

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 ... AG, Eigentümerin der im Perimetergebiet gelegenen Parzellen Nr. 743, 1009 und 1185, gegen den Perimeterentscheid

- eingereichte Einsprache wurde mit ausführlich begründetem Entscheid vom 9. Dezember 2005, mitgeteilt am 7. April 2006, abgewiesen.
2. Dagegen liess die ... AG am 1. Mai 2006 beim Verwaltungsgericht frist- und formgerecht Rekurs erheben mit dem Antrag, es seien der Perimeterentscheid vom 14. Juni 2005 sowie die Perimeterberechnung und der Perimeter-Einspracheentscheid vom 7. Dezember 2005 aufzuheben. Zur Begründung bestreitet sie vorweg, dass sie aus dem Projekt einen wirtschaftlichen Sondervorteil erziele. Abgesehen davon, dass ihre Parzellen längst voll erschlossen (strassenmässig sowie über das Schienennetz der ... und der ...) seien, seien auch die Baulandpreise im Gebiet ... aufgrund der ruinösen Baulandpolitik der beiden Standortgemeinden derart zusammengefallen, dass von einem Sondervorteil überhaupt keine Rede sein könne, weshalb die streitige Auferlegung von Kosten als geradezu rechtsmissbräuchlich erscheine.
 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 ... AG 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 im Eigentum der Rekurrentin stehenden Parzellen Nr. 1009 und 1185 (Perimeterzone „...“, Gewichtung 50%) und Nr. 743 (Perimeterzone „...“, Gewichtung 75%; Festlegung der öffentlichen Interessenz für das gesamte Projektgebiet: 33,3%), bestätigt worden sind.

2. a) Die Rekurrentin bestreitet vorweg das Vorliegen eines wirtschaftlichen Sondervorteils. Zu prüfen ist im Folgenden der von der Perimeterkommission festgelegte Anteil der öffentlichen Interessenz von 33,3 %, der nach Auffassung der Rekurrentin faktisch auf 100% zu erhöhen wäre.

- 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) In einem Perimeterverfahren geht es letztlich 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. Für eine Festlegung der öffentlichen Interessenz auf 100% besteht angesichts der offenkundigen Qualifikation der Strasse demgegenüber keine Veranlassung. Im Parallelverfahren A 06 27 hat die Vorinstanz die Qualifikation der Strasse und den umschriebenen prozentualen Rahmen für die Festlegung des Anteils der öffentlichen Interessenz zu Recht nicht in Abrede gestellt. Sie hat aber die Festlegung des Anteils auf 33,3% im Wesentlichen mit den Überlegungen begründet, 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 „...“ und „...“ (letztere gar erstmals) werden durch die neue Erschliessungsstrasse erschlossen und damit 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 zudem ausgeführt worden ist, soll die neue Strasse mittelfristig gar 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 beanstandeten Anteil der öffentlichen Interessenz auf 50% hinsichtlich der rekurrentischen Parzellen (wie auch jener im Verfahren A 06 27) 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 Nr. 743, 1009 und 1185 im Sinne der Erwägungen (Anteil öffentliche Interessenz: 50%) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. a) Soweit die Rekurrentin das Vorliegen eines wirtschaftlichen Sondervorteils generell und mit der Überlegung bestreitet, dass die Baulandpreise im Industriegebiet ... aufgrund der ruinösen Baulandpolitik der beiden Standortgemeinden derart zusammengefallen seien, weshalb von einem Sondervorteil überhaupt keine Rede mehr sein könne, scheint sie den Gegenstand eines Perimeterverfahrens aus den Augen verloren zu haben. Wie oben bereits erwähnt, liegt dieser nämlich darin, dass von Grundeigentümern Beiträge an die Kosten von Verkehrsanlagen erhoben werden dürfen, sofern ihnen ein Sondervorteil aus dem öffentlichen Werk erwächst. Vorstehend wurde bereits ausgeführt, dass aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten ein Anteil an öffentlicher Interessenz von 50% gerechtfertigt sei, was e contrario bedeutet, dass den Privaten aus dem öffentlichen Werk ein (vorliegend prozentual gleich hoher) wirtschaftlicher Sondervorteil entstanden ist. Der Umstand, dass die Bodenpreise in dem Masse gesunken sein sollen, wie es die Rekurrentin behauptet, ist bereits deshalb nicht entscheidend, weil - wenn überhaupt - die Preispolitik der Grundeigentümer und/oder der Gemeinden Grund und Anlass für den Preiszerfall, nicht aber der Bau der Strasse an sich. Entsprechend hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht auch davon abgesehen, in diesem Einwand einen Nachteil im Sinne von Art. 3 Abs. 1 PG zu erblicken.
- b) Ebenso wenig lässt sich das Vorliegen eines wirtschaftlichen Sondervorteils für die rekurrentischen Parzellen mit der Überlegung des vorhandenen Bahnanschlusses bestreiten. Auch wenn dieser Anschluss offensichtlich vorhanden ist und ein erheblicher Anteil des von der Rekurrentin verarbeiteten Stahls mit der Bahn an- und abtransportiert wird, übersieht sie, dass es nach konstanter Rechtsprechung nicht darauf ankommt, ob ein beitragspflichtiger Grundeigentümer dem ihm durch das öffentliche Werk entstehenden Vorteil überhaupt nutzt. Bereits der Umstand, dass ihm ein wirtschaftlicher Sondervorteil entsteht, genügt, um von ihm Beiträge einverlangen zu können. Dass ihr aus der neuen Strassenerschliessung ein Vorteil entsteht, wurde bereits ausgeführt. Zu Recht weist die Vorinstanz noch darauf hin, dass die Rekurrentin durch das öffentliche Werk zusätzlich zum Bahnanschluss einen vollwertigen, neuen Strassenanschluss an die A13 erhält, der von ihr im

Übrigen auch genutzt werden kann und wird. Unbehelflich sind sodann noch die rekurrentischen Ausführungen, mit welchen eine individuelle, für jeden Eigentümer spezifische Beurteilung des wirtschaftlichen Sondervorteils verlangt wird. Mit der von der Vorinstanz vorgenommenen konkreten Abgrenzung von Perimeterzonen ist den von Gesetz und der Rechtsprechung verlangten Vorgaben an eine sachgerechte Kostenverteilung hinreichend Rechnung getragen worden. Dem Rekurs ist unter diesem Titel daher kein Erfolg beschieden.

4. Die Rekurrentin beanstandet sodann noch die Zuweisung von gegen 10'000 m² Land auf der Parzelle Nr. 743 in die Perimeterzone „...“ (Gewichtung 75%). Auch dieser Einwand erweist sich als unbegründet. Diesbezüglich hat die Vorinstanz im angefochtenen Einspracheentscheid zu Recht darauf hingewiesen - und der Augenschein hat diese Darstellung denn auch augenfällig bestätigt - dass die Parzelle Nr. 743 und damit die gesamte Perimeterzone „...“ derzeit noch gar keine öffentliche Erschliessung aufweist. Die öffentliche Erschliessungsstrasse (Sägestrasse) endet vielmehr auf der vorgelagerten Parzelle Nr. 1009. Der Zugang auf die Parzelle Nr. 743 ist aber einzig und allein über diese Parzelle möglich (vgl. auch die Festlegung im rechtskräftigen Generellen Erschliessungsplan Verkehr 1:2000, Teil Landquart). Bereits daher steht aber fest, dass der Rekurrentin aus der streitigen Strassenerschliessung ein grösserer wirtschaftlicher Sondervorteil als jener in der PZ ... entsteht (erstmalige Strassenerschliessung von Osten her). Dies umso mehr auch, als andere strassenmässige Erschliessungen für den Bereich der PZ „...“ ausser Frage stehen, weil sie bereits an den baulichen und infrastrukturellen Gegebenheiten (Bahnlinie; Strassentrasse der Erschliessungsstrasse mit ...-Überführung) scheitern und weil zudem die Gemeinde ..., auf deren Gebiet sich die Parzelle Nr. 743 befindet, weder entsprechende planerische Vorkehren in ihrem GEP getroffen noch solche vorgesehen hat. Angesichts dieser Sach- und Rechtslage lässt sich die (gegenüber den beiden, der PZ „...“ zugeschiedenen Parzellen Nr. 1009 und 1185, Gewichtung 50%) höhere Belastung der Parzelle Nr. 743 (PZ „...“, Gewichtung 75%) nicht beanstanden. Auch aus dieser Sicht erweist sich die

Erhebung von Perimeterbeiträgen als gerechtfertigt und der Rekurs diesbezüglich 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 Nr. 743, 1009 und 1185 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. 209.--
 - zusammen Fr. 5'209.--

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

Auf die dagegen an das Bundesgericht erhobene staatsrechtliche Beschwerde wurde am 6. Dezember 2006 nicht eingetreten (2P.315/2006/Ieb).