

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_434/2008

Urteil vom 3. März 2009
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Müller, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Zünd,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien

1. Wohnbaugenossenschaft X. _____,
2. A. _____,
3. B. _____,
4. L. _____,
5. M. _____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Luzi Bardill,

gegen

Stadt Chur, Rathaus, 7000 Chur,
Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement des Kantons Graubünden, Villa Brügger, Stadtgartenweg 11,
7001 Chur,

Gegenstand

Art. 8, 9 und 29 Abs. 2 BV (Perimeterverfahren Kantenstrasse),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 22. Januar 2008.

Sachverhalt:

A.

Der Stadtrat von Chur beschloss am 12. August 2002, für die Parzellen im Einzugsgebiet der Masanser- und Kantenstrasse ein Perimeterverfahren einzuleiten. Das Erschliessungsprojekt, das diesem Beschluss zugrundelag, wurde im September 2002 vom Gemeinderat Chur genehmigt; die Bauarbeiten waren im September 2004 abgeschlossen. Der Stadtrat von Chur beschloss am 14. August 2007 erneut und unter Bestätigung seines Entscheids vom 12. August 2002 die Einleitung des Perimeterverfahrens Kantenstrasse. Zugleich wies er die Einsprachen der Wohnbaugenossenschaft X. _____, von A. _____ und B. _____ sowie von L. _____ und M. _____, deren Grundstücke vom Perimeter erfasst werden, ab, soweit er darauf eintrat. Gegen diesen Entscheid beschwerten sich die genannten Grundeigentümer ohne Erfolg beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden.

B.

Die Wohnbaugenossenschaft X. _____, A. _____ und B. _____ sowie L. _____ und M. _____ beantragen dem Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. Januar 2008 aufzuheben und die Sache zur erneuten Abklärung und Neubeurteilung an die Vorinstanz oder an die Stadt Chur zurückzuweisen. Sie stellen ausserdem mehrere Eventualanträge.

Die Stadt Chur ersucht um Abweisung der Beschwerde.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladenes Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

C.

Die Beschwerdeführer haben sich auf Einladung des Bundesgerichts in einer besonderen Eingabe zur Eintretensfrage geäußert.

Erwägungen:

1.

1.1 Gegenstand des angefochtenen Entscheids bildet der Einleitungsbeschluss zur Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen für ein Strassenerschliessungsprojekt. Darin werden die Durchführung des Beitragsverfahrens angeordnet, das Bezugsgebiet festgelegt und die von der Gemeinde bzw. den Grundeigentümern zu tragenden Kostenanteile bestimmt. Nach Auffassung der Beschwerdeführer handelt es sich dabei um einen End- und nicht bloss um einen Zwischenentscheid, gegen den die Beschwerde an das Bundesgericht nur unter den Voraussetzungen gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig wäre.

1.2 Die Abgrenzung zwischen End- und Zwischenentscheid ist in rein formeller Weise danach zu treffen, ob mit dem fraglichen Akt das Verfahren abgeschlossen wird. Ist dies der Fall, liegt ein Endentscheid vor, andernfalls handelt es sich um einen Zwischenentscheid. Nach der Rechtsprechung stellen deshalb vorsorgliche Massnahmen nur dann Endentscheide dar, wenn sie in einem eigenständigen Verfahren ergehen, während solche Entscheide, die vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur während dessen Dauer gelten, Zwischenentscheide sind (BGE 134 I 83 E. 3.1 S. 86 f.). Während des Scheidungsprozesses getroffene vorsorgliche Massnahmen bilden Endentscheide, weil sie einen anderen Gegenstand haben als das Scheidungsverfahren, also die zur Diskussion stehenden Punkte definitiv regeln (BGE 134 II 426 E. 2.2 S. 431 f.).

1.3 Die Beschwerdeführer machen geltend, dem Einleitungsverfahren zur Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen komme im Kanton Graubünden ein eigenständiger Charakter zu. Tatsächlich sieht Art. 23 Abs. 3 der kantonalen Raumplanungsverordnung vom 24. Mai 2005 (KRVO) vor, dass im Einleitungsbeschluss definitiv über die Durchführung des Beitragsverfahrens, den Beitragsperimeter und die von der Gemeinde bzw. den Grundeigentümern zu tragenden Kostenanteile zu bestimmen ist. Dementsprechend erarbeitet der Gemeindevorstand den Kostenverteiler erst, wenn der Einleitungsbeschluss rechtskräftig geworden ist (Art. 24 Abs. 1 KRVO). Erscheint das Einleitungsverfahren nach kantonalem Recht losgelöst vom weiteren Verlauf der Beitragserhebung, so rechtfertigt es sich, den Einleitungsbeschluss als Endentscheid anzusehen.

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführer anerkennen, dass die Voraussetzungen für die Einleitung des fraglichen Perimeterverfahrens erfüllt sind. Sie wenden sich jedoch einerseits gegen die von den kantonalen Instanzen vorgenommene Abgrenzung des Beitragsperimeters und andererseits gegen die von der Vorinstanz geschützte Bestimmung der Kostenanteile, welche die Stadt Chur zu tragen hat.

Bei der Festlegung des Perimeters seien der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletzt worden. Ausserdem beruhe der ausgeschiedene Perimeter auf einer willkürlichen Anwendung von Art. 62 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG) und führe zu einer gegen Art. 8 BV verstossenden Ungleichbehandlung der Grundeigentümer.

Die von der Stadt Chur zu tragenden Kostenanteile halten die Beschwerdeführer für zu tief. Sie werfen der Vorinstanz in diesem Zusammenhang eine willkürliche Anwendung von Art. 58 und 63 Abs. 2 KRG vor.

2.2 Die Perimeterkommission der Stadt Chur prüfte bei der Umgrenzung des Bezugsgebiets zwei Varianten. Nach der einen sollte der Perimeter das unmittelbar durch die Kantenstrasse erschlossene Gebiet (22'650 m²) erfassen, nach der anderen dagegen das gesamte Baugebiet, das neben der Kanten- auch durch das noch zu erstellende Teilstück der Scalärastrasse erschlossen wird (rund 85'000 m²). Da eine Schätzung ergab, dass bei beiden Varianten die pro Quadratmeter anfallenden Kosten ungefähr gleich hoch sind, wählte die Kommission die Variante mit dem kleineren

Bezugsgebiet, da diese rascher realisierbar sei. Nach Auffassung der Vorinstanz sind diese Wahl und die Umschreibung des Perimeters nicht zu beanstanden.

2.3 Die Beschwerdeführer kritisieren die getroffene Variantenwahl. Sie sei aufgrund eines ungenügend abgeklärten Sachverhalts und unsachlicher Kriterien erfolgt. Weiter führe sie zu einer Ungleichbehandlung, da die Eigentümer der Parzellen Nrn. 487 und 493, deren Land nur zu einem kleinen Teil vom festgesetzten Perimeter erfasst wird, die Erschliessung der übrigen Fläche kostenlos erhielten; denn sie müssten sich dafür nicht an den Kosten des bereits erstellten Teilstücks der Kantenstrasse beteiligen. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer auch die Abgrenzung des Bezugsgebiets bei der gewählten Variante. Der auf eine Bautiefe von 40 Metern beschränkte Einbezug stütze sich nicht auf sachliche Gründe, und eine solche Begrenzung sei auch nicht durchgehend erfolgt.

3.

3.1 Nach Art. 62 Abs. 1 KRG decken die Gemeinden ihre Auslagen für Erschliessungen durch Erhebung von Erschliessungsabgaben. Verkehrsanlagen werden über Beiträge finanziert (Art. 62 Abs. 2 KRG). Sie sind grundsätzlich von den Personen zu bezahlen, die aus den öffentlichen Anlagen einen wirtschaftlichen Sondervorteil ziehen oder die Anlagen nutzen oder nutzen könnten (Art. 62 Abs. 3 KRG). Die Beiträge stellen Vorzugslasten dar, die nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils, der dem Einzelnen erwächst, zu verlegen sind (BGE 118 Ib 54 E. 1b S. 57).

Der Perimeter zur Erhebung von Beiträgen hat entsprechend der Funktion dieser Abgabe alle Grundeigentümer einzubeziehen, deren Land aus der verkehrsmässigen Erschliessung einen Nutzen zieht. Werden Erschliessungsstrassen etappenweise erstellt, ist es nicht sachwidrig, den Beitragsperimeter auf die jeweiligen Anrainergrundstücke zu beschränken (vgl. Urteil 1P.21/2006 des Bundesgerichts vom 7. Juni 2006, ZBI 108/2007 435 E. 3.2 S. 439). Art. 27 Abs. 1 KRVO sieht jedoch vor, dass auf Antrag des Beitragspflichtigen oder von Amtes wegen ein neues Beitragsverfahren eingeleitet werden kann, wenn sich wegen baulicher Massnahmen oder der Art der Benützung des Werks innert zehn Jahren nach Rechtskraft des Kostenverteilers die Sondervorteile oder das Verhältnis zwischen öffentlicher oder privater Interessenz wesentlich ändern.

3.2 Nach Auffassung der Beschwerdeführer beruht die von den kantonalen Behörden getroffene Variantenwahl auf einer willkürlichen Bestimmung der wirtschaftlichen Sondervorteile gemäss Art. 62 Abs. 3 KRG. Wenn sie behaupten, die vom umstrittenen Perimeter nicht erfassten Teile der Parzellen Nrn. 487 und 493 erlangten bereits durch den erfolgten Ausbau der Kantenstrasse einen Sondervorteil, übersehen sie jedoch, dass das fragliche Land erst nach Erstellung der geplanten Verbindung Kantenstrasse-Scalärastrasse überbaut werden kann. Entgegen ihrer Behauptung besteht vor der Realisierung dieses zusätzlichen Projekts für die vom Perimeter nicht erfassten Teile der Parzellen Nrn. 487 und 493 gerade keine Möglichkeit zur Feinerschliessung. Denn diese setzt den vorgängigen Bau der genannten Groberschliessungsstrasse voraus.

3.3 Die weitere Rüge der Beschwerdeführer, die gewählte Variante bewirke eine Ungleichbehandlung der Grundeigentümer, geht ebenfalls fehl. Wie erwähnt war das durch den Bau der Verbindung Kantenstrasse-Scalärastrasse zu erschliessende Land im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids noch nicht überbaubar, so dass dessen Eigentümer keinen wirtschaftlichen Sondervorteil aus dem Ausbau der Kantenstrasse zogen. Nach der von der Perimeterkommission erwogenen anderen Variante wäre für die Parzellen der Beschwerdeführer und das gesamte Baugebiet Rückenbrecher ein einziges Perimeterverfahren durchgeführt worden. Bei diesem Vorgehen wäre aber ein Verfahrensabschluss erst nach dem Bau der Verbindung Kantenstrasse-Scalärastrasse möglich gewesen. Es ist ohne weiteres vertretbar, wenn die kantonalen Behörden diese Variante verwarfen, um eine solche Verzögerung zu vermeiden.

Die gewählte Variante hat allerdings zur Folge, dass beim Bau der erwähnten Verbindungsstrasse ein weiteres Perimeterverfahren erforderlich wird, worauf die Vorinstanz hinweist. Es trifft auch zu, dass nach der Erstellung dieses zusätzlichen Strassenabschnitts die Grundeigentümer des dadurch neu erschlossenen Lands vom Ausbau der Kantenstrasse profitieren. Die Befürchtung der Beschwerdeführer, dass daraus eine ungerechtfertigte Besserstellung dieser Eigentümer resultieren könnte, ist zwar verständlich. Die Vorinstanz weist jedoch zu Recht darauf hin, dass wesentlichen Veränderungen der Sondervorteile im Rahmen eines neuen Verfahrens gemäss Art. 27 KRVO Rechnung zu tragen ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die neue Verbindung Kantenstrasse-Scalärastrasse auch den Beschwerdeführern einen Vorteil bringt, weil er ihre Erschliessung zu den höher gelegenen Quartieren wesentlich verbessert.

Da das von den kantonalen Behörden gewählte Vorgehen sachlich vertretbar erscheint und die Gleichbehandlung der Grundeigentümer gewährleistet, waren sie nicht verpflichtet, bei der Variantenwahl weitere Abklärungen zu treffen. Ausserdem ist den Beschwerdeführern durch die beanstandete Weglassung von Ziffer 7 des Beschlusses der Perimeterkommission im späteren Stadtratsentscheid vom 14. August 2007 kein Nachteil erwachsen, da sie mit einem Vorbehalt hinsichtlich abweichender Vorschriften versehen war. Die im Zusammenhang mit der Variantenwahl vorgebrachten formellen Rügen sind somit ebenfalls unbegründet.

3.4 Die Kritik der Beschwerdeführer richtet sich auch gegen die Art, wie bei der gewählten Variante der Perimeter abgegrenzt wird. Die Vorinstanz erklärt dazu, dass auf der Nord- und Ostseite der Kantenstrasse je eine Bautiefe (40 Meter) in den Perimeter einbezogen worden sei. Wenn die Beschwerdeführer einwenden, bei ihren Parzellen sei keine solche Begrenzung auf 40 Meter erfolgt, weshalb die vorinstanzliche Begründung willkürlich erscheine, übersehen sie, dass die Kantenstrasse ihre Grundstücke vollständig erschliesst. Wie bereits dargelegt wurde, gilt das jedoch nicht für das Land auf der Nord- und Ostseite des Perimeters, weshalb hier der Einbezug lediglich eines Landstreifens von 40 Metern durchaus vertretbar erscheint. Die gegen die Perimeterabgrenzung vorgebrachte Rüge ist deshalb ebenfalls unbegründet.

3.5 Das umstrittene Perimeterverfahren bezieht sich auf drei verschiedene Bauwerke, für welche die von der Gemeinde bzw. den Privaten zu tragenden Kostenanteile unterschiedlich festgesetzt wurden:

Bauteil

Kostenanteil der Gemeinde

Kostenanteil der Privaten

Masanserstrasse (Linksabbieger, Trottoir, Bushaltestelle, Grünstreifen)

70 %

30 %

Kantenstrasse (Neuerstellung mit Trottoir)

50 %

50 %

Kantenstrasse (Neuerstellung Quartierstrasse)

30 %

70 %

Die Beschwerdeführer werfen den kantonalen Behörden vor, bei der Bestimmung der erwähnten Kostenanteile Art. 58 und 63 Abs. 2 KRG willkürlich angewendet zu haben.

Nach Art. 63 Abs. 2 KRG legt der Gemeindevorstand den Kostenanteil fest, der von der Gemeinde (Anteil der öffentlichen Interessenz) und von der Gesamtheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer (Anteil der privaten Interessenz) zu tragen ist. Dabei gelten folgende Richtwerte:

Gemeindeanteil

Privatanteil

Groberschliessung

40 - 70 %

30 - 60 %

Feinerschliessung

30 - 0 %

70 - 100 %

Art. 58 KRG umschreibt die drei Erschliessungsarten. Die Grunderschliessung umfasst die Versorgung eines zusammenhängenden Gebiets mit den übergeordneten Anlagen. Als Groberschliessung gilt die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsarten, als Feinerschliessung der Anschluss der einzelnen Grundstücke an diese Hauptstränge mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (Abs. 3 und 4).

3.5.1 Die Vorinstanz bezeichnet die Masanserstrasse als Teil der Grunderschliessung. Die fraglichen Ausbauten seien jedoch die direkte Folge der Erstellung der verlängerten Kantenstrasse, die der Groberschliessung diene. Es lasse sich deshalb vertreten, auch die erfolgten Anpassungen der Masanserstrasse der Groberschliessung zuzurechnen und einen Teil ihrer Kosten den privaten Grundeigentümern aufzuerlegen.

Die umstrittenen baulichen Massnahmen dienen der Verknüpfung einer Grund- mit einer

Groberschliessungsstrasse. Wie die Vorinstanz zu Recht antönt, sind solche Verknüpfungsbauwerke erschliessungsrechtlich oft nicht eindeutig zu qualifizieren. Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was die Zuordnung der fraglichen Anlagen zur Groberschliessung als willkürlich erscheinen liesse. Immerhin trägt die Stadt Chur dem besonderen Charakter der Anlagen dadurch Rechnung, dass sie den von ihr zu tragenden Kostenanteil auf das Maximum von 70% festsetzt.

3.5.2 Es ist unbestritten, dass das auf rund 100 Metern neuerstellte Teilstück der Kantenstrasse Teil der Groberschliessung bildet. Der dafür von den privaten Grundeigentümern zu tragende Kostenanteil von 50% bewegt sich in dem von Art. 62 Abs. 2 KRG vorgegebenen Rahmen. Die Beschwerdeführer kritisieren diesen Anteil zwar als zu hoch, begründen aber ihre Behauptung, das fragliche Strassenstück diene nicht in gleichem Masse öffentlichen und privaten Interessen, nicht näher. Die Bestimmung der Kostenanteile erscheint jedenfalls nicht geradezu willkürlich. Der weitere Einwand der Beschwerdeführer, dass konsequenterweise für die Kantenstrasse der gleiche private Kostenanteil hätte festgesetzt werden müssen wie für die Anpassungen an der Masanserstrasse, wenn die Letzteren zur Groberschliessung gezählt würden, geht ebenfalls fehl. Es ist nicht unsachlich, den von der Gemeinde zu tragenden Kostenanteil eines Verknüpfungsbauwerks höher anzusetzen als bei der Groberschliessungsstrasse selber.

3.5.3 Das als Quartierstrasse bezeichnete Teilstück der Kantenstrasse erachtet die Vorinstanz als Teil der Feinerschliessung. Diese Qualifizierung beruht nach Auffassung der Beschwerdeführer auf einer willkürlichen Anwendung von Art. 58 Abs. 4 KRG; richtigerweise hätte das fragliche Strassenstück als Teil der Groberschliessung angesehen werden müssen.

Die Vorinstanz hat nicht übersehen, dass dem fraglichen Strassenstück insoweit eine quartierübergreifende Funktion zukommt, als es im Generellen Erschliessungsplan der Stadt Chur als Fuss- und Radweg verzeichnet ist. Sie erklärt jedoch, dass dieser Umstand - perimeterrechtlich - noch keine Zuordnung zur Groberschliessung rechtfertige. Das fragliche Strassenstück ist für den Autoverkehr gesperrt und dient - neben der separaten Zufahrt zur Tiefgarage - auch der Feinerschliessung der Grundstücke der Beschwerdeführer (als Fussweg und Zufahrt für grössere Transporte sowie Feuerwehr und Krankenwagen). Es ist nicht unhaltbar, die zuletzt genannten Umstände stärker zu gewichten als die übergeordnete Funktion der Strasse als Fuss- und Radweg. Die Rüge der willkürlichen Anwendung von Art. 58 Abs. 4 KRG erweist sich deshalb als unbegründet.

4.

Aus den vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde in allen Punkten als unbegründet. Sie ist deshalb vollumfänglich abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 5'000.-- werden den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. März 2009

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Müller Küng