

3. Kammer

URTEIL

vom 15. Mai 2007

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Perimeterentscheid

1. Der ... - eine im Gebiet ... (...) gelegene, rund 900 m lange, als Sackgasse ausgestaltete Quartierstrasse - erschliesst das oberhalb der Kantonsstrasse ... - ... gelegene Baugebiet „...“. Die in den Jahren 1985/1986 durch die damalige Eigentümerin des Gebietes erstellte, ausparzellierte Strasse (Parzelle Nr. 6618) fiel im Jahre 2002 an die ... zurück. Zum Übernahmezeitpunkt war die Strasse nicht fertig gestellt und zudem stark sanierungsbedürftig.

Nachdem der ...rat im Mai 2004 das Strassenprojekt „..., Erschliessung“ genehmigt und den notwendigen Gesamtkredit bewilligt hatte, gab der ... am 8. Juli 2004 den für die Ausführung der Erschliessungsarbeiten vorgesehenen Kredit von insgesamt Fr. 610'000.-- frei und leitete zudem das Perimeterverfahren ein. Der Einleitungsbeschluss wurde am 23. Juli 2004 im ...amtsblatt öffentlich publiziert. Zudem wurden die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vorgängig über die geplanten Sanierungsarbeiten am ... und über das Perimeterverfahren orientiert.

Mit Entscheid vom 6. September 2006 legte die Perimeterkommission die Umgrenzung des Perimetergebietes, die Perimeterzonen sowie den Kostenverteiler fest. Die öffentliche Interessenz wurde anstelle des ursprünglich vorgesehenen Anteils von 10% auf 25% erhöht; das Perimetergebiet wurde zudem in zwei Perimeterzonen aufgeteilt. In der Zeit vom 2. - 31. Oktober 2006 erfolgte die öffentliche Auflage des Perimeterentscheides mit Kostenverteiler und Plan. ... und ..., Eigentümer des Grundstückes Nr. 6543, erhoben mit Eingabe vom 9. Oktober 2006 gegen die aufgelegten Planungsmittel Einsprache, mit welcher sie im Wesentlichen

die Erhöhung der öffentlichen Interessenz auf 40% und die Berücksichtigung der im Gebiet erfolgten Nutzungstransporte, welche zu unterschiedlichen Ausnutzungen auf den einzelnen Parzellen geführt hätten, verlangten. Die Einsprache wurde vom ... mit Entscheid vom 8./12. Januar 2007 abgewiesen.

2. Dagegen liessen ... und ... am 12. Februar 2007 beim Verwaltungsgericht frist- und formgerecht Beschwerde erheben mit im Wesentlichen folgenden Rechtsbegehren:

- „1. Der Entscheid des ... vom 8.1.2007 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Die öffentliche Interessenz am ... als Sammelstrasse sei neu zu beurteilen und auf mindestens 40% festzulegen.
3. Der Perimeterentscheid vom 28.8.2006 sei dahingehend zu korrigieren, als beim Kostenverteiler die effektive Ausnutzungsziffer der beteiligten Grundstücke zu berücksichtigen sei.“

Der ... Entscheid sei widerrechtlich und willkürlich. Der von den Vorinstanzen festgelegte Anteil an öffentlicher Interessenz von 25% sei zu tief. Dies bereits deshalb, weil der ... im Generellen Erschliessungsplan (GEP) als Sammelstrasse qualifiziert sei; gemäss Art. 63 KRG betrage die öffentliche Interessenz für solche Strassen zwischen 40% und 80%. Unberücksichtigt geblieben seien sodann die in den Vorjahren, über die Strasse erfolgten Nutzungstransporte, die ein Abstellen auf die Grundstücksfläche allein als nicht gerechtfertigt erscheinen liessen; die effektive Ausnutzung auf den einzelnen Parzellen müsse in den Kostenverteiler einfließen. Die Nutzungstransporte seien grundbuchamtlich eingetragen. Allenfalls sei auch Art. 10 des städtischen Gesetzes über die Finanzierung von Verkehrsanlagen vorliegend zu Unrecht nicht angewandt worden.

3. Die ... liess Abweisung der Beschwerde beantragen. Materiell und inhaltlich gelange ausschliesslich das neue kantonale Raumplanungsrecht (KRG/KRVO) zur Anwendung; die ... Bestimmungen seien daher nicht mehr anwendbar. Bei der Festlegung des öffentlichen Anteils sei die Funktion der Strasse als Quartiererschliessung und nicht die Bezeichnung im Plan als Sammelstrasse massgebend gewesen. Eine übergeordnete,

quartierübergreifende Funktion komme ihr nicht zu. Der Bezeichnung im GEP 1999 als „Sammelstrasse“ sei mit der Erhöhung des Anteils (von 10% auf 25%) angemessen Rechnung getragen worden. Im neuen GEP 2006 sei der ... nicht mehr als Sammelstrasse bezeichnet worden. Von der Berücksichtigung der effektiven, auf den Grundstücken realisierten Nutzung sei abgesehen worden, weil sich das gesamte Gebiet in einer Wohnzone (W2a bzw. ab OP-Revision 2006 W1) befinde. Privatrechtliche Nutzungsübertragungen dürften im Perimeterverfahren unberücksichtigt bleiben.

4. Am 15. Mai 2007 führte die III. Kammer des Verwaltungsgerichts einen Augenschein durch, an welchem der Beschwerdeführer zusammen mit seinem Rechtsvertreter sowie der Rechtskonsulent der Beschwerdegegnerin in Begleitung des ...ingenieurs teilnahmen. Allen Anwesenden wurde dabei an verschiedenen Standorten im Perimetergebiet Gelegenheit geboten, sich anhand der Pläne und der Örtlichkeiten auch noch mündlich ausführlich zu allen aufgeworfenen Fragen sowie den Akteneinlagen am Augenschein zu äussern.

Auf die Ausführungen der Parteien 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 des ... vom 8. Januar 2007 (mitgeteilt am 12. Januar 2007), mit welchem der Entscheid der Perimeterkommission vom 6. September 2006 betreffend Verteilung der Kosten für die Fertigstellungsarbeiten des ... in ... geschützt worden ist. Damit ist die einspracheweise beanstandete Festlegung der öffentlichen Interessenz (25%) bestätigt worden. Die Beschwerdeführer verlangen im vorliegenden Verfahren erneut die Erhöhung der öffentlichen Interessenz auf wenigstens 40%. Zudem sei beim Kostenverteiler die effektive Ausnützung der beteiligten Grundstücke zu berücksichtigen.

2. Hinsichtlich des anwendbaren Rechts gehen die Parteien übereinstimmend davon aus, dass auf die vorliegend streitige Finanzierung der Erschliessung ausschliesslich die Bestimmungen der kantonalen Raumplanungsgesetzgebung zur Anwendung gelangen sollen. Ihnen kann gefolgt werden (Art. 106 Abs. 2 Ziff. 3 KRG). Massgebend sind vorliegend somit Art. 58 ff. KRG (Erschliessung) und Art. 22 ff. KRVO (Beitragsverfahren). Damit ist aber auch gesagt, dass das seitens der Beschwerdeführer angeführte ... Gesetz über die Finanzierung von Verkehrsanlagen (und dort der von den Beschwerdeführern angerufene Art. 10) keine Anwendung mehr findet, was bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid, auf den diesbezüglich ohne weiteres verwiesen werden kann, zu Recht erkannt hat.
3. a) Gemäss Art. 62 KRG decken die Gemeinden ihre Auslagen für Erschliessungen nach Artikel 60 KRG durch die Erhebung von Erschliessungsabgaben. Sie beteiligen sich an den Kosten, soweit an den Anlagen ein öffentliches Interesse besteht oder besondere Umstände vorliegen (Abs. 1). Verkehrsanlagen werden über Beiträge finanziert (Abs. 2). Solche können zur Deckung der Kosten für die Erstellung, Änderung und die Erneuerung erhoben werden (Art. 63 Abs. 1 KRG). Das Verfahren für die Erhebung von Beiträgen wird durch die Regierung in einer Verordnung geregelt (Art. 63 Abs. 6 KRG). In Art. 22 ff. der KRVO ist denn auch das Beitragsverfahren geregelt worden. Es lässt sich wie folgt darstellen:
- Jedes Beitragsverfahren kennzeichnet sich grundsätzlich durch zwei Verfahrensabschnitte (Einleitungsphase [Art. 22 und 23 KRVO]; Phase des Kostenverteilers [Art. 24 - 26 KRVO]) aus. In der Einleitungsphase entscheidet die Gemeinde (Gemeindevorstand) als Bauherrin, ob sie ein Perimeterverfahren durchführen will und welcher prozentuale Anteil an den Gesamtkosten des öffentlichen Bauwerkes von der Gemeinde resp. von den Grundeigentümern zu übernehmen ist. Gleichzeitig wird der Plan mit der vorgesehenen Abgrenzung des Beitragsgebietes öffentlich aufgelegt (Art. 22 Abs. 1 und 2 KRVO). Erst in einer zweiten, von der ersten klar zu unterscheidenden Phase erarbeitet die Gemeinde (wieder

Gemeindevorstand) nach Eintritt der Rechtskraft des Einleitungsbeschlusses und Abnahme des Werkes den Kostenverteiler, welcher wiederum mindestens eine Zusammenstellung der Gesamtkosten des Werkes unter Angabe allfälliger Subventionen, einen eventuellen Plan mit Beitragszonen sowie die Aufteilung der Kosten unter den Beitragspflichtigen samt Erläuterungen umfasst (Art. 24 KRVO).

Die beabsichtigte Einleitung des Verfahrens, der vorgesehene Beitragsperimeter sowie der Anteil der öffentlichen Interessenz bilden dabei zwingend Teil des Einleitungsverfahrens (erste Phase). Gegen diese Festlegungen kann (und muss) gemäss Art. 23 KRVO im Rahmen der öffentlichen Auflage Einsprache erhoben werden (Abs. 1), da solche Einwände im weiteren Verfahren (2. Phase/Kostenverteiler) nicht mehr vorgebracht werden können (Abs. 3 Satz 2). Einwendungen gegen den (konkreten) Kostenverteiler im Sinne von Art. 24 KRVO sind erst im zweiten Verfahrensabschnitt (im Einspracheverfahren gegen den Kostenverteiler nach Art. 24 Abs. 2 KRVO) zulässig. Diesen unmissverständlichen gesetzlichen Vorgaben ist bei der Beurteilung der sich im vorliegenden Verfahren stellenden Fragen Rechnung zu tragen.

- b) Verfahrensmässig ergibt sich für den vorliegenden Fall, dass die Stadtratsentscheide vom 8. Juli 2004 und vom 8. Januar 2007 insgesamt als Einleitungsbeschluss i.S. von Art. 22 und 23 KRVO zu betrachten sind und lediglich in diesem Umfang in diesem Verfahren als Beschwerdeobjekt zur Diskussion stehen können. Der (definitive) Kostenverteiler wird hingegen im Sinne der Art. 24 - 26 KRVO zu erarbeiten und nach erfolgtem Einspracheverfahren durch den Stadtrat noch zu beschliessen sein; dagegen steht den Betroffenen wiederum die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen.
4. a) Soweit sich die Einwendungen und Anträge der Beschwerdeführer gegen die auf dem Kostenvoranschlag vom 30. Juli 2003 basierende Kostenverteilung richten, erweisen sich diese im Lichte des oben Dargelegten als (noch) verfrüht, weshalb von einer Prüfung im vorliegenden Beschwerdeverfahren auch Abstand genommen werden muss. Im (noch anstehenden) zweiten

Verfahrensabschnitt wird die Beschwerdegegnerin diese Anliegen im Zuge der Bemessung des den einzelnen Personen entstehenden wirtschaftlichen Sondervorteils (Art. 62 Abs. 3 KRG) prüfen und je nach Ausgang der Prüfung im (noch zu erarbeitenden, definitiven) Kostenverteiler angemessen zu berücksichtigen haben. Gegen den Entwurf des Kostenvertelers und die Ausscheidung von Beitragszonen steht dann allen betroffenen Grundeigentümern - wie oben erwähnt - wiederum eine Einspruchsmöglichkeit offen (Art. 25 Abs. 1 KRVO), wo sie allfällige Einwendungen dagegen (abgesehen von den rechtskräftigen Festlegungen gemäss Art. 23 Abs. 3 KRVO) vorbringen können.

- b) Die oben umschriebene Zweiteilung des Beitragsverfahrens steht im Übrigen dem von der Beschwerdegegnerin gewählten Vorgehen, bereits vorweg von den im Beitragsperimeter gelegenen Grundeigentümern basierend auf dem Kostenvoranschlag vom 30. Juli 2003 anteilmässige Beiträge einzuverlangen, nicht entgegen (Art. 63 Abs. 4 KRG).
 - c) Festzuhalten bleibt sodann noch, dass seitens der Beschwerdeführer weder die Absicht der Einleitung eines Beitragsverfahrens noch die von der Vorinstanz vorgenommene Umgrenzung des Beitragsgebietes in Frage gestellt worden ist.
5. a) Streitig - und Gegenstand des vorliegenden Verfahrens - kann daher lediglich noch die Festlegung der öffentlichen und privaten Interessenz sein. Diesbezüglich verlangen die Beschwerdeführer eine Erhöhung der öffentlichen Interessenz auf wenigstens 40%, wohingegen die Vorinstanz eine solche von 25% als den konkreten Gegebenheiten entsprechend erachtet hat. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass es sich beim ..., unbesehen der anders lautenden Bezeichnung im GEP 1994 (Sammelstrasse) um eine Erschliessungsstrasse handle, der keine quartierübergreifende Erschliessungsfunktion zukomme, weshalb ein Ansatz von 10 - 30% öffentliche Interessenz massgebend sei. Den konkreten Gegebenheiten könne mit einem Satz von 25% Rechnung getragen werden.

- b) Gemäss Art. 62 Abs. 3 KRG sind die Erschliessungsabgaben grundsätzlich von jenen Personen zu bezahlen, die aus den öffentlichen Anlagen einen wirtschaftlichen Sondervorteil ziehen oder die Anlagen nutzen oder nutzen könnten. Die Aufteilung der Kosten zwischen dem Gemeinwesen (öffentliche Interessenz/Gemeindeanteil) und den Grundeigentümern (Anteil der privaten Interessenz) erfolgt nach Massgabe des Interesses an einem öffentlichen Werk. Unter Heranziehung der jeweils von einer Strasse zu erfüllenden Funktion wird der von den Grundeigentümerinnen bzw. Grundeigentümern zu entrichtende Anteil in einem Prozentrahmen festgelegt, wobei der zuständigen Behörde innerhalb der gesetzlichen Richtwerte ein erheblicher Entscheidungsspielraum zusteht. Nachdem das städtische Gesetz über die Finanzierung von Verkehrsanlagen keine Anwendung findet, ist auf Art. 63 Abs. 2 KRG abzustellen. Danach beträgt der Gemeindeanteil (öffentliche Interessenz) bei Erschliessungsanlagen der Feinerschliessung 30 - 0 % und bei solchen der Groberschliessung 70 - 40%.
- c) Zu prüfen ist mithin die Frage, ob der ... in erster Linie und überwiegend der Feinerschliessung oder der Groberschliessung dient. Zu einer der Feinerschliessung dienenden Erschliessungsanlage gehören insbesondere auch öffentlich zugängliche Quartierstrassen (Art. 58 Abs. 4 in fine KRG). Eine der Groberschliessung zuzuordnende Erschliessungsanlage dient einem grösseren zusammenhängenden Gebiet, wobei dazu Strassen und Wege gehören. Der Bezeichnung „Sammelstrasse“ im GEP 1994 kommt in diesem Zusammenhang für sich allein betrachtet - wie seitens der Vorinstanz zu Recht erkannt worden ist - keine entscheidungsrelevante Bedeutung zu. Massgebend ist vielmehr die Unterscheidung, ob es sich um eine Erschliessungsanlage der Feinerschliessung oder der Groberschliessung handelt. Abzustellen ist letztlich auf die Funktion der Anlage. Wie der Augenschein gezeigt hat, lässt sich die vorinstanzliche Einstufung, aufgrund welcher der ... im Ergebnis als der Feinerschliessung dienende Anlage qualifiziert worden ist, im Rahmen des einer Gemeinde zustehenden Ermessens- und Beurteilungsspielraumes betrachtet, durchaus vertreten. Beim ... handelt es sich um eine Stichstrasse mit verschiedenen „Verästelungen“, welche der Erschliessung des beidseitig angrenzenden,

relativ kleinräumigen Baugebietes dienen. Eine übergeordnete, quartierübergreifende Funktion, welche zu einem früheren Zeitpunkt allenfalls noch beabsichtigt war, kommt dem ... heute offenkundig nicht zu. Der mässige Verkehr resultiert aus der Zu- und Wegfahrmöglichkeit der im Beitragsgebiet wohnhaften Grundeigentümer auf die unterhalb vorbeiführende Kantonsstrasse. Die Nutzungsinteressen des Weges sind vor allem denn auch nur bei ihnen zu finden, weshalb denn auch die öffentliche Interessenz an der Anlage geringer ist. Insgesamt betrachtet spricht nichts dagegen, den ... als eine der Feinerschliessung dienende Erschliessungsanlage zu qualifizieren. Damit steht aber auch ohne weiteres fest, dass sich die Festlegung des Anteils der öffentlichen Interessen auf 25% und damit jener der Privaten auf 75% nicht beanstanden lässt. Die Festlegung liegt am oberen Rand des vom Gesetzgeber im Sinne eines Richtwertes gesetzten Rahmens und es ist nichts ersichtlich, was eine weitergehende Erhöhung als geboten erscheinen liesse.

- d) Dem Umstand, dass der ... im noch geltenden Generellen Erschliessungsplan vom 13. Juni 1999 (GEP) als Sammelstrasse bezeichnet worden ist, ist nicht entscheidend. Die Vorinstanz hat im Übrigen dieser Festlegung insoweit Rechnung getragen, als der ursprünglich vorgesehene Anteil öffentliche Interessenz von 10% auf 25% erhöht worden ist, obwohl der ... diese ihm im GEP ursprünglich zugewiesene Funktion unbestrittenermassen nie übernommen hat. Im Zuge der von den Stimmbürgern zwischenzeitlich beschlossenen, derzeit noch im Genehmigungsverfahren vor der Regierung stehenden Ortsplanungsrevision 2006 ist der Weg übrigens „zurückgestuft“ und die Bezeichnung als „Sammelstrasse“ aufgegeben worden. Dadurch können (und sollen) Planung und Realität in Übereinstimmung gebracht werden. Für eine weitergehende Erhöhung des Anteils öffentliche Interessenz im Sinne der Begehren der Beschwerdeführer besteht auch aus dieser Sicht betrachtet kein Anlass. - Die Beschwerde erweist sich somit, soweit sie die hier zur Diskussion stehende Einleitungsphase betrifft, als unbegründet. Unter Berücksichtigung der erwähnten Verfahrensaspekte ist sie daher im Sinne der Erwägungen abzuweisen.

6. Entsprechend dem Ausgang gehen die Verfahrenskosten gestützt auf Art. 75 VRG zur Hälfte unter solidarischer Haftung zulasten der Beschwerdeführer und zur anderen Hälfte zulasten der ..., welche überdies gestützt auf Art. 78 KRG die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer angemessen aussergerichtlich zu entschädigen hat. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, die Entschädigung basierend auf der Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführer vom 15. Mai 2007 auf Fr. 1'429.-- (1/2 von Fr. 2'857.85) festzulegen.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von	Fr. 2'000.--
- und den Kanzleiauslagen von	Fr. 248.--
zusammen	<u>Fr. 2'248.--</u>

gehen zur Hälfte unter solidarischer Haftung zulasten von ... und ... und zur anderen Hälfte zulasten der ... Die entsprechenden Kostenanteile sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Die ... hat ... und ... mit insgesamt Fr. 1'429.-- (inkl. MWST) aussergerichtlich zu entschädigen.