein Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn zwar die im Rechtssatz umschriebenen Voraussetzungen und Grenzen des Ermessens beachtet worden sind, das Ermessen aber nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten betätigt wird oder allgemeine Rechtsprinzipien wie das Willkürverbot und rechtsungleiche Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werden (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 434; BGE 141 V 365 E.1.2, 138 I 305 E.1.4.5, 123 V 150 E.3a). Eine Ermessensunterschreitung liegt dann vor, wenn die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird, oder wenn sie auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise zum Vornherein

- 17 - verzichtet (vgl. BGE 135 IV 139 E.2.4.2; siehe dazu auch die vorstehende Erwägung 3).

E. 4.4

Die Beschwerdeführer werfen der Beschwerdegegnerin zudem Willkür vor, indem sie die weiteren Parzellen nicht in den Perimeter einbezogen habe und dies damit bereits dem Entscheid und einem Ausschluss einer Erschliessungsmöglichkeit gleichkomme. Willkür im Sinne von Art. 9 BV liegt bei der Rechtsanwendung nicht bereits vor, wenn eine andere Auslegung ebenfalls vertretbar oder sogar zutreffender erscheint, sondern erst, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Entscheid mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 605; vgl. BGE 142 V 513 E.4.2, 136 I 316 E.2.2.2 m.H.). Grobe Ermessensfehler können eine willkürliche Rechtsanwendung darstellen, soweit eine schlechthin unhaltbare oder missbräuchliche Betätigung des Ermessens vorliegt (WIEDERKEHR, in: WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 1942; vgl. BGE 130 I 337, 345 f.).

E. 4.5

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 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) muss daher die Einleitung eines Quartierplanverfahrens auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_314/2018 vom 1. April 2019 E.4.1). Das Verfahren und der Inhalt der Quartierplanung richten sich nach kantonalem Recht (vgl. dazu Art. 5 KRG i.V.m. Art 16 ff. KRVO, Art. 52 ff. und Art. 107 Abs. 2 letzter Absatz KRG). Art. 52 ff. KRG sieht vor, dass ein Quartierplan Vorschriften über die Gestaltung von Bau-

- 18 - ten und Anlagen, über die Ausführung, den Unterhalt und die Erneuerung der Quartiererschliessung sowie über die Aufteilung der Planungs- und Erschliessungskosten enthält. Auf kommunaler Ebene ist einerseits das Baugesetz massgebend, wonach die in der Grundordnung festgelegte Abgrenzung des Planungsgebiets für jedermann verbindlich ist.

Die Bau- behörde kann jedoch zu Beginn oder im Verlauf der Planung das Verfah- ren auf weitere Grundstücke ausdehnen, sofern sich dies als notwendig oder zweckmässig erweist. Andererseits sind Ausfahrten in Sammel- und Erschliessungsstrassen an einer günstigen Stelle zusammenzufassen. Die Baubehörde kann die Erstellung gemeinschaftlicher Zu- und Ausfahr- ten vorschreiben oder im Rahmen eines Quartierplanes die Eigentümerin- nen und Eigentümer bestehender Anlagen verpflichten, Dritten die Mit- benützung gegen angemessene Entschädigung zu gestatten.

E. 4.6

Die Einleitung und Durchführung einer (amtlichen) Quartierplanung sowie der Erlass und Änderungen des Quartierplans fallen in den Zuständigkeits- bereich des Gemeindevorstands (in B._____ der Gemeinderat). Der Ge- meinderat kann bei Bedarf Fachpersonen beiziehen. Die Baukommission der Gemeinde B._____ beurteilt Baugesuche in Gebieten mit besonderer Wohnqualität und von Inventarbauten sowie Baugesuche mit Ausnahme- bewilligungen und Einsprachen. Sie beurteilt zudem Quartierpläne, Areal- pläne und Vorentscheide und stellt der Baubehörde diesbezüglich Antrag. Der Gemeindevorstand beschliesst von Amtes wegen oder auf Antrag Pri- vater über die Einleitung der Quartierplanung. Die Einzelheiten über das Verfahren sind von der Regierung gestützt auf Art. 53 Abs. 4 KRG geregelt worden und sehen ein Verfahren mit jeweiligen Verpflichtungen zur Auf- lage der Planungsmittel und entsprechenden Mitwirkungs-, Einsprache- und Rechtsmittelmöglichkeiten für die von der Quartierplanung Betroffe- nen vor (Art. 16 KRVO: Einleitungsbeschluss; Art. 17 ff. KRVO: Erarbei- tung und Erlass Quartierplan; Art. 20 KRVO: Kostenverteiler). Dieses Ver-

- 19 - fahren hat zur Folge, dass im vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Be- schwerdeverfahren, wo die Einleitung einer Quartierplanung im Sinne von Art. 16 KRVO (erste Phase) streitig ist, lediglich Einwendungen gegen das Verfahren an sich sowie gegen die Abgrenzung des Planungsgebietes vorgebracht werden können (so ausdrücklich Art. 16 Abs. 2 KRVO). Der streitgegenständliche Entscheid ist in formeller Hinsicht rechtmässig zu- stande gekommen, ob er auch in materieller Hinsicht rechtens ist, ist nach- stehend zu prüfen.

E. 4.7

Im vorliegenden Verfahren geht es darum, neben dem Zweck auch das Quartierplangebiet (neu inkl. Parzelle 6._____) festzusetzen. Gemäss Art. 21 ff. KRG besteht die kommunale Nutzungsplanung namentlich aus der Grundordnung (Art. 22 ff. KRG) und der Quartierplanung (Art. 51 ff. KRG). Die Quartierplanung ist eine Folgeplanung der Grundordnung, was bedeutet, dass die Grundordnung die Nutzung und Grundzüge der Gestal- tung und Erschliessung bestimmt und der Quartierplan im Rahmen der Grundordnung die Gestaltung und Erschliessung von Bauzonen oder von weiteren Teilgebieten der Bauzone im Detail regelt (Art. 51 Abs. 1 KRG). Das Quartierplanverfahren bezweckt also, in einem genau begrenzten Ge- biet nach dem Gesamtkonzept hinreichend erschlossene Parzellen zu schaffen. Über die Art und Weise der Abgrenzung derartiger Quartiere ent- halten weder das kantonale Recht noch die kommunale Bauordnung nähere Bestimmungen. Das Verwaltungsgericht hat jedoch dem auch in der Literatur anerkannten Grundsatz Geltung verschafft, wonach ein Quar- tierplangebiet so zu begrenzen sei, dass es ein einheitliches, zusammen- hängendes Gebiet umfasse (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_494/2018 vom 13. Juni 2019 E.3.3; Urteile des

Verwaltungsgerichts [VGU] R 17 74 vom 21. August 2018 E.5.1, PVG 1993 Nr. 44, 1985 Nr. 54, 1976 Nr. 56). Als Abgrenzungskriterien zum Beizug in ein Quartierplangebiet ist auf den Generellen Gestaltungsplan, auf die Bauetappierungen in der Gemeinde

- 20 - oder auf die bereits bestehenden Strassen- und Erschliessungsanlagen im Bereich der ins Quartierplanverfahren miteinzubeziehenden Grundstücke abzustellen. Inwieweit eine Parzelle von einem Quartierplanverfahren mitumfasst wird oder nicht, hängt sodann davon ab, ob sie für sich selbst aus der Zwecksetzung des jeweiligen Quartierplans Vorteile zu ziehen vermag oder ob eine Parzelle zwecks Erschliessung anderer baureifer Grundstücke aus technischer oder planerischer Notwendigkeit heraus vernünftigerweise in ein solches Verfahren miteinbezogen werden muss (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_494/2018 vom 13. Juni 2019 E.3.3; Urteil des Verwaltungsgerichts R 17 74 vom 21. August 2018 E.5.1). 5.1. Festzuhalten ist zunächst, dass die Parzellen 1._____ und 2._____ unbestrittenermassen der Quartierplanpflicht unterstehen und das ursprüngliche Quartierplangebiet, umfassend nur Parzellen 1._____ und 2._____ – an welches auch die Beschwerdegegnerin grundsätzlich gebunden ist – ein einheitliches, zusammenhängendes Gebiet darstellt, somit ein taugliches Objekt für eine Quartierplanung darstellt. Die Beschwerdegegnerin durfte somit das Planungsgebiet gemäss ihrer eigenen Gesetzgebung zu Beginn oder im Verlauf der Planung neu auf weitere Grundstücke (ihrer Wahl) ausdehnen, allerdings nur, sofern sich dies als notwendig oder zweckmässig erweist. Zweckmässig ist die (neue) Ausdehnung des Quartierplanperimeters um den betreffenden Teil von Parzelle 6._____ (vgl. Zufahrtsstudie N._____, orange in Bg-act. 6). Ebenso liegt die Notwendigkeit der Findung mindestens einer Erschliessungsmöglichkeit vor. Für die dadurch erforderliche Ausdehnung ist die gesetzliche Grundlage gegeben. Das massgebliche öffentliche Interesse (haushälterischer Umgang mit dem Boden durch Vermeidung neuer Strassen, Vermeidung neuer Strassenanschlüsse an die bestehenden Strassenzüge, mehr Verkehrssicherheit durch weniger Anschlüsse, direkter Anschluss der geplanten Tiefgarage an das übergeordnete Erschliessungsnetz) ist auch gegeben. Der

- 21 - Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (vgl. BGE 145 II 70 E.3.5, 144 I 126 E.8.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514). Auch die Verhältnismässigkeit ist gewahrt, geht es doch in diesem Verfahren lediglich um die Prüfung, ob und wie die Erschliessung allenfalls über lediglich einen Teil von Parzelle 6._____ zu regeln ist. Somit erweist sich die Beschwerde diesbezüglich als unbegründet. 5.2. Für die Entlassung von Grundstücken aus dem Quartierplangebiet enthält das Baugesetz der Beschwerdegegnerin soweit ersichtlich keine Vorschriften. Massgebend ist deshalb die Rechtsprechung. Diesbezüglich wird ebenfalls auf den in der Literatur anerkannten Grundsatz abgestellt, wonach ein Quartierplangebiet so zu begrenzen sei, dass es ein einheitliches, zusammenhängendes Gebiet umfasse. Die Entlassung eines Grundstückes aus dem Quartierplanverfahren setzt zwingend – weil grundsätzlich zur Erreichung des übergeordneten Quartierplanzieles ein strenger Massstab an die Entlassung einzelner Grundstücke aus dem Quartierplanverfahren gelegt werden darf und muss – voraus, dass die in Frage stehende(n) Parzelle(n) auf keinen Fall für die Erschliessung der übrigen Parzellen oder für eine allfällige Baulandumlegung benötigt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_494/2018 vom 13. Juni 2019 E.3.3; so bereits VGU R 17 74, R 10

37; PVG 1993 Nr. 44, 1982 Nr. 54; 1976 Nr. 56). Nur in den wenigen Fällen, wo dies der Fall ist, rechtfertigt sich eine Entlassung aus dem Beizugsgebiet; andernfalls muss davon abgesehen werden. Vorliegend rechtfertigt sich eine Entlassung der Parzelle 6._____ nicht, da (noch) nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob diese Parzelle auf keinen Fall für die Erschliessung der Parzellen 1._____

- 22 - und 2._____ benötigt wird. Somit erweist sich die Beschwerde auch dies- bezüglich als unbegründet. 5.3. Der Gemeinderat verzichtete mit Beschluss vom 6. November 2018 auf den Einbezug der zunächst im Perimeter vorgesehenen Parzellen 3._____, 4._____ und 5._____ (Bg-act. 10). Dabei stützte er sich auf die Zufahrtsstudie des S._____ N._____ vom 3. August 2018 betreffend Machbarkeit und Verkehrssicherheit ab, wonach sich eine südliche Er- schliessung (Variante orange via Parzelle 6._____) als optimal erweise und bei der nördlichen Erschliessung (Variante grün) rund 1 m Höhe fehle, um auf das gewünschte Niveau zu gelangen, damit eine Tiefgarage opti- mal angeschlossen werden könne. 5.4. In den Akten des Gerichts liegt lediglich ein Plan (A4-Seite) der N._____ S._____ vor, welcher die beiden genannten Varianten aufgezeichnet enthält; ohne Ausführungen oder Bezeichnungen dazu (Bg-act. 6). Wenn sich die Beschwerdegegnerin beim Einbezug nur von Parzelle 6._____ für die Erschliessung der Parzellen 1._____ und 2._____ massgeblich auf diese "Zufahrtsstudie N._____" stützt, so blendet sie unter anderem aus, dass die Parzelle 2._____ im Eigentum der N._____ AG, vertreten durch den Inhaber N._____, ist. Da zudem die N._____ S._____ AG, deren Inhaber wiederum N._____ ist, mit der Ausarbeitung der Planung für die Überbauung beauftragt ist, kann auf diese Studie, welche somit den An- schein der fehlenden Objektivität vermittelt, nicht abgestützt werden. Die äusserst rudimentäre "Zufahrtsstudie N._____", auf welcher lediglich zwei Erschliessungsvarianten farblich abgebildet sind, vermag zudem auch den Nachweis betreffend Machbarkeit und Verkehrssicherheit nicht zu erbrin- gen, eine dem Gesetz genügende umfassende Auseinandersetzung damit kann nicht vorgenommen werden. Warum eine Erschliessung von neuen Wohnbauten nicht auch über die Parzellen 3._____, 4._____ und 5._____, welche bereits über Zufahrten verfügen, erfolgen kann (zumindest als Va-

- 23 - riante), stattdessen die Erschliessung über eine Drittparzelle erfolgen soll, erschliesst sich dem Gericht nicht. Mit dem zusätzlichen Einbezug nur von Parzelle 6._____ schränkt sich die Beschwerdegegnerin unnötigerweise ein und spürt bereits eine Erschliessung über die Parzelle 6._____ vor, indem sie das Quartierplangebiet auf diese drei Parzellen beschränkt. 5.5. Damit ergibt sich, dass auch die nördliche Erschliessung über die Parzel- len 3._____, 4._____ und 5._____ (vgl. Studie N._____ Variante grün; Bg- act. 6) zu prüfen ist. Indem die Beschwerdegegnerin darauf verzichtet, die nördliche Erschliessung zu prüfen, unterlässt sie es, die massgeblichen Interessen genügend zu ermitteln und in ihrem Entscheid sachgerecht die geeigneten, erforderlichen und angemessenen Massnahmen zur Sicher- stellung der Überbauung der Parzellen 1._____ und 2._____ zu treffen. Dies auch unter dem Aspekt, als dass selbst die antragsstellende Fach- behörde, die Baukommission, erwog, dass in Zweifel gezogen werde, dass die gewählte Erschliessungsvariante optimal sei (Bg-act. 18). Indem die Beschwerdegegnerin die gebotene Auseinandersetzung mit der ab- weichenden Meinung ihrer Fachbehörde bzw. mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Varianten nicht vorgenommen hat, sich vielmehr bei ihrem Entscheid lediglich auf die rudimentäre und nicht aussagekräftige "Studie N._____" gestützt hat, hat sie es unterlassen, die gebotene um- fassende Interessenabwägung vorzunehmen. Dieser

Schluss ist auch mit Blick auf die Rechtsprechung zu ziehen, wonach ein Quartierplanperimeter so zu begrenzen ist, dass er ein einheitliches, zusammenhängendes Gebiet umfasst und dafür unter anderem auf die bereits bestehenden Strassen- und Erschliessungsanlagen abzustellen ist. Zu berücksichtigen ist dabei, 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

- 24 - einzelner Grundstücke fällt demnach nur in Betracht, wenn sie auf keinen Fall für die Erschliessung der übrigen Parzellen oder für eine allfällige Baulandumlegung benötigt werden (vgl. VGU R 17 74 E.5.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_494/2018 vom 13. Juni 2019 E.3.3). Der Quartierplanperimeter kann somit im Einleitungsverfahren nicht bereits derart eingeschränkt werden, da nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob die Parzellen auf der nördlichen Seite nicht doch für die Erschliessung der Parzellen 1. _____ und 2. _____ benötigt werden und daher vernünftigerweise in dieses Verfahren miteinbezogen werden sollten. Die Beschwerdegegnerin hat im Ergebnis von dem ihr zustehenden Ermessen keinen pflichtgemässen Gebrauch gemacht. Dies gilt selbst dann, wenn die Rechtsmittelinstanz, welche selbst nicht Planungsbehörde ist, wie bereits erwähnt, eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung von (planerischen) Ermessensentscheiden bzw. lokalen Angelegenheiten übt. Der Beschwerdegegnerin ist demnach ein Ermessensfehler bzw. eine unsachgerechte Handhabung des Ermessens (Unterschreitung) bei der Festsetzung und dem Beschluss des Quartierplanperimeters vorzuwerfen. Aufgrund des Gesagten ist die Beschwerde in diesem Punkt somit gutzuheissen und der Entscheid aufzuheben. 6. Zusammenfassend ist die Beschwerde gestützt auf die Erwägungen gutzuheissen, insoweit der Nichteinbezug der Parzellen 3. _____, 4. _____ und 5. _____ angefochten wurde. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zur Prüfung und neuem Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde, soweit die Parzelle 6. _____ aus dem Quartierplanperimeter zu entlassen sei, abzuweisen, soweit auf diese einzutreten ist. 7.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG zu Lasten der unterliegenden Beschwerdegegnerin.

- 25 - rin, zumal eine Rückweisung hinsichtlich der Auferlegung von Gerichtskosten wie auch der Parteientschädigung praxisgemäss als vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Partei gilt (vgl. BGE 137 V 210 E.7.1). Die Verfahrenskosten bestehen aus der Staatsgebühr, den Gebühren für die Ausfertigungen und Mitteilungen des Entscheids sowie den Barauslagen (Art. 75 Abs. 1 VRG). Die Staatsgebühr beträgt höchstens CHF 20'000.--, sie richtet sich nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Interesse und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kostenpflichtigen (Art. 75 Abs. 2 VRG). Im vorliegenden Beschwerdeverfahren wird die Staatsgebühr im Sinne von Art. 75 Abs. 2 VRG auf CHF 4'000.-- festgesetzt. Sie wird zusammen mit den Kanzleiausgaben dem Ausgang des Verfahrens entsprechend der Beschwerdegegnerin auferlegt. 7.2. Gemäss Art. 78 Abs. 1 VRG wird die unterliegende Partei in der Regel verpflichtet, der obsiegenden Partei die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen. Vorliegend wird die Parteientschädigung dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens entsprechend den obsiegenden Beschwerdeführern zugesprochen, wobei die Beschwerdegegnerin die aussergerichtliche Entschädigung zu tragen hat. Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer reichten am 2.

April 2020 eine Honorarnote in der Höhe von CHF 4'806.10 (17.33 h à CHF 250.-- zzgl. 3 % Pauschalzulagen der Honorarsumme und 7.7 % MWST) ein. Der geltend gemachte Stundenansatz ist durch eine entsprechende Honorarvereinbarung belegt, und der Aufwand erscheint dem Gericht in der vorliegenden Angelegenheit als angemessen, womit von diesem auszugehen ist. Somit hat die unterlegene Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführer im Betrag von CHF 4'806.10 zu entschädigen. III. Demnach erkennt das Gericht:

- 26 -

E. 9

Die Beschwerdeführer hielten mit Eingabe vom 9. März 2020 replicando unverändert an ihren Anträgen fest. Die Beschwerdegegnerin hielt ihrerseits am 16. März 2020 duplicando an sämtlichen bisherigen Anträgen und Begründungen fest, verzichtete jedoch auf eine weitere Stellungnahme. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften und auf den angefochtenen Entscheid sowie die weiteren Akten wird, sofern erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Angefochten ist vorliegend der Beschluss des Gemeinderats der Gemeinde B._____ vom 26. November 2019, mitgeteilt am 9. Dezember 2019, worin dieser die Einsprache der Beschwerdeführer betreffend die Absicht zur Einleitung des Quartierplanverfahrens P._____ abgewiesen hat, soweit darauf einzutreten war, und die Einleitung des Quartierplanverfahrens mit dem am 9. November 2018 publizierten Planungszweck beschloss. Es handelt sich um einen verbindlichen kommunalen Entscheid aus dem Gebiet des öffentlichen (Bau- und Planungs-)Rechts, welcher von der zuständigen Planungsbehörde getroffen wurde (vgl. dazu kantonales Baugesetz [BG] sowie Art. 53 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden [KRG; BR 801.100] und Art. 19 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung über den Kanton Graubünden [KRVO; BR 801.110]). Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) unterliegen solche Entscheide der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, wenn sie wie vorliegend weder bei einer anderen Instanz angefochten werden können, noch nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Die Beschwerde vom 27. Januar 2020 wurde zudem frist- und formgerecht eingereicht (vgl. dazu Art. 38 und Art. 52 Abs. 1 VRG). Zur Beschwerde legitimiert ist nach Art. 50 VRG,

- 8 - wer vom angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist. Die Beschwerdeführer, allesamt Eigentümer der vom Quartierplangebiet (teilweise) einbezogenen Parzellen 6._____ und 7._____–8._____ bzw. als vom Quartierplan betroffenen Parzelle 9._____, haben sich bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Einsprecher konstituiert und sind dort mit ihren Anträgen unterlegen (vgl. dazu Art. 18 Abs. 3 KRVO i.V.m. Art. 101 Abs. 2 KRG). Damit sind die Beschwerdeführer auch u.a. als direkte Adressaten des Entscheids zur Beschwerde legitimiert, so dass auf die vorliegende Beschwerde einzutreten ist. 2. In beweisrechtlicher Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass auf die Durchführung des beantragten Augenscheins im vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren verzichtet werden kann. Einerseits ergibt sich der Sachverhalt hinreichend aus den Akten und andererseits gilt es vorliegend ausschliesslich Fragen zu beantworten, welche sich anhand der Akten beurteilen lassen. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Durchführung eines

Augenscheins als nicht notwendig, weshalb das Gericht in antizipierter Beweiswürdigung auf dessen Durchführung verzichtet (vgl. BGE 141 I 60 E.3.3, 134 I 140 E.5.3, 131 I 153 E.3). 3. In Bezug auf die Kognition des Verwaltungsgerichtes in der vorliegenden Sache ist zunächst auf Art. 51 Abs. 1 VRG hinzuweisen, wonach mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes gerügt werden können. In bau- und planungsrechtlichen Angelegenheiten ist zusätzlich auch noch Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) zu berücksichtigen. Demnach muss das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügun-

- 9 - gen und Nutzungspläne vorsehen, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Zudem ist die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten. Damit steht zwar dem Verwaltungsgericht, als erste und einzige kantonale Beschwerdeinstanz, grundsätzlich eine volle Überprüfungsbefugnis zu, doch heisst dies nicht, dass es sein eigenes Ermessen ohne Weiteres an dasjenige der Planungsbehörde setzen darf. Denn es ist Rechtsmittelinstanz und nicht Planungsbehörde, womit es sich regelmässig rechtfertigt, eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung von (planerischen) Ermessensentscheiden bzw. lokalen Angelegenheiten zu üben (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts [VGU] R 18 6 vom 2. Oktober 2018 E.2.1, VGU R 17 9, R 17 10, R 17 11 und R 17 12 vom 14. November 2017 E.2b, VGU R 16 68 vom 8. Juni 2017 E.2b; Urteil des Bundesgerichts 1C_420/2015 vom 22. April 2016 E.3.4 m.H.a. BGE 127 II 238 E.3b/aa; vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 3 RPG). Zudem sind Bündner Gemeinden in weiten Teilen der Raumplanung und des Bauwesens autonom. Bei der Festsetzung von Quartierplänen kommt der kommunalen Planungsbehörde schon grundsätzlich eine Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu (siehe Urteile des Bundesgerichts 1C_494/2018 vom 13. Juni 2019 E.2.4, 1C_334/2018 vom 1. April 2019 E.3.3, 1C_131/2015 vom 16. Oktober 2015 E.2.1. f. m.H.a. BGE 128 I 3 E.2b; vgl. auch Art. 3 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 und 3 und Art. 53 KRG sowie Art. 65 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]).

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