

3. Kammer

# URTEIL

vom 17. Juni 2008

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Beitragsverfahren Strassensanierung

1. Im Zusammenhang mit der Erneuerung der Wasserversorgung beschloss der Gemeindevorstand ... am 29. Oktober 2007 gestützt auf Art. 62 f. des kantonalen Rauplanungsgesetzes (KRG; BR 801.100) sowie Art. 22 ff. der Verordnung (KRVO; BR 801.110) auch die Strassen ... zu sanieren. Während die Sanierung der Wasserversorgung durch die Gemeinde finanziert werden sollte, wurde die öffentliche und private Interessenz bezüglich der Strassen bei der Groberschliessung auf 40/60% sowie bei der Feinerschliessung auf 30/70% festgelegt. Der Einleitungsbeschluss wurde den Betroffenen schriftlich eröffnet und am 23. November 2007 im Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht. Der Plan mit der Abgrenzung des Beitragsgebiets lag vom 23. November bis 13. Dezember 2007 öffentlich auf.  
Das Beitragsgebiet umfasst u.a. die Parzellen Nr. 1310 und Nr. 1317 im Eigentum von ..., Parzellen Nr. 1316 und Nr. 1443 nebst Dreiviertelanteil an Parzelle Nr. 1308 von ..., ¼-Anteil an Parzelle 1308 von ... seit 2. April 2008 sowie die Parzelle Nr. 319 von ... (Beschwerdeführer 1). Sodann erstreckt sich das Gebiet auf die Grundstücke Nr. 1292, 1343 und 1344 (oder Teile davon) im Gesamteigentum der Erbengemeinschaft ... (Beschwerdeführer 2).
2. Die gegen den Einleitungsbeschluss erhobenen Einsprachen von ... und Mitbeteiligte sowie der Erbengemeinschaft ... wurden vom Gemeindevorstand mit Entscheid vom 5. März 2008 abgewiesen.
3. a) Dagegen erhoben die Einsprecher am 26. März 2008 frist- und formgerecht zwei separate in rätoromanischer Sprache abgefasste Beschwerden ans

Verwaltungsgericht (A 08 17 und 18) und beantragten übereinstimmend, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, die Eigentümer seien aufgrund des Gleichbehandlungsgebots nicht mit 60% sondern überhaupt nicht zu belasten und die Gemeinde sei anzuweisen, aufgrund der kommunalen Verfassung mit den Gesuchstellern schriftlich auf Rätoromanisch zu verkehren.

- b) Zur Begründung brachten die Beschwerdeführer 1 vor, in den letzten zehn Jahren seien die Eigentümer für solche Sanierungen nie selber zur Kasse gebeten worden, sondern es sei alles aus der Gemeindekasse finanziert worden. Die jetzige Erhebung stelle daher eine unzulässige Ungleichbehandlung dar, wozu die Gemeinde in ihrem Einspracheentscheid nicht Stellung genommen habe. Jetzt handle es sich um die vierte Etappe eines gesamten Sanierungsprojektes und nun würden plötzlich auch die Eigentümer mit Beiträgen belastet, was nicht angehe. Für neu erschlossene Quartiere und für zukünftige Sanierungen könnten durchaus Beiträge erhoben werden, nicht aber für die vierte Etappe eines Gesamtprojektes wie hier. Die Via ... sei durch die Gemeinde als Groberschliessung (rot) bezeichnet worden; also widerspreche sich die Gemeinde selber, wenn sie dann ausführe, dass die Strasse lokalen Charakter habe und nicht öffentlich befahren werde. Die Strasse diene als Umfahrung, wenn die Kantonsstrasse geschlossen werde, sie sei auch als Wanderweg bezeichnet und werde viel von Nordic Walkern benutzt. Im Übrigen sei die Erschliessung von ... schon heute völlig ausreichend. Eine 3.5 m breite Strasse sei alles andere als ein Vorteil und absolut unnötig. Bei Umbauten hätten bisher problemlos auch grössere Lastwagen zufahren können, also sei auch die Zufahrt von Feuerwehr und Ambulanzen gewährleistet. Schliesslich werde die Strasse wegen der aus dem Jahr 1929 stammenden Wasserversorgung saniert, weshalb die öffentliche Interessenz höher als 40% zu gewichten sei; denn bei der Wasserversorgung handle es sich um eine öffentliche Aufgabe, für welche die Eigentümer jährlich zahlen müssten. Schliesslich sei die Gemeinde anzuhalten, gemäss ihrer Verfassung mit ihren Bürgern in rätoromanischer Sprache zu verkehren.

- c) Die Beschwerdeführer 2 brachten im Wesentlichen die gleichen Argumente vor und führten ergänzend dazu aus, die Eigentümer ausserhalb des Beitragsgebietes hätten sich mit ihnen solidarisch erklärt und ebenfalls die Auffassung vertreten, sie könnten nicht belastet werden. Sodann sei das neue KRG bereits seit 2005 in Kraft und es hätte daher auch schon früher angewendet werden müssen. Genaue Kostenangaben über das Projekt und über die Belastung der Eigentümer hätten sie nie erhalten. Sodann habe man ihnen bereits bei der ersten Asphaltierung vor 20 Jahren unbedingt den notwendigen Parkplatz vor dem Hause wegnehmen wollen, was sie aber mit Hilfe ihres damaligen Anwaltes mit Erfolg bekämpft hätten.
4. Die Gemeinde beantragte in ihren auf Deutsch und Rätoromanisch abgefassten Vernehmlassungen Abweisung der Beschwerden. Gegenstand des Einleitungsbeschlusses sei nur die Festlegung des Beitraggebietes und der Kostenanteile, während der Landerwerb in einem separaten Verfahren zu regeln sei. Eine Verbreiterung der Strassen stehe heute nicht zur Diskussion. Vorliegend stehe alles im Zusammenhang mit der Sanierung der Wasserversorgung, welche allein durch die Gemeinde bezahlt werde. Daneben würden gleichzeitig die bestehenden Strassen den heutigen Bedürfnissen angepasst und neu geteert. Da den angrenzenden Eigentümern dadurch lokale Vorteile entstehen würden, müssten sie sich an den Kosten beteiligen. Gemäss beigelegtem Plan würden alle Parzellen der Beschwerdeführer an der Via ... liegen und nur durch diese erschlossen. Die Parzellen lägen innerhalb des Beitragsgebietes der im Auflageplan als Groberschliessung qualifizierten Strasse. Wenn die Gemeinde die Privaten mit 60% belaste, habe sie die Richtwerte von Art. 63 KRG (bei Groberschliessung öffentliche Interessenz von 70 - 40% und private Interessenz von 30 - 60%) eingehalten. Gemäss generellem Strassenplan diene die Via ... nur der Erschliessung des Quartiers; als Ersatz für die Kantonsstrasse werde sie allenfalls einmal pro Jahrzehnt dienen. Die Bezeichnung als Wanderweg erhöhe das öffentliche Interesse sicher nicht. Im Übrigen könnten genaue Kostenangaben erst erfolgen, wenn das Detailprojekt ausgearbeitet worden sei. Zunächst sei aber über das Einleitungsverfahren zu befinden und seien die entsprechenden Kredite zu

sprechen. Dabei spiele die Beteiligung der Privaten eine wesentliche Rolle. Genaue Zahlen für die einzelnen Eigentümer würden sich erst nach Abschluss des Werkes und nach Erarbeitung des Kostenverteilers ergeben.

5. Am 17. Juni 2008 führte eine Delegation der 3. Kammer des Verwaltungsgerichtes zwei Augenscheine durch, bei dem von Seiten der Beschwerdeführer 1 ... und von Seiten der Beschwerdeführer 2 ... sowie ... anwesend waren. Die Gemeinde war jeweils durch die Präsidentin ... und Vorstandsmitglied ... vertreten. 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 anlässlich der Augenscheine wie auch auf die weiteren Darlegungen in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

#### **Das Gericht zieht in Erwägung:**

1. Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerden bilden die Einspracheentscheide des Gemeindevorstandes ... vom 5./6. März 2008 in Sachen Beitragsverfahren Strassensanierung „...“ gestützt auf den Einleitungsbeschluss vom 29. Oktober 2007. Gemäss Art. 6 VRG des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) können verschiedene Verfahren im Interesse der zweckmässigen Erledigung zusammengelegt werden, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen, sofern den einzelnen Beteiligten dadurch keine bedeutenden Nachteile erwachsen. Ein solcher Nachteil wäre insbesondere in einer unzumutbaren Verfahrensverzögerung zu erblicken (vgl. Kölz/Bosshart/ Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Vorbemerkungen zu § 4-31 Rz 33). Im vorliegenden Fall stellen die Parteien die gleichen Rechtsbegehren und begründen diese im Wesentlichen gleich. Da keinerlei Nachteile für die Parteien ersichtlich sind, werden die beiden Verfahren zusammengelegt und mit einem Urteil entschieden. Einsprache-

und beschwerdeberechtigt sind die jeweils betroffenen aktuellen Grundeigentümerinnen und -eigentümer.

2. a) Wird Privateigentum durch öffentliche Verkehrsanlagen erschlossen oder werden bestehende Zufahrtswege ausgebaut, erwächst den betreffenden Eigentümern grundsätzlich ein wirtschaftlicher Sondervorteil, welcher durch die Erhebung von Beiträgen auszugleichen ist (vgl. Schürmann/Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 3. A., Bern 1995, S. 220). Diese so genannten Perimeter- oder Erschliessungsbeiträge sind nach den nicht anderweitig zu deckenden Kosten zu bemessen und sind in der Folge auf die Nutzniesser der öffentlichen Einrichtungen unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Sondervorteils zu verteilen (BGE 118 Ib 57, 110 Ia 209). In diesem Sinne sind die Gemeinden gemäss Art. 62 KRG und Art. 22ff. KRVO berechtigt und verpflichtet, die Privaten an den Kosten für die Erstellung, Änderung und die Erneuerung der Erschliessungsanlagen gemäss ihren Sondervorteilen zu beteiligen. Die Gemeinen beteiligen sich jedoch auch selbst an den Kosten, soweit an den Anlagen ein öffentliches Interesse besteht oder besondere Umstände vorliegen (Art. 62 Abs. 1 KRG).
  
- b) Das Verfahren für die Erhebung von Beiträgen ist durch zwei Abschnitte gekennzeichnet. 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). In einer zweiten Phase erarbeitet die Gemeinde nach Eintritt der Rechtskraft des Einleitungsbeschlusses und nach Abnahme des Werkes den Kostenverteiler, welcher 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 werden im Einleitungsverfahren

abschliessend geregelt. Gegen diese Festlegungen kann gemäss Art. 23 KRVO im Rahmen der öffentlichen Auflage Einsprache erhoben werden. Im weiteren Verfahren (2. Phase/Kostenverteiler) können solche Einwände jedoch nicht mehr vorgebracht werden (Abs. 3 Satz 2). Einwendungen gegen den (konkreten) Kostenverteiler im Sinne von Art. 24 KRVO sind im Gegensatz dazu erst im zweiten Verfahrensabschnitt (im Einspracheverfahren gegen den Kostenverteiler nach Art. 24 Abs. 2 KRVO) zulässig. Vorliegend steht ausschliesslich der erste Verfahrensabschnitt, also das Einleitungsverfahren zur Beurteilung.

3. Die Beschwerdeführer haben den Einleitungsbeschluss als solchen sowie die vorgesehene Abgrenzung des Beitragsgebiets nicht beanstandet, womit hier im Wesentlichen die Festlegung der öffentlichen und privaten Interessenz zu prüfen ist. Auf die übrigen Vorbringen kann hingegen nicht eingetreten werden. Nicht Verfahrensgegenstand ist mithin die Frage nach den genauen Kostenangaben über das Projekt und über die betragsmässige Belastung, da diese erst im zweiten Verfahrensabschnitt gemäss Art. 24 Abs. 2 KRVO zu prüfen sein wird. Ebenso wenig kann die Frage über die Verbreiterung der Strasse geprüft werden, da sie in das entsprechende Bauverfahren gehört. Soweit die Beschwerdeführer beantragen, die Gemeinde sei im Sinne der kommunalen Verfassung generell zum schriftlichen Verkehr in rätoromanischer Sprache anzuweisen, wäre dies allenfalls im Rahmen einer jederzeit möglichen Aufsichtsbeschwerde an die Regierung vorzubringen.
4. a) Wie oben (E. 2a) dargelegt, besteht mithin die Pflicht der Gemeinde, die Privaten an den Kosten für die Erstellung, Änderung und die Erneuerung der Erschliessungsanlagen gemäss ihren Sondervorteilen zu beteiligen. Grundsätzlich ist die Beteiligung der Grundeigentümer daher nicht zu beanstanden und sogar geboten. Dagegen machen die Beschwerdeführer unter Verweis auf die ersten drei Etappen zur Erneuerung der Wasserversorgung geltend, bisher habe die Gemeinde die gesamten Kosten selbst getragen und die Eigentümer seien nie zur Kasse gebeten worden. Es liege daher eine unzulässige Ungleichbehandlung vor, wenn die Grundeigentümer der vierten Etappe plötzlich Beiträge leisten müssten. In

diesem Sinne verlangen die Beschwerdeführer mit ihren Anträgen eine Gleichbehandlung im Unrecht.

- b) Nach dem Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV liegt eine Rechtsungleichheit dann vor, wenn eine Behörde Verschiedenes gleich behandelt oder Gleiches ungleich. Das Bundesgericht brachte diesen Grundsatz in die Formel, dass "Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln" ist (BGE 94 I 654, 90 I 162 f.). Eine Regelung ist demnach mit dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung unvereinbar, wenn sie zwischen mehreren zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen rechtliche Unterscheidungen trifft, die sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lassen und für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist, oder wenn er tatsächliche Verhältnisse gleich behandelt, die voneinander wesentlich abweichen und einer unterschiedlichen Behandlung bedürfen (BGE 100 Ia 43, 99 Ia 158).

Wie die Gemeinde bei der Augenscheinverhandlung ausführte, werden auch im vorliegenden Fall die Kosten der Wasserversorgung, inkl. des gesamten Unterbaus und einer Breite von 1.5 m des Oberbaus, vollumfänglich von der Gemeinde übernommen. Strittig ist demnach nur, ob die übrigen Kosten für den Strassenbau im Rahmen der privaten Interessenz zulasten der Grundeigentümer fallen sollen, welche nicht direkt durch die Erneuerung der Wasserversorgungsanlage verursacht werden. Wie sich vor Ort zeigte, unterscheiden sich die Umstände der übrigen Bauetappen durchaus von der vorliegend zu beurteilenden Situation. So befanden sich die ersten Bauetappen der Wasserversorgung ausserhalb des Dorfes, womit sich die Frage der Beteiligung nicht stellte. Im Bereich ... zeigte sich, dass aufgrund der engen Verhältnisse und von zahlreichen Wasserschächten kaum mehr Raum für eine Beteiligung durch die Grundeigentümer bestand. Diesem besonderen Umstand durfte der Gemeindevorstand i.S.v. Art. 61 Abs. 1 KRG Rechnung tragen. In diesem Sinne unterscheidet sich die Situation an der Via ... von den übrigen Fällen. Nach dem Gesagten bestehen somit durchaus vernünftige Gründe für eine unterschiedliche Regelung, weshalb die

Beschwerdeführer aus dem Rechtsgleichheitsgebot nichts zu ihren Gunsten ableiten können.

- c) Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird überdies ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ausnahmsweise anerkannt, wenn eine gesetzwidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und die Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke (BGE 122 II 446 E. 4a, mit Hinweisen). Vorliegend sind diese Voraussetzungen sicherlich nicht erfüllt, zumal die Gemeinde in Zukunft im Dorfgebiet gleich wie vorliegend vorgehen will. Selbst wenn also eine Ungleichbehandlung der Beschwerdeführer im Verhältnis zu den früheren Etappen zu bejahen gewesen wäre, würden sie mit ihrem Vorbringen nicht durchdringen. Die Rüge der Ungleichbehandlung ist jedenfalls abzuweisen.
5. a) Somit bleibt die Frage zu prüfen, ob die Privatinteressenz von 60% zu beanstanden ist. 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. Der Rahmen der prozentualen Festlegungen ergibt sich aus Art. 63 Abs. 2 KRG. Danach beträgt der Gemeindeanteil (öffentliche Interessenz) bei Erschliessungsanlagen der Feinerschliessung 30 - 0% und bei solchen den Groberschliessung 70 - 40%.
- b) Die Gemeinde hat die hier zur Diskussion stehende Via ... noch der Groberschliessung (rot) zugeteilt. Für Groberschliessungen entsprechen 60% gemäss Art. 63 KRG dem maximal zulässigen Privatanteil. Im Gegensatz

dazu hat die Gemeinde für die Feinerschliessung eine wenig höhere Privatinteressenz von 70% festgelegt. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Gemeinde widerspreche sich selber wenn sie ausführe, dass die Strasse lokalen Charakter habe und nicht vom öffentlichen Verkehr befahren werde und trotzdem zur Groberschliessung gehöre. Die Strasse diene auch als Umfahrung, wenn die Kantonsstrasse geschlossen werde, und als Wanderweg. Da überdies die aus dem Jahr 1929 stammende Wasserversorgung saniert werde, sei die öffentliche Interessenz höher als 40% zu bemessen. Auch sei zu berücksichtigen, dass diese Strasse früher als Talstrasse benutzt worden sei.

- c) Wie nun der Augenschein gezeigt hat, weist die Via ... einen starken Quartiercharakter auf. Sie dient im Wesentlichen dem Anschluss der einzelnen Grundstücke, wobei die Zuordnung zur Groberschliessung gerade aufgrund der beschränkten Durchgangsfunktion der Strasse und ihrer Benützung als Wanderweg gerechtfertigt ist. Im Gegensatz dazu zeigt sich die voll ausgebaute Kantonsstrasse, welche auch das nächste Dorf erschliesst und auch mehr Verkehr aufnimmt, als erheblich komfortabler befahrbar. Somit kann festgestellt werden, dass die Überlegungen der Beschwerdeführer bereits bei der Zuordnung zur Groberschliessung berücksichtigt wurden. Daraus kann also nicht zwingend auf eine erhöhte Interessenz innerhalb der gesetzlichen Richtwerte für die Groberschliessung geschlossen werden. Aufgrund des heutigen Charakters der Strasse mit einem starken Quartierbezug ist es jedenfalls nach Auffassung des Gerichts vertretbar, wenn die Gemeinde den maximal zulässigen Privatanteil von 60% gemäss Art. 63 Abs. 2 KRG eingesetzt hat. Soweit die Beschwerdeführer noch darauf verweisen, dass die Wasserversorgung im öffentlichen Interesse liege, übersehen sie, dass die Wasserversorgungskosten zu 100% von der Gemeinde übernommen werden, womit auch dieses Argument ins Leere stösst.
6. Somit erweisen sich die Beschwerden als unbegründet und sind, soweit darauf eingetreten werden kann, abzuweisen. Bei diesem Ausgang gehen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte unter solidarischer Haftung zulasten der

Beschwerdeführer 1 und 2. Aussergerichtliche Entschädigungen sind keine zuzusprechen.

**Demnach erkennt das Gericht:**

1. Die Beschwerdeverfahren A 08 17 und A 08 18 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden, soweit darauf eingetreten werden kann, abgewiesen.
3. Die Gerichtskosten, bestehend
  - aus einer Staatsgebühr von Fr. 3'000.--
  - und den Kanzleiauslagen von Fr. 404.--
  - zusammen Fr. 3'404.--

gehen je zur einen Hälfte unter solidarischer Haftung zulasten der Beschwerdeführer 1 sowie zur anderen Hälfte unter solidarischer Haftung zulasten der Beschwerdeführer 2 und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.