

URTEIL

vom 29. August 2006

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Perimeterentscheid

1. Am 1. Juni 1999 beschlossen die Vorstände der Gemeinden ... und ... gestützt auf Art. 13 des kantonalen Perimetergesetzes (PG) die Einleitung des Perimeterverfahrens für die Erschliessung des Industriegebietes „...“. Als Anteil der öffentlichen Interessenz wurde der Perimeterkommission von beiden Gemeindevorständen ein Drittel der verbleibenden Restkosten vorgeschlagen.

Im Kantonsamtsblatt vom 17. Juni 1999 wurde der Einleitungsbeschluss, der das Perimetergebiet für die beiden Gemeinden sowie den Antrag für die Höhe der öffentlichen Interessenz enthielt, publiziert. Nach Erledigung der Rechtsmittel erwuchs der Einleitungsbeschluss unangefochten in Rechtskraft. Am 12. Dezember 2000 stimmten die Stimmberechtigten der politischen Gemeinden ... und ... dem Kreditbegehren von Fr. 10.5 Mio. für den Bau der Industrie-Erschliessungsstrasse zu. Das Projekt umfasst die Erstellung der Industrie-Erschliessungsstrasse ... ab dem Kreisel bei der neuen Autobahnausfahrt in die ...strasse (inkl. ...-Überführung und ...brücke) einschliesslich der damit zusammenhängenden Infrastrukturanlagen. Das gesamte Perimetergebiet beschlägt eine Fläche von ca. 56 ha bzw. 36 Grundstücke.

Am 14. Juni 2005, mitgeteilt am 24. August 2005, erliess die für die Verteilung der Restkosten der Erschliessung des Industriegebietes „...“ zuständige Perimeterkommission ihren Perimeterentscheid. Darin legte sie zum einen den Anteil der öffentlichen Interessenz auf 33,3%, und zum andern die auf jedes Grundstück entfallenden, nach unterschiedlichen Perimeterzonen abgestuften Kostenanteile fest.

Eine von der ..., Eigentümerin der im Perimetergebiet gelegenen Parzellen Nr. 1060 und 1115, gegen den Perimeterentscheid eingereichte Einsprache

wurde mit ausführlich begründetem Entscheid vom 9. Dezember 2005, mitgeteilt am 7. April 2006, abgewiesen.

2. Dagegen liess die ... am 1. Mai 2006 beim Verwaltungsgericht frist- und formgerecht Rekurs erheben mit folgenden Anträgen:

„1. Der Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2005 und dementsprechend die Ziff. 2 - 4 des Perimeterentscheides vom 14. Juni 2005 seien aufzuheben.

2. Die Rekurrentin sei von jeglicher Kostenbeteiligungspflicht bezüglich ihrer Grundstücke 1060 und 1115 in ... zu entbinden.

3. Eventuell:

a) Der Kostenanteil der Gemeinde aus öffentlicher Interessenz sei bezüglich beider Gemeinden auf 60% zu erhöhen, eventuell sei lediglich der Kostenanteil der Gemeinde ... auf 60%, allenfalls nach richterlichem Ermessen, zu erhöhen. Dementsprechend sei die Perimetertabelle anzupassen und für die Parzellen 1060 und 1115 der Rekurrentin ein Betrag von höchstens Fr. 140'842.70 festzulegen (wobei der Betrag bei Gutheissung des Rechtsbegehrens Ziff. 3.b) entsprechend zu reduzieren sei.

b) Die Gewichtung der Kostenbeteiligung der Teilfläche D (Perimeterzone „...“) gemäss Perimeterentscheid vom 14. Juni 2005 sei von 50% auf höchstens 10%, allenfalls nach richterlichem Ermessen, zu reduzieren, eventuell lediglich auf die beiden Parzellen der Rekurrentin bezogen. Dementsprechend sei die Perimetertabelle anzupassen und für die Parzellen 1060 und 1115 der Rekurrentin ein Betrag von höchstens CHF 60'400.90 festzulegen (wobei der Betrag bei Gutheissung des Rechtsbegehrens Ziff. 3.a) entsprechend zu reduzieren ist).

c) Soweit notwendig, seien auch entsprechende Anpassungen/Reduktionen bei anderen Perimeterzonen und/oder Parzellen vorzunehmen.“

Zur Begründung vertiefte sie im Wesentlichen die bereits ihrer Einsprache zugrunde liegenden Überlegungen, wonach sie aufgrund der Vorgeschichte von jeglicher Beitragszahlung für Erschliessungsanlagen im Gebiet „...“ befreit sei. Ausserdem seien ihre Grundstücke bereits strassenmässig erschlossen und die Neuerschliessung bringe ihr keinerlei zusätzliche Vorteile. Im Übrigen rügte sie wiederum den ihres Erachtens viel zu tiefen Ansatz der öffentlichen Interessenz von 33,3% sowie des angewandten Gewichtungsfaktors von 50%, welcher der konkreten Erschliessungssituation

ihrer Parzellen und dem für sie resultierenden, marginalen Sondervorteil viel zu wenig Rechnung trage.

3. a) Die Perimeterkommission „...“ beantragte unter Verweis auf ihre Ausführungen im angefochtenen Einspracheentscheid und der diesem zugrunde liegenden Perimeterentscheid die Abweisung des Rekurses.
 - b) Abweisung beantragen liessen auch die anwaltlich vertretenen Gemeinden ... und ..., welche zur Begründung ihrer Begehren im Wesentlichen dieselben Argumente vorbrachten wie die Perimeterkommission.
4. Am 29. August 2006 führte die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts einen Augenschein durch, an welchem ein Vertreter der ... in Begleitung ihres Anwaltes, der Gemeindepräsident ... in Begleitung des Chefs Bauamt und des gemeindlichen Rechtsvertreters sowie der Gemeindeschreiber ... mit deren Anwalt teilnahmen. Allen Anwesenden wurde dabei die Gelegenheit geboten, sich anhand der Pläne und Örtlichkeiten auch noch mündlich ausführlich zu allen aufgeworfenen Fragen zu äussern.

Auf die Ausführungen am Augenschein wie auch auf die weiteren Darlegungen in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Anfechtungsobjekt ist der Einspracheentscheid der Rekursgegnerin 1 vom 9. Dezember 2005, mitgeteilt am 7. April 2006, mit welchem der Perimeterentscheid vom 14. Juni 2005 und die darin vorgenommenen Festlegungen hinsichtlich der beiden im Eigentum der Rekurrentin stehenden Parzellen Nr. 1060 und 1115 (Zuweisung in die Perimeterzone ... mit Gewichtung 50%; Festlegung der öffentlichen Interessenz für das gesamte Projekt: 33,3%), bestätigt worden sind.

2. a) Wie bereits im Einspracheverfahren verlangt die Rekurrentin auch im vorliegenden Verfahren die Entbindung von jeglicher Kostenbeteiligungspflicht bezüglich ihrer Grundstücke Nr. 1060 und 1115. Dabei beruft sie sich im Wesentlichen auf einen zwischen ihr und der Gemeinde ... geschlossenen Übereignungsvertrag vom 16. Oktober 1997. Gemäss diesem Vertrag hat die Rekurrentin der Gemeinde ein Strassenareal im Halte von 2'811 m² entschädigungslos abgetreten. Gleichzeitig vereinbarten die Parteien in erwähntem Vertrag folgendes: „Dafür hat die ... für ihre Parzellen 1060 und 1115 keine Beiträge im Zusammenhang mit dem Perimeterverfahren für die Erschliessung „...“ zu bezahlen“. Unbestritten ist, dass die Rekurrentin gestützt auf diesen Vertrag im Rahmen des Perimeterverfahrens „... 2“ sowie dem Anschlussverfahren für die Mühlestrasse, welche bereits im selben Perimeterverfahren perimetriert worden war, von der Beitragspflicht befreit wurde. Die rekurrentische Auffassung, wonach sich die erwähnte Beitragsbefreiung auch auf das vorliegend zur Diskussion stehende Perimeterverfahren beziehen sollte, findet darin keine Stütze. Wie sich der in der Vernehmlassung der Rekursgegnerin 1 enthaltenen ausführlichen Darstellung der Vorgeschichte zu dem 1997 abgeschlossenen Übereignungsvertrag nachvollziehbar entnehmen lässt, stand die vereinbarte Beitragsbefreiung einzig und allein im Zusammenhang mit dem bereits 1988 eingeleiteten Perimeterverfahren ... 2, das die Erschliessung des gleichnamigen Gebietes beinhaltete. Im Zuge jenes Verfahrens verhandelte die Rechtsvorgängerin der ..., die ..., mit der Gemeinde ... über die Abtretung der ...strasse, welche unter der Voraussetzung in Aussicht gestellt wurde, „dass die ... für das Industriegebiet „...“ keine weiteren Kosten mehr zu tragen hat“ (vgl. Schreiben vom 11. September 1992). Wie seitens der Vorinstanzen zutreffend ausgeführt worden ist, bezog sich die oben zitierte vertragliche Klausel auf das damalige Perimeterverfahren für die Erschliessung „...“. Wenn die Rekurrentin nun aus der damaligen Vereinbarung eine generelle Beitragsbefreiung auch für alle künftigen zu perimetrierenden Erschliessungen ableiten will, so geht diese Auslegung eindeutig zu weit. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass sich die getroffenen Abmachungen auf das damalige, in seiner Abgrenzung weit kleiner dimensionierte und übers nahe gelegene Wohngebiet

erschlossene Industriegebiet „...“ des ... bezogen und nur solche Erschliessungen beitragsbefreit sein sollten. Dafür, dass damals auch gleich noch eine Beitragsbefreiung für das erst nach 1997 eingezonte, zwei Gemeinden betreffende und nunmehr neu erschlossene Gebiet „...“ vereinbart worden sei, bestehen entgegen der rekurrentischen Darstellung keine hinreichenden Anhaltspunkte. Dies umso weniger, als im Zeitpunkt des Übereignungsvertrages die Erschliessung des Industriegebietes ... noch gar nicht zur Diskussion stand. Der vorinstanzliche Schluss, wonach sich die von der Gemeinde ... zugesicherten Beitragsbefreiungen nicht auf die hier zu beurteilende Erschliessungsanlage bezögen, lässt sich daher nicht beanstanden. Was die Rekurrentin in diesem Zusammenhang noch vorbringen lässt, vermag am umschriebenen Ergebnis nichts zu ändern; der rekurrentische Hauptantrag ist mithin abzuweisen.

- b) Zu Recht weist die Vorinstanz im Übrigen daraufhin, dass selbst wenn es zutreffen würde, dass sich die im Übereignungsvertrag enthaltene Zusicherung hinsichtlich der Beitragsbefreiung auch auf die neue, nunmehr von der A13 abgehende Erschliessungsstrasse bezöge, eine solche in einem Landerwerbsverfahren abgegebene Zusage im vorliegenden Verfahren für die Perimeterkommission bereits deshalb grundsätzlich unbeachtlich wäre, weil die Zusage nur im direkten Verhältnis Rekurrentin und Gemeinde ... Wirkungen zeitigen könnte und sich diese direkt miteinander auseinandersetzen müssten.
3. a) Zu prüfen ist im Folgenden der von der Perimeterkommission festgelegte Anteil der öffentlichen Interessenz von 33,3 %. Nach Auffassung der Rekurrentin ist der Anteil auf wenigstens 60%, bzw. ev. nach richterlichem Ermessen, zu erhöhen, weil es sich bei der zu perimetrierenden Strasse um eine Sammelstrasse handle, welche vorwiegend dem regionalen oder gar kantonalen Verkehr diene.
- b) Gemäss Art. 2 PG sind die politischen Gemeinden befugt, von den Grundeigentümern für die Kosten von Verkehrsanlagen (z.B. für deren Erstellung) Beiträge zu erheben. Bei der Bemessung sind alle für das

öffentliche Werk nötigen Aufwendungen zu berücksichtigen, insbesondere auch Projektierungs-, Landerwerbs-, Bauleitungs- und Bauzinskosten sowie die Auslagen für das Perimeterverfahren. Den Interessen der öffentlichen Hand und denjenigen der beteiligten Grundeigentümer ist dabei in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Zur öffentlichen Interessenz wird in Art. 10 der Richtlinien für die Perimeterkommissionen als Regel ein Rahmen von 40 - 60% für Sammelstrassen vorgesehen; in Art. 66 des Baugesetzes ... wird der Gemeindeanteil an Sammelstrassen zwischen 40 - 60% fix vorgegeben; bei öffentlichen Erschliessungsstrassen liegt der Anteil zwischen 20 und 40%. Je grösser also das Interesse der Allgemeinheit an einer Strasse ist, desto tiefer muss der von den Grundeigentümern zu erbringende Anteil angesetzt werden.

- c) Wie seitens der Rekurrentin zu Recht erkannt worden ist, geht es in einem Perimeterverfahren darum, die aktuellen Nutzungsinteressen der öffentlichen Hand einerseits und der privaten Grundeigentümer andererseits an einer neuen Strasse festzulegen. Unbestritten ist, und der Augenschein hat diese Einstufung auch in allen Teilen als rechtens erscheinen lassen, dass die Industrie-Erschliessungsstrasse eine Sammelstrasse darstellt, für welche im Lichte der eingangs gemachten Ausführungen der Anteil der öffentlichen Interessenz zwischen 40% und 60% betragen müsste. Die Vorinstanz stellt dies an sich zu Recht nicht im Abrede, rechtfertigt aber die streitige Festlegung auf 33,3% im Wesentlichen mit der Überlegung, dass diese dem Antrag der beiden Gemeindevorstände entspreche, bereits Grundlage der Urnenabstimmungen über den Kredit für den Bau der Erschliessungsstrasse gebildet habe und sich zudem auch funktional breit abstützen lasse. Ihr kann nicht gefolgt werden.
- d) Dass der Antrag der beiden Gemeindevorstände für die Perimeterkommission nicht verbindlich ist, ist offenkundig. Ebenso wenig stellt der Umstand, dass der Ansatz an öffentlicher Interessenz von 33,3% Bestandteil der Urnenabstimmung für den Kredit bildete, ein entscheidendes Argument für die streitige Festlegung dar. Massgebend ist angesichts der geschilderten gesetzlichen Vorgaben vielmehr, welche Funktion der Strasse zukommt und

ob aufgrund dieser Funktion die Festlegung gerechtfertigt war. Unbestritten ist, dass die neue Strasse als Sammelstrasse, und nicht etwa als Quartier- oder öffentliche Erschliessungsstrasse zu qualifizieren ist. Fest steht, dass es sich bei ihr um eine neue Strasse handelt, die in überwiegendem Masse den durch sie erschlossenen Grundstücken in der neu geschaffenen Industriezone dienen soll. Das gesamte Gebiet westlich der ...-Strecke (PZ „... Nord + Parkierungszone“ und PZ „...“) aber auch ein erheblicher Teil der PZ „...“ wird durch die neue Erschliessungsstrasse erschlossen und auf kürzestem Weg an das Nationalstrassennetz angebunden. Die Grundstücke im Industriegebiet erhalten mithin erstmals einen direkten und schnellen Anschluss an das Nationalstrassennetz. Wie seitens der Gemeinde ... am Augenschein ausgeführt worden ist, soll die neue Strasse mittelfristig bis in den Raum „...“ verlängert werden. Die bereits heute grosse Bedeutung der neuen Strasse innerhalb des kommunalen Strassennetzes der beiden Gemeinden (Verlagerung des ursprünglich die Wohngebiete belastenden Verkehrs auf die neue Sammelstrasse; massive Entlastung des Wohngebietes vom Schwerverkehr; markante Verbesserung der Lebensqualität in den Wohngebieten zufolge Verringerung der direkten Lärm- und Luftbelastungen; Erhöhung der Sicherheit insbesondere der nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer im Wohngebiet) wird damit noch mehr zunehmen. Zu Recht weist die Rekurrentin zudem darauf hin, dass mit der Strasse Anreize zur Ansiedlung neuer Unternehmen geschaffen werden sollen mit den entsprechend erwünschten weiteren Auswirkungen (Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, Zuzug von weiteren Einwohnern, Erhöhung der gemeindlichen Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen etc.), welche die Bedeutung der Strasse für die öffentliche Hand als hoch und damit einen höheren Anteil der öffentlichen Interessenz als geboten erscheinen liessen. Hält man sich vor Augen, dass die Strasse also durchaus auch der öffentlichen Hand gewichtige Vorteile bringt, erhellt, dass die Perimeterkommission den Anteil der öffentlichen Interessenz zu tief angesetzt hat. Dieser ist angesichts der umschriebenen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten angemessen zu erhöhen, wobei es sich aus prozessökonomischen Überlegungen rechtfertigt, den von der Rekurrentin zu Recht beanstandeten Anteil der öffentlichen Interessenz auf 50% hinsichtlich

der rekurrentischen Parzellen (wie auch jener im Verfahren A 06 26) zu erhöhen. Die Vorinstanz wird denn auch diesen Ansatz ihrer Berechnung der von der Rekurrentin geschuldeten Beiträge zugrunde zu legen haben. Insofern ist der Rekurs teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit zur Neufestsetzung der Kostenanteile hinsichtlich der rekurrentischen Parzellen 1060 und 1115 im Sinne der Erwägungen (Anteil öffentliche Interessenz: 50%) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4. Soweit die Rekurrentin hinsichtlich der Gewichtung der Kostenbeteiligung der Teilflächen D noch eine Reduktion des der Berechnung zugrunde liegenden Gewichtungsfaktors von 50% auf 10%, eventualiter nach richterlichem Ermessen verlangt, kann ihr nicht gefolgt werden. Wie seitens der Vorinstanz zutreffend erkannt worden ist und der Augenschein auch eindrücklich bestätigt hat, erfahren die Grundstücke in diesem Gebiet, unabhängig der bereits vorhandenen Erschliessungsanlagen durch die neue Strasse einen erheblichen Sondervorteil, insbesondere indem sie einen direkten Anschluss (u.a. ab ihrem Tanklager) an das Nationalstrassennetz erhalten. Dieser Anschluss bringt im Vergleich zur bisherigen Erschliessung einen kürzeren, direkteren Zugang zur A13 und damit in zeitlicher und finanzieller Hinsicht (LSVA) durchaus ins Gewicht fallende Vorteile. Der Umstand, dass das Gebiet mit einer Gewichtung von 50% belastet wurde, erscheint jedenfalls - insbesondere auch angesichts des der Vorinstanz zuzugestehenden weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraumes - als ohne weiteres vertretbar und auch daher nicht zu beanstanden. Der Rekurs erweist sich insoweit somit als unbegründet.
5. Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten zu drei Vierteln zulasten der Rekurrentin und zu je einem Achtel zulasten der Rekursgegnerinnen 2 und 3. Die Rekurrentin hat überdies an die anwaltlich vertretenen Gemeinden eine dem Verfahrensausgang entsprechend reduzierte aussergerichtliche Entschädigung auszurichten.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen, der angefochtene Einspracheentscheid aufgehoben und die Sache zur Neufestsetzung der Kostenanteile der rekurrentischen Parzellen 1060 und 1115 im Sinne der Erwägungen (Anteil öffentliche Interessenz: 50%) an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von Fr. 5'000.--

- und den Kanzleiauslagen von Fr. 228.--

zusammen Fr. 5'228.--

gehen zu drei Vierteln zulasten der Rekurrentin und je zu einem Achtel zulasten der Gemeinden ... und ... Die entsprechenden Kostenanteile sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Die ... hat die Gemeinden ... und ... aussergerichtlich mit je Fr. 1'000.-- (inkl. MWST) zu entschädigen.