

GR_GERICHTE PVG 2019 13 vom 31. März 2019

GR Gerichte, 2019-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2019_13

FR: GR_GERICHTE PVG 2019 13 du 31 mars 2019

IT: GR_GERICHTE PVG 2019 13 del 31 marzo 2019

Erwägungen

E. 8

Januar 2019 E.5.2 sowie VGU R 19 10 vom 12. Februar 2019 E.2). 4.4. Aus BGE 143 II 467 sowie dem Urteil des Bundesgerichts 1C_388/2018 vom 8. Januar 2019 ergibt sich somit, dass für Kantone, welche in der einschlägigen Bau- und Raumplanungsge- setzgebung für das Baubewilligungsverfahren ein vorgängig zum Bauentscheid durchzuführendes Einspracheverfahren in der Form eines formalisierten rechtlichen Gehörs als nichtstreitiges Verfah- ren vorgesehen haben, die Einsprecher im Rahmen des Einspra- cheverfahrens grundsätzlich nicht mit Kosten belastet werden dürfen. Eine Ausnahme davon gilt, wenn die Einsprache offensicht- lich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, also bei klar missbräuchlichen und schikanösen Interventionen oder solchen, die von offensichtlich nicht dazu berechtigten Personen stammen. In solchen Fällen von offensichtlich unzulässigen oder offensicht- lich unbegründeten Einsprachen rechtfertigt sich ausnahmsweise eine Kostenauflage gegenüber den Einsprechenden im Sinne von Art. 41 OR (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_266/2016 vom 14. Juni 2017 E.2.3 f. und 2.8 f.; 1C_388/2018 vom 8. Januar 2019 E.5.2; siehe auch Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Lu- zern 7H 18 206 vom 16. November 2018 E.3.5.1 ff.). [...]. Aufgrund der neuen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche allerdings auch mit guten Gründen hinterfragt werden könnte (vgl. Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Luzern 7H 18 206 vom 16. Novem- ber 2018 E.3.7 und Botschaft der Regierung des Kantons Graubün- den an den Grossen Rat zur Teilrevision des kantonalen Raumpla- nungsgesetzes, Heft Nr. 5/2018–2019, S. 444 f.), ist Art. 96 Abs. 2 Satz 2 KRG zukünftig im Lichte von BGE 143 II 467 auszulegen und die Kostenauflage an Einsprechende im (baurechtlichen) Einspra- cheverfahren auf offensichtlich unzulässige und offensichtlich un- begründete Einsprachen zu begrenzen. Denn eine neue Rechtspre- chung ist grundsätzlich sofort und überall anzuwenden. Sie gilt auch für im Zeitpunkt der (Rechtsprechungs-)Änderung hängigen Fälle, auch wenn das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) bzw. das dieses konkretisierende Vertrauensschutzprinzip (Art. 9 BV) berücksichtigt werden muss (vgl. BGE 142 V 551 E.4.1

7/13 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2019 139 m.H.a. BGE 132 II 153 E.5.1). Vorliegend sind aber keine Umstände ersichtlich, welche es gebieten würden, die (neue) bundesgerichtli- che Rechtsprechung nach den verbindlichen Anordnungen im bun- desgerichtlichen Urteil 1C_388/2018 vom 8. Januar 2019, welches spezifisch den Kanton Graubünden betraf, nicht umgehend anzu- wenden. Mit Inkrafttreten des am 25. Oktober 2018 beschlossenen, an die Rechtsprechung gemäss BGE 143 II 467 angepassten, revi- dierten Art. 96 Abs. 2 KRG wird die vorstehend erwähnte Ausle- gung von Art. 96 Abs. 2 Satz 2 des momentan noch geltenden KRG auch ins Gesetz übernommen. Die Inkraftsetzung des revidierten Art. 96 Abs. 2 KRG erfolgt per 1. April 2019 (siehe

Publikation der Regierung des Kantons Graubünden vom 14. März 2019; abrufbar unter: <https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.033.747/pdf/>, zuletzt besucht am: 19. März 2019). 4.5. Für die Gewährleistung der Information und Publikation bzw. der Mitwirkung bei Planungen führte das Bundesgericht im Urteil 1C_266/2016 vom 14. Juni 2017 aus, dass die Art. 4 und Art. 33 RPG Anforderungen des Bundesrechts zu diesen Punkten aufstellen. Die allgemeine Bestimmung von Art. 4 RPG sehe in der Form eines Gesetzauftrages an die Kantone vor, dass die Bevölkerung über Planungsmassnahmen unterrichtet werde und an deren Erarbeitung in geeigneter Weise mitwirken könne, wobei die Teilnahme der Bürger bereits zu Beginn der Entwicklung der Planung ermöglicht werden müsse. Dies diene neben der Gewährleistung der demokratischen Rechtmässigkeit der Planungsmittel auch dem Ziel, soweit wie möglich die potenziellen Einsprachen zu reduzieren. Das in Art. 4 Abs. 2 RPG vorgesehene Mitwirkungsrecht solle vermeiden, dass die Planungen hinter verschlossenen Türen erarbeitet würden oder die Bevölkerung vor vollendete Tatsachen gestellt werde. Die Bevölkerung müsse über tatsächliche Mittel verfügen, um wirksam in den (Planungs-)Prozess eingreifen zu können und die Möglichkeit zu tatsächlicher Einflussnahme auf das Ergebnis erhalten (siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_266/2016 vom 14. Juni 2017 E. 2.1). Daneben schreibe Art. 33 RPG vor, dass Nutzungspläne öffentlich aufzulegen seien (Abs. 1) und dass das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügung und Nutzungspläne vorsehe, welche sich auf das RPG (sowie seine Ausführungsbestimmungen) stützen (Abs. 2). Es obliege dem kantonalen Recht, die praktischen Modalitäten der öffentlichen Auflage festzulegen, womit das Mitwirkungsverfahren sowohl im Zeitpunkt der Ausarbeitung des Projektes als auch nach der Fällung des Entscheides in die Wege geleitet werden könne, sofern zu jenem Zeitpunkt noch

7/13 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2019 140 eine Interessenabwägung möglich sei. Der Zweck von Art. 33 RPG bestehe darin, dass im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts ein den Anforderungen von Art. 6 EMRK sowie Art. 29 und 29a BV genügender und umfassender Rechtsschutz garantiert werde. Es gehe somit insbesondere darum, es jedermann zu erlauben, vom Plan Kenntnis zu nehmen, wobei dies als Ausgangsbasis für die effektive Ausübung des Anspruches auf rechtliches Gehör gemäss kantonalem Recht diene. Das Verfahren der öffentlichen Auflage stelle im Übrigen ein vorgängiges, für den Rechtsschutz notwendiges Element dar, weil der kantonale Gesetzgeber im Allgemeinen vorsehe, dass nur Einsprechende zur Beschwerde gegen Raumplanungsmaßnahmen und Baubewilligung berechtigt seien und es sich (bei der Einsprache) somit um ein vorgezogenes und formalisiertes Mittel handle, um den Anforderungen des Anspruches auf rechtliches Gehör zu genügen. Insbesondere die öffentliche Auflage im Zeitpunkt des Projektstadiums diene schliesslich auch der Sichtbarmachung der relevanten Interessen und erlaube den zuständigen Behörden in voller Kenntnis der Umstände und unter Berücksichtigung der sachlichen, rechtlichen oder zweckmässigen Einwendungen der betroffenen Personen zu entscheiden (vgl. siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_266/2016 vom 14. Juni 2017 E. 2.2). 5.1. Die Erschliessungspflicht von Bauzonen ergibt sich für das Gemeinwesen aus Art. 19 Abs. 2 RPG. Dabei handelt es sich um eine unmittelbar anwendbare Bestimmung des Bundesrechts und damit stellt die Erschliessung der Bauzone von Bundesrechts wegen eine öffentliche Aufgabe dar (vgl. dazu auch Art. 31 f. RPV; siehe Jeannerat, in *aemisegger/moor/ruch/tschannen* [Hrsg.], *Praxiscommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 19 Rz. 45 ff.; Waldmann/hänni, *Handkommentar RPG*, Bern 2006, Art. 19 Rz. 29 ff.). Weil die Frage der Erschliessung

primär über die Nutzungsplanung zu regeln ist und es sich dabei um eine öffentliche Aufgabe handelt, deren Erfüllung räumliche Auswirkungen hat, hat sie gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG über raumplanungsrechtliche Instrumente zu erfolgen und unterliegt in der Regel einer Planungspflicht (siehe Jeannerat, in: aemisegger/moor/ruch/tschannen [Hrsg.], a.a.O., Art. 19 Rz. 54 ff.; Waldmann/hänni, a.a.O., Art. 19 Rz. 36 ff.). Gemäss Art. 19 Abs. 2 Satz 2 RPG regeln die Kantone die Beiträge der Grundeigentümer (siehe Jeannerat, in: aemisegger/moor/ruch/tschannen [Hrsg.], a.a.O., Art. 19 Rz. 66 ff.; Waldmann/hänni, a.a.O., Art. 19 Rz. 57 ff.). Art. 63 Abs. 6 KRG bestimmt, dass die Regierung durch Verordnung das Verfahren über die Erhebung von Beiträgen regle. Dementsprechend findet sich in den Art. 22 ff. KRVO eine

7/13 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2019 141 detailliertere Regelung bezüglich des Beitragsverfahrens. Art. 62 f. KRG, welche sich im Kapitel «4.4. Erschliessung» des KRG befinden, regeln die Finanzierung der grundsätzlich durch die Gemeinde durchzuführende Erschliessung gemäss Art. 60 KRG. Für Verkehrsanlagen werden von den Personen, welche aus einer öffentlichen Erschliessungsanlage einen wirtschaftlichen Sondervorteil haben, diese nutzen oder nutzen können, Beiträge erhoben (Art. 62 Abs. 2 und 3 KRG). 5.2. Das Verfahren für die Erhebung von Beiträgen (Art. 22 ff. KRVO) ist durch zwei Abschnitte gekennzeichnet. In der Einleitungsphase entscheidet die Gemeinde (Gemeindevorstand) als Bauherrin, ob sie ein Beitragsverfahren 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 (Beitragsperimeter) 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 Interessens werden im Einleitungsverfahren abschliessend geregelt. Gegen diese Festlegungen kann gemäss Art. 23 KRVO im Rahmen der öffentlichen Auflage Einsprache erhoben werden. Im weiteren Verfahren (insbesondere zweite 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 Entwurf des Kostenverteilers nach Art. 25 Abs. 2 KRVO – zulässig. Vorliegend steht der erste Verfahrensabschnitt, also das Einleitungsverfahren, zur Beurteilung (vgl. zum Ganzen PVG 2007 Nr. 20 E.3; VGU A 14 40 und 41 vom 30. August 2016 E.2c, A 13 39 vom 3. Juni 2014 E.2b; Urteil des Bundesgerichts 1C_475/2016 vom 7. April 2017 E.1.1). 5.3. Das Verfahren zum Erlass oder Änderung der Grundordnung, also insbesondere dem Zonenplan, dem Baugesetz, dem Generellen Erschliessungsplan sowie allenfalls dem Generellen Gestaltungsplan, wird in Art. 47 ff. und Art. 101 KRG sowie Art. 12 ff.

7/13 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2019 142 KRVO geregelt. Art. 13 KRVO sieht im Anschluss an die Vorprüfung durch die kantonale Fachstelle für Raumplanung (siehe dazu Art. 1 Abs. 2 KRVO) auch eine Mitwirkungsaufgabe vor. Während dieser öffentlichen Auflage kann jedermann beim Gemeindevorstand Vorschläge und Einwendungen

vorbringen, welche dieser prüft und dazu gegenüber den Mitwirkenden Stellung nimmt. Das Ergebnis der Vernehmlassung wird zuhanden des beschlussfassenden Organs (vgl. dazu Art. 48 Abs. 1 – 3 KRG) zusammengefasst. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass das Verfahren auf Erlass oder Änderung der Grundordnung im Sinne von Art. 22 KRG ohne weiteres den bundesrechtlichen Anforderungen gemäss vorstehender Erwägung 4.5 bezüglich Information und Mitwirkung durch die Bevölkerung genügt. Denn durch das Mitwirkungsverfahren können zumindest die von der Planung Betroffenen noch im Projektstadium ihre Interessen vorbringen und allenfalls Einfluss auf die Planung nehmen. Gemäss Urteil des Bundesgerichts 1C_388/2018 vom 8. Januar 2019 muss im Baubewilligungsverfahren eine entsprechende Mitwirkungsmöglichkeit bzw. die Gewährung des rechtlichen Gehörs gegenüber vom Bauvorhaben betroffenen Personen ohne Kostenrisiko im Rahmen des Einspracheverfahrens gemäss Art. 92 Abs. 2 KRG und Art. 45 f. KRVO gewährleistet werden. Wie in der vorstehenden Erwägung 5.2 bereits dargestellt, ist das Beitragsverfahren zweigeteilt und Rügen betreffend die Einleitung des Beitragsverfahrens an sich, den Beitragsperimeter sowie die bekannt gegebene öffentliche bzw. private Interessenz an diesem Werk sind zwingend bereits im Rahmen der publizierten Absicht zur Einleitung eines Beitragsverfahrens mittels Einsprache geltend zu machen. Nach Abschluss des Auflageverfahrens, erlässt der Gemeindevorstand den Einleitungsbeschluss und eröffnet ihn den Beteiligten und allfälligen Einsprechenden. Rügen betreffend das Beitragsverfahren an sich, den Beitragsperimeter sowie die Festlegung der öffentlichen bzw. privaten Interessenz können in weiteren Verfahren nicht mehr erhoben werden (siehe Art. 22 Abs. 2 sowie Art. 23 Abs. 1 und 3 KRVO). Auch wenn das Beitragsverfahren wie auch das Verfahren auf Erlass oder Änderung der Grundordnung mehrstufig ausgestaltet sind, unterscheiden sie sich in einem zentralen Punkt. Denn im Gegensatz zur Mitwirkungsaufgabe gemäss Art. 13 KRVO erfüllt das Einleitungsverfahren nicht dieselbe Mitwirkungsfunktion wie die Mitwirkungsaufgabe im Rahmen des Erlasses oder der Änderung der Grundordnung. Denn nach Kenntnissnahme der publizierten Absicht zur Einleitung eines Beitragsverfahrens sowie des gleichzeitig aufzulegenden Plans mit dem Beitragsperi-

7/13 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2019 143 meter sowie der Angabe der öffentlichen bzw. privaten Interessenz am fraglichen Werk (vgl. dazu Art. 22 Abs. 2 KRVO), sind entsprechende Einwendungen bereits im Rahmen eines, im vorliegenden Fall kostenpflichtig erledigten, Einspracheverfahrens zu erheben. Insofern fehlt den von einem Beitragsverfahren Betroffenen eine Möglichkeit zur Stellungnahme und Mitwirkung zu den für das Einleitungsverfahren massgeblichen Fragestellungen und sie befinden sich somit in einer vergleichbaren Situation wie die Einsprecher im Baubewilligungsverfahren, welche auch im Rahmen der Einsprache gemäss Art. 92 Abs. 2 KRG und Art. 45 f. KRVO erstmals zum publizierten Bauvorhaben Stellung nehmen können. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung gemäss BGE 143 II 467 auch für die Einleitungsphase im Rahmen des Beitragsverfahrens gemäss Art. 63 KRG und Art. 22 f. KRVO anzuwenden ist. Denn nur so kann gemäss Bundesgericht die effektive Gewährleistung der bundesrechtlich gewährten Informations- und Mitwirkungsrechte sowie die Vermeidung einer abschreckenden Wirkung («chilling effect») infolge einer drohenden Kostenaufgabe im Einspracheverfahren betreffend die Einleitung eines Beitragsverfahrens sichergestellt werden. Somit muss sich aus dem Erfordernis nach einem effektiv gewährleisteten Rechtsschutz gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1C_266/2016 vom 14. Juni 2017 E.2.3 m.H.a.

BGE 120 Ib 379 E.3 und BGE 120 Ib 48 E.2b) nicht nur die grundsätzliche Kostenlosigkeit der Einsprache (im Sinne eines formalisierten rechtlichen Gehörs) im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens ergeben, sondern die entsprechende Rechtsprechung ist auch auf die Einleitungsphase im Rahmen eines Beitragsverfahrens anzuwenden. Die Möglichkeit einer Kostenaufgabe im Rahmen der Rechtsprechung von BGE 143 II 467 für offensichtlich unbegründete oder offensichtlich unzulässige Einsprachen erscheint hingegen auch für die Einleitungsphase im Rahmen eines Beitragsverfahrens möglich. Denn der von der Gemeinde zur Begründung der Kostenaufgabe herangezogene Art. 96 Abs. 2 KRG ist nun gemäss vorstehender Erwägung 4.4 in diesem Sinne auszulegen. 5.5. Die in den vorstehenden Erwägungen 4.1 ff. dargestellten Informations- und Mitwirkungsrechte gemäss dem eidgenössischen Raumplanungsrecht wirken sich somit auch hinsichtlich der Kostenverlegung im Rahmen eines Einspracheverfahrens in der Einleitungsphase eines Beitragsverfahrens aus. Unter Vorbehalt von offensichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Einsprachen dürfen somit Einsprechern, wie auch in einem Baube-

7/13 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2019 144 willigungsverfahren, auch im Rahmen der Einleitungsphase eines Beitragsverfahrens grundsätzlich keine Verfahrenskosten im Falle des Unterliegens oder des Nichteintretens mehr auferlegt werden. Denn nur unter diesen Voraussetzungen wird gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine abschreckende Wirkung der drohenden Kostenpflicht im Rahmen eines Einspracheverfahrens, welches der formalisierten Gewährung des rechtlichen Gehörs vor Verfügungserlass dient, vermieden und garantiert so einen effektiven Rechtsschutz. Zu diesem Ergebnis kommt man also, wenn man den von der Beschwerdegegnerin zur Begründung der Kostenaufgabe herangezogenen Art. 96 Abs. 2 Satz 2 KRG im Lichte der vorstehenden Erwägungen 4.4 und 5.3 auslegt. A 18 58 Urteil vom 19. März 2019

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