Urteilskopf

110 Ia 205

40. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. Dezember 1984 i.S. Gemeinde Flims gegen X. und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie. Erschliessungsbeiträge; Kostenverteilschlüssel.

1. Autonomie der Bündner Gemeinden auf dem Gebiet der Erhebung von Erschliessungsabgaben (E. 2b).

2. Verletzung der Gemeindeautonomie

a) durch Überschreitung der Prüfungsbefugnis durch die kantonale Behörde (E. 4b und c);

b) durch sachlich nicht haltbare Änderung eines Kostenverteilschlüssels (E. 5).

Regeste (fr):
Autonomie communale. Contributions de raccordement; clef de répartition des frais.

1. Autonomie des communes grisonnes dans le domaine de la perception de taxes de raccordement (consid. 2b).

2. Violation de l'autonomie communale

a) lorsque les autorités cantonales excèdent leur pouvoir d'examen (consid. 4b et c);

b) lorsqu'elles modifient le système de répartition des charges de manière objectivement insoutenable (consid. 5).

Regesto (it):
Autonomia comunale. Contributi di miglioria; chiave di ripartizione delle spese.

1. Autonomia dei comuni grigionesi nell'ambito del prelevamento di contributi di miglioria (consid. 2b).

2. Violazione dell'autonomia comunale

a) ove l'autorità cantonale ecceda il proprio potere d'esame (consid. 4b, c);

b) ove essa modifichi il sistema di ripartizione delle spese in modo obiettivamente insostenibile (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 205

Die Gemeinde Flims erhebt für den Bau einer Erschliessungsstrasse von den Eigentümern der erfassten Grund-

stücke Mehrwertbeiträge.

BGE 110 Ia 205 S. 206

Der auf die Privaten entfallende Anteil wird nach drei verschiedenen Kriterien veranlagt: zu 45% (Fr. 442'354.–) nach der Grundstücksfläche, zu 25% (Fr. 245'752.–) nach der Bruttogeschossfläche und zu 30% (Fr. 294'902.–) nach der benützten Strassenlänge. Bei der Veranlagung nach der Grundstücksfläche und nach der Bruttogeschossfläche wird zwischen zwei Zonen unterschieden; der nach der Benützungslänge zu bemessende Anteil wird im Gebiet innerhalb des Perimeters gleichmässig veranlagt. Nach diesem Kostenverteilschlüssel hat X. als einer der betroffenen Grundeigentümer einen Beitrag von Fr. 15'883.70 zu bezahlen. Er rekurrierte gegen den entsprechenden Perimeterentscheid der Baubehörde Flims an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Er begründete die beantragte Herabsetzung des Beitrags im wesentlichen damit, dass der Ausbau eines entfernteren Strassenabschnitts massive Kunstbauten erfordert habe; diese Kosten dürften ihm nicht im gleichen Verhältnis angerechnet werden. Das Verwaltungsgericht hiess den Rekurs teilweise gut. Es stellte fest, dass es sich rechtfertige, die von den Grundeigentümern zu tragenden Kosten wie folgt anders aufzuteilen: zu 30% nach der Grundstücksfläche, zu 25% nach der Bruttogeschossfläche und zu 45% nach der Benützungslänge. Die Gemeinde Flims führt staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Sie rügt eine Verletzung der Gemeindeautonomie und beantragt, den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden aufzuheben. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde beanstanden, die kantonale Behörde habe im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschritten, oder sie sei bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, in Willkür verfallen. Steht eine spezielle Bestimmung des Verfassungsrechts in Frage, so kann verlangt werden,

BGE 110 Ia 205 S. 207

dass die kantonale Behörde diese nicht unrichtig anwende oder auslege (BGE 109 Ia 45 E. 2b mit Hinweisen). b) Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, sind die Bündner Gemeinden in weiten Bereichen der Raumplanung und des Bauwesens autonom (BGE 104 Ia 126 E. 2b; 103 Ia 185 E. 2a; 100 Ia 204 E. 2c; ZBl 81/1980, S. 26; 79/1978, S. 61; 78/1977, S. 221; 77/1976, S. 59). Der geschützte Autonomiebereich umfasst auch das raumplanerische Teilgebiet der Erschliessung und deren Finanzierung. So sind die Gemeinden berechtigt und verpflichtet, Erschliessungspläne aufzustellen (Art. 18 lit. b des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973). Sie können eigene Regelungen über Erschliessungsabgaben erlassen (Art. 1 Abs. 2 des Perimetergesetzes des Kantons Graubünden vom 28. September 1980, PG; Art. 7 lit. d der Verordnung über die Durchführung und Finanzierung der Erschliessung und das Verfahren bei Gesamtumlegungen vom 1. Oktober 1974). Soweit solche Bestimmungen fehlen, ist das Perimetergesetz anwendbar (Art. 1 Abs. 2

Satz 2 PG). Bei unvollständigen Bestimmungen der Gemeinden sind die Verfahrensvorschriften des Perimetergesetzes hilfsweise anwendbar (Art. 1 Abs. 3 PG). Die Grundsätze und die Ausnahmen der Beitragsbemessung sind in den Art. 3 und 4 PG enthalten. Die Art. 5 bis 10 PG enthalten Vorschriften über Erstattungspflicht, Beitragspflicht, Fälligkeit, gesetzliches Pfandrecht und Zahlung, Rechtsmittel sowie Veränderung der Verhältnisse. Das Perimetergesetz regelt die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen nicht abschliessend. Für die Beitragsbemessung werden lediglich einige allgemeine Grundsätze aufgestellt, in deren Rahmen der Gemeinde ein grosser Spielraum verbleibt. Das Gesetz beschränkt sich auf die Forderung, dass die Gemeinden die Beiträge nach schematischen Massstäben berechnen, die soweit als möglich eine genaue Berücksichtigung der Vor- und Nachteile gestatten. Es überlässt es jedoch den Gemeinden, diese Massstäbe aufzustellen und im einzelnen zu regeln. Bei der Festsetzung des vom Gemeinwesen und des von den Privaten zu tragenden Kostenanteils haben die Gemeinden einen erheblichen Spielraum. Art. 1 Abs. 2 PG ermächtigt denn auch die Gemeinden ausdrücklich, unter Beachtung von Art. 2 und 3 sowie 5 bis 10 PG eigene Vorschriften zu erlassen. Hinsichtlich eigener Verfahrensbestimmungen sieht das Perimetergesetz überhaupt keine Einschränkung vor. Den Bündner Gemeinden steht somit auf dem Gebiet der

Erschliessungsabgaben sowohl in bezug auf die Rechtssetzung als auch auf die Rechtsanwendung eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zu; sie sind somit autonom.

3. Das Verwaltungsgericht begründet die streitige Änderung des Kostenverteilschlüssels damit, dass die beschwerdeführende Gemeinde eine Rechtsverletzung begangen habe, indem sie nur 30% der Gesamtkosten der Strasse nach der Benützungslänge veranlagt habe. Sie habe der Tatsache, dass der Strassenbau im Gebiet "Plaunca" weit höhere Kosten als im Gebiet "Caglims" verursacht habe, nicht genügend Rechnung getragen. Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe ihre Autonomie namentlich durch eine willkürliche Anwendung von Art. 24 des Baugesetzes der Gemeinde Flims vom 27. März 1977 (BauG) verletzt. Der vom Verwaltungsgericht angeordnete Verteilschlüssel führe zu stossenden Ergebnissen, weshalb der Entscheid sich auch sachlich nicht vertreten lasse. Das Gericht habe anstelle des Ermessens der Beschwerdeführerin, das dieser nach Art. 24 BauG und Art. 1 Abs. 2 PG zustehe, sein eigenes Ermessen gesetzt und damit willkürlich gehandelt.

4. a) Die Gemeinde Flims verfügt in den Art. 22 bis 30 BauG über eine kommunale Regelung für die Erhebung von Erschliessungsabgaben. Gemäss Art. 24 BauG werden die Strassenbeiträge in der Regel nach Massgabe der Grundstücksfläche verteilt; wenn nicht das gesamte Perimetergebiet in der gleichen Bauzone liegt, richten sich die Beiträge nach der zulässigen Ausnützung (Abs. 1). Innerhalb des Perimetergebiets werden in der Regel verschiedene Zonen ausgeschieden, wobei Grundstücke, die unmittelbar an die Strasse grenzen, die höchsten Beiträge zu entrichten haben (Abs. 2). Diesen Kriterien ist die Beschwerdeführerin gefolgt, indem sie sowohl die Grundstücksfläche als auch die Bruttogeschossfläche in die Beitragsberechnung einbezogen und verschiedene Zonen ausgeschieden hat. Als weiteres Kriterium hat sie die Benützungslänge der Strasse berücksichtigt, was im Baugesetz nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Mit diesem Vorgehen ist die Beschwerdeführerin sowohl den Anforderungen von Art. 3 PG als auch jenen von Art. 24 BauG nachgekommen. Welche dieser Kriterien die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall anzuwenden hatte und wie die Kosten danach zu verlegen waren, ist eine Frage des Ermessens. b) Das Verwaltungsgericht führt nicht aus, gegen welche Vorschrift oder gegen welchen Rechtsgrundsatz die Beschwerdeführerin

verstossen haben soll. Im Ergebnis hebt es jedoch einen Ermessensentscheid der Gemeinde auf. Gemäss Art. 53 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden vom 9. April 1967 kann mit dem Rekurs unter anderem jede Rechtsverletzung einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens geltend gemacht werden (lit. a). Diese Regelung schliesst somit die Angemessenheitsprüfung aus. c) Perimeterbeiträge sind Vorzugslasten. Als solche sind sie einerseits nach den zu deckenden Kosten oder Kostenanteilen zu bemessen und andererseits auf die Nutzniesser der öffentlichen Einrichtung nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils zu verlegen, der dem Einzelnen erwächst (BGE 98 Ia 171 /172 E. 2 mit Hinweisen). Zur Schätzung des Wertzuwachses einer Liegenschaft hat die Praxis schematische, nach der Durchschnittserfahrung aufgestellte Massstäbe geschaffen, die leicht zu handhaben sind. Dass solche Massstäbe zulässig sind, ist in Lehre und Rechtsprechung anerkannt (BGE 98 Ia 174 E. 4b mit Hinweis). Weder aus diesen Grundsätzen noch aus dem kantonalen Perimetergesetz oder dem kommunalen Baugesetz ergibt sich, dass für die Bemessung der Beiträge auch allfällige Unterschiede in den Baukosten einzelner Strassenabschnitte zu berücksichtigen gewesen wären. Das Verwaltungsgericht verlangt denn auch die Berücksichtigung dieser verschieden hohen Kosten lediglich dadurch, dass der nach Benützungslänge zu bemessende Anteil erhöht wird. Es ist der Ansicht, dass auch dann nicht von einer gerechten Kostenverteilung die Rede sein könne, wenn bei Berücksichtigung der benützten Strassenlänge von den Anstössern im Gebiet "Plaunca" doppelt so hohe Beiträge verlangt würden als von den Eigentümern der am andern Ende der Strasse gelegenen Grundstücke. Seiner Auffassung nach könne das Verhältnis eins zu zwei nicht stimmen, weshalb der Kostenverteilschlüssel geändert werden müsse. Das Gericht stellt jedoch nicht fest, in welchem wirklichen Verhältnis die Kosten der beiden Strassenabschnitte zueinander stehen; es nennt überhaupt keine Zahlen. Solche Angaben lassen sich weder aus andern Erwägungen noch aus den Akten ermitteln. Das Verwaltungsgericht wäre jedoch nur dann berechtigt, in den Ermessensentscheid der Gemeinde einzugreifen, wenn ihr Kostenverteilschlüssel zu derart unhaltbaren Ergebnissen führen würde, dass dessen Ausgestaltung als Überschreitung oder als Missbrauch ihres Ermessens bezeichnet werden müsste. Ein solches

Ergebnis lässt sich jedoch weder auf Grund der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen noch anhand der Akten ausmachen. Ebensowenig geht aus dem angefochtenen Entscheid hervor, welche tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen den neuen Kostenverteilschlüssel rechtfertigen und aus welchen Gründen dieser im Gegensatz zu jenem der Gemeinde für alle beteiligten Grundeigentümer gerechter sein solle. Das Verwaltungsgericht hat daher mit dem angefochtenen Entscheid sein eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Beschwerdeführerin gesetzt und dadurch seine Prüfungsbefugnis überschritten. Das verwaltungsgerichtliche Urteil verletzt somit die Autonomie der Gemeinde Flims, weshalb es in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben ist.

5. Der angefochtene Entscheid ist indessen auch sachlich nicht haltbar. Der Beschwerdegegner hat im Rekursverfahren die geringeren Kosten des Strassenabschnitts im Bereich ihres Grundstücks geltend gemacht und deshalb eine Herabsetzung des Beitrags verlangt. Das Verwaltungsgericht nimmt an, den gerügten Fehler mit einer Erhöhung des Kostenanteils nach der benützten Strassenlänge berichtigen zu können. Dazu hat es diesen Anteil von 30% auf 45% erhöht und jenen nach der Grundstücksfläche von 45% auf 30% gesenkt. Die verschiedene Höhe der Ausbaukosten für die einzelnen Strassenabschnitte hat jedoch sachlich weder etwas mit dem Kostenanteil nach der Strassenlänge noch nach der Bruttogeschossfläche zu tun. Wohl hat im konkreten Fall die Änderung des Verwaltungsgerichts den Beschwerdegegner bessergestellt, weil die für ihn massgebende Benützungslänge lediglich 20 m beträgt. Diese Änderung bringt jedoch notwendigerweise eine sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung für viele andere Grundeigentümer. Die Beschwerdeführerin hat diese Folgen in Berechnungen dargestellt; sie sind vom Verwaltungsgericht unwidersprochen geblieben. Auch der

Beschwerdegegner hat anerkannt, dass der verwaltungsgerichtliche Verteilschlüssel zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Der angefochtene Entscheid ist demnach mit sachlichen Gründen nicht vertretbar. Er verletzt auch insoweit die Autonomie der Gemeinde Flims; er ist auch aus diesem Grund aufzuheben.