

# BGer 1C 460/2023 vom 6. August 2024

Bundesgericht, 2024-08-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_460\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_460_2023)

FR: TF 1C 460/2023 du 6 août 2024

IT: TF 1C 460/2023 del 6 agosto 2024

## Regeste

Beteiligung an den Kosten einer Fliessgewässerrevitalisierung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

## Erwägungen

### E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen ( Art. 29 Abs. 1 BGG ) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

### E. 1.1

Das angefochtene Urteil des Kantonsgerichts ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz ( Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG ). Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen. Streitig sind Ansprüche aus einem Vertrag, der abgeschlossen wurde, um die Einzonung im Gebiet U.\_\_\_\_\_ vorzubereiten und verschiedene (Leistungs-) Pflichten des Beschwerdegegners, namentlich eine Abgabe für neu eingezontes Bauland, zu regeln. Dieser ist als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren (vgl. ENRICO RIVA, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, N. 102 zu Art. 5 RPG ). Es handelt sich somit um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit ( Art. 82 lit. a BGG ); ein Ausschlussgrund ist nicht gegeben ( Art. 83 BGG ).

### E. 1.2

Die Vorinstanz hat abschliessend über das Leistungsbegehren entschieden; sie wies die Klage ab. Es liegt ein Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG vor (vgl. Urteil 2C\_169/2020 vom 9. Juli 2020 E. 1).

### E. 1.3

Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Gemeindeautonomie ( Art. 50 Abs. 1 BV ; § 68 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 [KV/LU; SR 131.213], § 3 Abs. 3 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 [GG/LU; SRL 150]). Sie ist insoweit zur Beschwerde befugt. Dafür genügt es, dass sie in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist. Ob ihr die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (Urteil 1C\_245/2019 vom 19. November 2020 E. 1.5, nicht publ. in: BGE 147 I 225 ; 146 I 36 E. 1.4; je mit Hinweisen). Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, fällt die Ortsplanung und die damit verknüpfte

Kompetenz, entsprechende Abgaben zu erheben, in den Autonomiebereich der Gemeinde. Es ist somit nicht weiter zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin auch gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt wäre (vgl. Urteil 1C\_501/2009 vom 4. Januar 2010 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 136 I 142 ).

#### **E. 1.4**

Die Beschwerdeführerin stellt einen kassatorischen Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Urteils und Gutheissung der Beschwerde; eventualiter auf Rückweisung zur Neubeurteilung der Angelegenheit. Soweit das Bundesgericht reformatorisch entscheiden kann, muss die beschwerdeführende Partei einen Antrag in der Sache stellen ( Art. 107 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 147 I 89 E. 1.2.5). Vorliegend ergibt sich aus der Beschwerdebeurteilung, dass der Beschwerdegegner zur Zahlung einer Entschädigung von Fr. 80'660.-- zuzüglich Zins aus dem Vertrag vom 27. Februar 2013 verpflichtet werden soll. Es liegt daher ein zulässiges Rechtsbegehren vor (vgl. BGE 147 V 369 E. 4.2.1 mit Hinweisen). Auf die fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten ( Art. 100 Abs. 1 BGG ).

#### **E. 2.1**

Der Beschwerdegegner macht geltend, die Beschwerdeführerin habe im vorinstanzlichen Verfahren keine gesetzliche Anspruchsgrundlage genannt. Hätte sie aus den von ihr neu vorgebrachten Auffassungen in der Lehre zu Art. 5 Abs. 1 RPG (SR 700) etwas zu ihren Gunsten ableiten wollen, hätte sie dies im vorinstanzlichen Verfahren vorbringen müssen.

#### **E. 2.2**

Gemäss Art. 99 Abs. 1 BGG dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt. Es trifft zu, dass die im vorinstanzlichen Verfahren eingereichte Klageschrift der Gemeinde kurz ausgefallen ist; sie beschränkt sich auf die Darstellung des Sachverhalts. Dieser ist vorliegend unbestritten. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin sind durchwegs rechtlicher Natur und damit zulässig.

#### **E. 3**

Die Beschwerdeführerin macht unter Verweisung auf § 3 Abs. 3 GG/LU sowie § 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG/LU; SRL 735), § 77 Abs. 1 lit. a KV/LU und BGE 142 I 177 einen Verstoß gegen die Gemeindeautonomie geltend.

#### **E. 3.1**

Die Gemeinde ist ein Institut des kantonalen Rechts. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie denn auch nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder das eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich

anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht ( BGE 146 I 83 E. 2.1 ; 143 I 272 E. 2.3.1 und 2.3.2; Urteil 1C\_245/2019 vom 19. November 2020 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 147 I 225 ; je mit Hinweisen). Das Bundesgericht prüft die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten bei der Autonomiebeschwerde frei ( Art. 95 lit. a und c BGG ; BGE 141 I 36 E. 5.4 mit Hinweisen). Ebenfalls frei prüft es daher, ob die Vorinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat ( Art. 50 Abs. 1 BV ; BGE 145 I 52 E. 3.1 ; 141 I 36 E. 5.4; je mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

Gemäss § 3 Abs. 1 PBG /LU obliegt die Ortsplanung den Gemeinden. Laut § 77 Abs. 1 lit. a KV/LU beschaffen Kanton und Gemeinden ihre Mittel aus Steuern und Abgaben. In seinem Leitentscheid BGE 142 I 177 ordnete das Bundesgericht die eng mit der Ortsplanung verknüpfte Erhebung einer Mehrwertabgabe im Sinne von Art. 5 RPG der Kompetenz der Gemeinde zu, solange der Kanton von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch macht und die Mehrwertabgabe weder selber regelt noch den Rahmen setzt, innerhalb welchem die Gemeinden verpflichtet oder befugt sind, Mehrwertabgaben zu erheben (vgl. a.a.O., E. 4.2.1). Nach der verbindlichen Feststellung der Vorinstanz hat der Kanton Luzern am 1. Januar 2018 eine Mehrwertabgabe eingeführt (vgl. § 105 ff. PBG /LU). Der streitgegenständliche Vertrag datiert vom 27. Februar 2013. Vor diesem Hintergrund kann sich die Gemeinde darauf berufen, ihr obliege die Ortsplanung. Damit verknüpft sei auch die Kompetenz, eine Abgabe zu erheben. Gestützt auf ihre Autonomie habe sie mit dem Beschwerdegegner eine Vereinbarung abschliessen dürfen, in welcher sich dieser verpflichtet habe, der Gemeinde einen Beitrag von Fr. 10.-- pro Quadratmeter eingezontes Bauland zu bezahlen.

### **E. 4**

Gegenstand des Verfahrens ist einzig die Frage, ob die Vorinstanz eine (hinreichende) gesetzliche Grundlage der in Ziffer 7 des verwaltungsrechtlichen Vertrags vom 27. Februar 2013 vereinbarten Entschädigung von Fr. 10.-- pro Quadratmeter eingezontes Bauland zu recht verneinte. Im Übrigen steht die Zulässigkeit des Vertrags nicht zur Diskussion.

### **E. 5**

Vorweg ist auf die rechtliche Qualifikation der umstrittenen Abgabe einzugehen.

#### **E. 5.1**

Die Vorinstanz schloss aufgrund der Zweckgebundenheit der vereinbarten Entschädigung auf eine Kostenbeteiligung an einem Revitalisierungsprojekt. Sie verneinte eine (spezial-) gesetzliche Grundlage zur Erhebung einer solchen Kostenbeteiligung und wies die Klage ab.

#### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführerin stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, bei der Abgabe handle sich um einen Ausgleich eines planerischen Sondervorteils im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG . Es sei willkürlich, die vereinbarte Abgabe isoliert zu betrachten. Die Vereinbarung sei Teil der Ortsplanrevision (2008-2010) gewesen und sei in den Meinungsbildungsprozess der Stimmberechtigten für die Beschlussfassung der Ortsplanung miteinbezogen worden.

##### **E. 5.2.1**

Art. 5 Abs. 1 RPG bestimmt seit Inkraftsetzung im Jahre 1980, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche planbedingte Vor- und Nachteile regelt (vgl. BGE 147 I 225 E. 4.1). Der Gesetzgeber wollte damit bundesrechtlich den Grundsatz der Gerechtigkeit verankern und Anstoss für die erforderlichen Erlasse in den Kantonen geben. Überdies sollte der Mehrwertausgleich dazu dienen, die Erfüllung des Verfassungsauftrags ( Art. 22quater aBV ; zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes; BBI 1969 I 568) zu erleichtern (vgl. Botschaft vom 27. Februar 1978 zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung, BBI 1978 I 1016 f., Ziff. 22 ad Art. 5). Der Ausgleich von Planungsvorteilen wurde mit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 eingehender geregelt (vgl. Art. 5 Abs. 1bis -1 sexies RPG in Kraft seit 1. Mai 2014). Art. 5 Abs. 1ter RPG bestimmt nun, dass mit den Erträgen die Entschädigung materieller Enteignungen und von weiteren Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3, insbesondere Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a bis RPG finanziert werden sollen. Abgabeobjekte sind im Wesentlichen Zonen- und Bewilligungsmehrwerte; das heisst die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens vor und nach Inkrafttreten der planerischen Massnahme (vgl. RIVA, a.a.O., N. 39 ff. und N. 43 zu Art. 5 RPG ). Rechtsprechungsgemäss wird der Ausgleich eines Planungsvorteils mangels Zusammenhang zwischen dem geschaffenen Mehrwert des Bodens und den Aufwendungen des Gemeinwesens als "kostenunabhängige Kausalabgabe" qualifiziert; sie stellt das Korrelat zur Minderwertentschädigung bei der materiellen Enteignung dar (vgl. BGE 142 I 177 E. 4.3.1 mit Hinweis).

### **E. 5.2.2**

Vorliegend ist unbestritten, dass die Nutzungs- und Zonenänderung im Vordergrund des verwaltungsrechtlichen Vertrags steht. Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, die durch den Vertrag begründeten Pflichten zur Aufhebung des Landwirtschaftsbetriebs und Abbruch der Scheune sowie des Chalets seien auf die Vorbereitung der geplanten Nutzungsänderungen angelegt, mit welcher die landwirtschaftliche Inanspruchnahme des Gebiets U.\_\_\_\_\_ zugunsten einer Bau- und Grünzone aufgegeben werden sollte. In Ziffer 7 erhebe die Gemeinde vom Beklagten eine Geldleistung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Revitalisierung der Sure, öffentliche Infrastruktur eines Spielplatzes, Fuss- und Radwegs, Grünraum entlang der Sure). Es liege demnach eine Abgabe vor, die als Gegenleistung im Zusammenhang mit einer Zonenplanänderung stehe. Nach der verbindlichen Darstellung der Vorinstanz wurde der Vertrag unter dem Vorbehalt der Zonenplanänderung abgeschlossen. Diese Bedingung ist eingetreten. Die vereinbarte Entschädigung von Fr. 10.-- pro Quadratmeter eingezontes Bauland entspricht damit gerade dem Sinn und Zweck von Art. 5 Abs. 1 RPG ; sie soll den planbedingten Mehrwert der eingezonten Grundstücke des Beschwerdegegners ausgleichen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des Beschwerdegegners ist für die Qualifikation der Abgabe als Mehrwertausgleich nicht relevant, welchen Verwendungszweck die Parteien für die Erträge vereinbart hatten, zumal zum Vertragszeitpunkt in der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung diesbezüglich keine konkreten Vorgaben gemacht wurden (vgl. E. 5.2.1 hiervor) und die vereinbarte Kostenbeteiligung den Massnahmen im Sinne von Art. 3 RPG entspricht. Auch nicht Gegenstand der vorliegenden Auslegung ist überdies, ob die Abgabe auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht; dies beschlägt die Frage, ob der klageweise geltend gemachte Anspruch der Gemeinde durchgesetzt werden kann. Darauf ist nachfolgend (E. 6) einzugehen.

### **E. 6**

Zu prüfen ist somit, ob die vertraglich vereinbarte Mehrwertabgabe über eine hinreichende gesetzliche Grundlage verfügt.

### **E. 6.1**

Öffentliche Abgaben bedürfen grundsätzlich einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht ist ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (vgl. BGE 140 I 176 E. 5.2 ; 136 I 142 E. 3.1). Die Abgabe muss in einer generell-abstrakten Norm vorgesehen sein, die genügend bestimmt ist (vgl. BGE 144 II 454 E. 3.4). Die formellgesetzliche Grundlage muss zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage) selbst festlegen ( Art. 127 Abs. 1 BV ; Art. 164 Abs. 1 lit. d BV ; BGE 144 II 454 E. 3.4).

### **E. 6.2**

Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag ist zulässig, sofern das Gesetz eine vertragliche Lösung nicht ausschliesst und er die geeignetere Handlungsform ist als die Verfügung. Überdies darf der verwaltungsrechtliche Vertrag nicht gegen gültige Rechtsnormen verstossen und muss auf einem generell-abstrakten, genügend bestimmten Rechtssatz beruhen, der in Form eines Gesetzes erlassen worden sein muss, wenn es sich um eine wichtige Regelung handelt (vgl. BGE 136 I 142 E. 4.1). Abweichend davon ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag in besonderen Fällen auch dann zulässig, wenn keine Norm ausdrücklich zum Abschluss eines Vertrags ermächtigt, und es darf eine Vertragspartei auch zu Leistungen oder öffentlichen Abgaben verpflichtet werden, die ihr die Behörde mittels Verfügung nicht auferlegen könnte; doch müssen die vertraglich vereinbarten Leistungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (vgl. BGE 136 I 142 E. 4.2; Urteil 2C\_305/2022 vom 12. Oktober 2022 E. 3.1).

#### **E. 6.2.1**

Seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes sind die Kantone gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Nach der Rechtsprechung und herrschenden Lehre ist dieser Rechtsetzungsauftrag zwingender Natur ( BGE 142 I 177 E. 4.2.1; JUD/KISSLING, Der Auftrag zum Mehrwertausgleich, Zur Tragweite der bundesrechtlichen Vorgaben ( Art. 5 RPG ) bei Auf- und Umzonungen, in: Raum & Umwelt, Dezember Nr. 3/2021, S. 7; ETIENNE POLITER, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016 N. 18 zu Art. 5 RPG ; RIVA, a.a.O., N. 13 zu Art. 5 RPG ). Am 3. März 2013 stimmten die Stimmberechtigten überdies den von den eidgenössischen Räten am 15. Juni 2012 beschlossenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung zu; der Ausgleich von Planungsvorteilen wurde mit der Revision des Gesetzes vom 15. Juni 2012 damit eingehender geregelt ( Art. 5 Abs.1 bis -1 sexies RPG ). Die Übergangsbestimmungen zu den entsprechenden Änderungen des RPG sahen unter anderem eine fünfjährige Anpassungsfrist zur Einführung einer kantonalen Regelung des Mehrwertausgleichs vor. Im Unterlassungsfall droht ein Bauzonenmoratorium (vgl. Art. 38a Abs. 5 RPG ; vgl. HEINZ AEMISEGGER, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 - Abs. 1sexies RPG, AJP 2016, S. 632). Der Kanton Luzern führte am 1. Januar 2018 eine Regelung zur Erhebung von Mehrwertabgaben ein (vgl. § 105 ff. PBG /LU). Gemäss § 105 Abs. 1 PBG /LU sind die Gemeinden bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit

Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes zum Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags befugt.

### **E. 6.2.2**

In BGE 142 I 177 hatte sich das Bundesgericht mit der Frage zu befassen, ob eine Gemeinde im Kanton Basel-Landschaft Mehrwertabgaben erheben darf, wenn der Kanton selbst den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 RPG nicht nachkommt. Es erwog, die Norm nehme den Kanton in die Pflicht, ohne zu bestimmen, auf welcher Ebene der Gesetzgebungsauftrag zu erfüllen sei. Entscheidend sei aus Sicht des Bundesrechts, dass eine Mehrwertabgabe eingeführt sowie ein angemessener Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und -nachteile geregelt werde, nicht aber, ob das auf Kantons- oder Gemeindeebene geschehe. Somit erschiene kaum bundesrechtskonform, dass es den Gemeinden bei Nichterfüllung des Gesetzgebungsauftrags durch den kantonalen Gesetzgeber verwehrt wäre, dem Bundesauftrag selber nachzukommen (a.a.O., E. 4.2.3).

### **E. 6.2.3**

Vorliegend hatte der kantonale Gesetzgeber zum Vertragszeitpunkt im Februar 2013 noch keine Mehrwertabgabe eingeführt. Mit der Ortsplanung obliegt der Beschwerdeführerin eine Sachaufgabe, für welche von Bundesrechts wegen die Erhebung einer Mehrwertabgabe vorgeschrieben ist (E. 6.2.1 hiervor). Die Gemeinde war daher grundsätzlich befugt, einen Ausgleich für den zur Diskussion stehenden planbedingten Mehrwert zu verlangen. Art. 5 Abs. 1 RPG verbietet eine vertragliche Erhebung von Mehrwertabgaben nicht (vgl. Urteil 2C\_305/2022 vom 12. Oktober 2022 E. 3.1; AEMISEGGER, a.a.O., S. 637). Die strittige Vereinbarung ist einer vertragsweisen Regelung somit zugänglich. Der Beschwerdegegner hat sich zudem freiwillig bereit erklärt, die Mehrwertabgabe zu akzeptieren, bevor die kantonale gesetzliche Grundlage in Kraft getreten ist. Ziff. 7 des verwaltungsrechtlichen Vertrags beruht daher - auch ohne unmittelbare kantonale Ermächtigung der Gemeinde - auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage im RPG und stellt eine rechtmässige Grundlage für die Erhebung der strittigen Mehrwertabgabe dar. Damit ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Unrecht der Beschwerdeführerin die Kompetenz abgesprochen hat, eine vertragliche Mehrwertabgabe vom Beschwerdegegner zu erheben. Das angefochtene Urteil verletzt daher die Gemeindeautonomie.

### **E. 7**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und das vorinstanzliche Urteil aufzuheben. Das Kantonsgericht hat die Klage der Gemeinde unter der Annahme abgewiesen, es liege keine hinreichende gesetzliche Grundlage vor. Der Beschwerdegegner monierte im vorinstanzlichen Verfahren den Bestand und die Fälligkeit der Abgabe. Die Vorinstanz hat sich damit noch nicht auseinandergesetzt. Die Angelegenheit ist daher zur entsprechenden Auslegung des verwaltungsrechtlichen Vertrags an das Kantonsgericht zurückzuweisen. Nach dem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem privaten Beschwerdegegner aufzuerlegen ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Eine Parteientschädigung ist der obsiegenden Gemeinde nicht zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 3 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.