

LU_GERICHTE 7Q 16 1 vom 7. Mai 2018

LU Gerichte, 2018-05-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_10686

FR: LU_GERICHTE 7Q 16 1 du 7 mai 2018

IT: LU_GERICHTE 7Q 16 1 del 7 maggio 2018

Regeste

Kooperative Planung. Kommunale Planungsträger können mit interessierten Grundeigentümern über die Kosten für die Erschliessung von Bauland Vereinbarungen abschliessen. Solche Verträge sind öffentlich-rechtlicher Natur. Finanzielle Forderungen, welche mit einem solchen Vertrag begründet werden, sind mit öffentlich-rechtlicher Klage geltend zu machen.

Volltext

Aus den Erwägungen: 1. 1.1. Die Gemeinde A fordert von den Beklagten die Bezahlung von Fr. z zuzüglich Zins seit Fälligkeit. In prozessualer Hinsicht handelt es sich bei dieser Rechtsvorkehr der Sache nach um eine Forderungsklage. Zur Begründung der Klageforderung beruft sich die Gemeinde auf drei Verträge (...). In verfahrensrechtlicher Hinsicht geht die Klägerin davon aus, dass der materielle Gehalt der dem Gericht unterbreiteten erwähnten drei Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Natur sei, mit Folge, dass die eingeklagte Forderung (...) mit einer sogenannten "öffentlich-rechtlichen Klage" geltend zu machen sei. 1.2. Erstmals in ihrer Duplik vom 25. April 2017 liessen die Beklagten in verfahrensrechtlicher Hinsicht in der Hauptsache den Antrag stellen, auf die Klage sei nicht einzutreten. Zur Begründung machen sie geltend, eine verwaltungsgerichtliche Klage sei von vornherein unzulässig, für den Fall, dass über die strittige Materie nach Massgabe der Rechtsordnung gegebenenfalls "verfügt" werden müsste, denn die verwaltungsgerichtliche Klage sei mit Blick auf § 163 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) im Verhältnis zur Beschwerde (dem Rechtsmittel gegen eine Verfügung) subsidiär. Die Gemeinde habe sich in den Vereinbarungen (...) verpflichtet. Die Perimeter-Verordnung ihrerseits regle das Mass der Beiträge, die Berechnungsweise der Beiträge, ferner das Verfahren und die Beitragsverfügung, den Kostenverteiler, den Beitragsplan sowie die Einsprache. Weiter wiesen die Beklagten darauf hin, dass gemäss § 23 Abs. 4 der Perimeter-Verordnung erst gegen den Einspracheentscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung stehe, was darauf schliessen liesse, dass hier der Klageweg ausgeschlossen sei. Die Klägerin ihrerseits steht auf dem gegenteiligen Standpunkt. Wie es sich damit verhält, ist im Folgenden zu überprüfen. 1.3. Wie erwähnt, stützt die Klägerin die eingeklagte Geldforderung auf drei Verträge ab, die sie als "verwaltungsrechtliche Verträge" qualifiziert. In verfahrensrechtlicher Hinsicht folgert sie daraus, die Forderung sei gestützt auf § 162 Abs. 1 lit. a VRG mit verwaltungsgerichtlicher Klage geltend zu machen. Die Beklagten ihrerseits stellen im Kern in Abrede, dass über die eingeklagte Forderung überhaupt Vereinbarungen gültig hätten getroffen werden können. 1.3.1. Zunächst ist zu prüfen, ob die Streitsache eine private oder öffentlich-rechtliche Angelegenheit betrifft. Ob eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Angelegenheit vorliegt, darf nicht anhand formeller Kriterien, aufgrund des zwingenden Charakters von Normen oder mit

Beachtung der Fiskus- und Subjektstheorie geklärt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 220 ff.). Vielmehr ist die Abgrenzung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten von bundesprivatrechtlichen stark kasuistisch geprägt. Es sind dafür verschiedene Theorien entwickelt worden, deren grundsätzlichen Abgrenzungskriterien sich nicht ausschliessen und im konkreten Fall nach ihrer Eignung angewandt werden. In Betracht fällt die auch Subjektionstheorie genannte Subordinationstheorie, die das Gewicht auf die Gleich- oder Unterordnung der Beteiligten bzw. die Ausübung von hoheitlichem Zwang legt; daneben werden aber auch die Interessen- und die Funktionstheorie herangezogen, die danach unterscheiden, ob private oder öffentliche Interessen verfolgt bzw. öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Bei der Anwendung dieser Kriterien ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht ganz verschiedene Funktionen zukommen, je nach den Regelungsbedürfnissen und den Rechtsfolgen, die im Einzelfall in Frage stehen (Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7Q 16 6 vom 30.9.2016 E. 2.3 mit Hinweisen auf BGer-Urteil 4A_116/2010 vom 28.6.2010 E. 4.1; zum Ganzen ferner: BGE 128 III 250 E. 2a mit Hinweisen). 1.3.2. Die Vereinbarungen weisen auf eine sogenannte "kooperative Planung" hin, mit welcher die Gemeinde einerseits sowie (u.a.) namentlich die vormaligen Eigentümer der Parzelle X die raumordnungsrelevanten Voraussetzungen im Hinblick auf die Überbauung des Geländes einvernehmlich voranzubringen beabsichtigten. Besondere Aufmerksamkeit schenkten die Beteiligten dabei (u.a.) insbesondere dem Anliegen, dass das Grundstück X verkehrsmässig sachgerecht erschlossen und damit möglichst optimal einer zonenkonformen Überbauung zugänglich gemacht werden kann. Diese Überlegungen lassen erkennen, dass der Gehalt der Vereinbarungen nicht privatrechtlicher, sondern öffentlich-rechtlicher Natur ist. So lässt sich ein verwaltungsrechtlicher Vertrag denn auch dadurch charakterisieren, dass ein solcher direkt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Inhalt hat oder dass er einen öffentlich-rechtlich normierten Gegenstand betrifft, wie, was hier besonders interessiert, Belange einer auf Baureife hin abzielenden Erschliessung von Gelände (Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, N 2951). Dass es sich bei den drei Verträgen in der Tat denn nicht um privatrechtliche Vereinbarungen im Sinn von Art. 1 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) zwischen der Gemeinde (...) und den (privaten) Beklagten handelt, stellen die Verfahrensbeteiligten mit Recht auch nicht in Abrede. Damit hat es vorab mit der Feststellung sein Bewenden, dass es sich bei den erwähnten Verträgen bzw. Vereinbarungen (...) um solche öffentlich-rechtlicher Natur handelt, mit der Konsequenz, dass die Streitsache eine Angelegenheit betrifft, die in die Zuständigkeit des Kantonsgerichts als Verwaltungsgericht fallen. Demnach steht fest, dass sich das angerufene Kantonsgericht, präziser dessen vierte Abteilung, mit der vorliegenden Streitsache zu befassen hat (§ 17 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren [Justizgesetz, JusG; SRL Nr. 260] i.V.m. § 17 der Geschäftsordnung für das Kantonsgericht des Kantons Luzern [GOKG; SRL Nr. 263]). 1.4. Umstritten ist, ob sich die eingeklagte Forderung auf die dem Gericht unterbreiteten öffentlich-rechtlichen Verträge abstützen lässt. Damit einher geht die Frage, ob die Klageforderung dem Grundsatz nach überhaupt Inhalt von öffentlich-rechtlichen Verträgen sein kann. Bevor darüber zu befinden ist, drängt es sich für das Verständnis der zur Diskussion stehenden Materie auf, in genereller Hinsicht anhand von Lehre und Praxis die bedeutsamen Leitlinien in Erinnerung zu rufen, die der Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags das Gepräge geben. 1.4.1. Als

verwaltungsrechtlicher Vertrag gilt etwa die Vereinbarung eines Verwaltungsträgers mit einem oder mehreren anderen Rechtssubjekten über die Regelung konkreter Verwaltungsrechtsverhältnisse. Wie jeder Vertrag kommt auch der verwaltungsrechtliche Vertrag aufgrund übereinstimmender Willenserklärungen der Vertragsparteien zustande (Wiederkehr/Richli, a.a.O., N 2940 mit zahlreichen Hinweisen). Sind auf beiden Seiten Verwaltungsträger beteiligt, ist von einem koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag die Rede. Trifft das Gemeinwesen, wie im vorliegenden Fall, auf private Vertragspartner, liegt ein subordinationsrechtlicher Vertrag vor (Wiederkehr/Richli, a.a.O., N 2944). Zu den verwaltungsrechtlichen Verträgen mit Privaten können u.U. auch Verträge über Subventionen sowie Enteignungs- und Erschliessungsverträge zählen (vgl. Tschannen, System des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 2008, S. 74). Generell kann gesagt werden, dass der verwaltungsrechtliche Vertrag als Handlungsform des Verwaltungsrechts anerkannt und weit verbreitet ist.

1.4.2. Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist immer das Recht (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Um zu vermeiden, dass mit der Handlungsform des verwaltungsrechtlichen Vertrags das angesprochene Legalitätsprinzip ausgehöhlt wird, müssen zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit von der Handlungsform öffentlich-rechtlichen Vertrags in rechtmässiger Weise Gebrauch gemacht werden kann. Denkbar ist, dass eine kompetenzgemäss erlassene Rechtsnorm einen entsprechenden Vertrag explizit vorsieht, dafür Raum lässt oder ihn jedenfalls nicht ausdrücklich ausschliesst (grundlegend: BGE 136 I 142 E. 4.1). Damit ist zunächst einmal deutlich geworden, dass es für einen verwaltungsrechtlichen Vertrag prinzipiell einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung nicht bedarf. Immerhin muss eine solche Handlungsform nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung, die sie im Einzelfall konkretisiert, als die geeignetere Handlungsform als die Verfügung erscheinen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1310; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 33 N 20).

1.4.3. Selbstverständlich darf der Vertragsinhalt in keiner Weise gegen eine gültige Rechtsnorm verstossen. Für den Fall, dass es sich um eine besonders wichtige vertragliche Regelung handelt, muss der öffentlich-rechtliche Vertrag sodann auf einem generell-abstrakten, genügend bestimmten Rechtssatz beruhen, der in Form eines Gesetzes erlassen worden ist. Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes sind allerdings geringer als bei Verfügungen, sofern das Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit wegen der Zustimmung zur Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses durch die Privaten als geringfügig erscheint. Auch die Grundlage im Gesetz kann bei Verträgen im Allgemeinen schmäler sein als bei Verfügungen, weil staatliche Eingriffe in die Rechte der Privaten generell weniger intensiv und damit weniger wichtig sind, wenn die Betroffenen ihnen zustimmen (so: Müller, Zulässigkeit des Vertrages und zulässige Vertragsinhalte, in: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis [Hrsg. Häner/Waldmann], Zürich 2007, S. 36 f.).

1.4.4. Beizufügen ist, dass – dem Grundsatz nach – vertragliche Regelungen für den Bereich des Abgaberechts ausgeschlossen sind, weil hier das besonders streng geltende Legalitätsprinzip öffentlich-rechtlichen Verträgen prinzipiell entgegensteht (vgl. dazu: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4977/2014 vom 11.2.2015 E. 1.1.5). Generell ausgeschlossen ist der verwaltungsrechtliche Vertrag allerdings im Kontext des Abgaberechts dann nicht, wenn Entsprechendes (in rechtmässiger Weise) spezialrechtlich vorgesehen ist (vgl. dazu: Beusch, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht [Hrsg. Biaggini/Häner/Saxer/Schott], Zürich 2015, N 22.75 mit Hinweis auf Art. 21 ff. der Verordnung des Bundesrats vom 25.4.2012 über die Flughafengebühren

[SR 748.131.3]). 1.4.5. Nach dem Gesagten kann ein verwaltungsrechtlicher Vertrag also auch dann abgeschlossen werden, wenn keine Norm ausdrücklich dazu ermächtigt. Deutlich geworden ist nach dem Erwogenen ebenso, dass keine Partei unter Zuhilfenahme der Handlungsform des verwaltungsrechtlichen Vertrags zu Leistungen verpflichtet werden darf, die ihr die Behörde mittels Verfügung gar nicht erst in gesetzmässiger Weise auferlegen könnte. Als unzulässig und unbeachtlich bezeichnet werden in der Rechtsprechung regelmässig etwa vertraglich eingeräumte sogenannte "Abgabevergünstigungen" (vgl. dazu: BGE 119 Ia 431).

1.4.6. Eine allgemeine Regelbildung, wonach Vereinbarungen im Bereich von Abgaben generell unzulässig und entsprechende Klauseln damit nichtig wären, erscheint sodann selbst in diesem, hier nicht weiter zu vertiefenden Sachzusammenhang, zu absolut. Zu beachten ist hierbei namentlich, dass sich Vereinbarungen über Abgaben ohnehin verschiedentlich auf ausdrückliche gesetzliche Grundlagen stützen können, worauf unter E. 1.4.4 hingewiesen worden ist. Der Schluss auf Nichtigkeit eines entsprechenden abgaberechtlich relevanten Vertrags könnte im Übrigen ohnehin nur in Betracht kommen, wenn bei – voraussetzungslos geschuldeten – Steuern, also in einem Bereich, der gesetzlich eng angeleitet wird, in offenkundiger Weise von der allgemeinen gesetzlichen Steuerpflicht abgewichen worden wäre und dies in beträchtlichem Umfang (dazu: Mächler, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, Habil. Zürich 2005, N 124, S. 339 ff.). Voraussetzungslos geschuldete Steuern stehen im vorliegenden Verfahren aber hier ohnehin nicht zur Diskussion.

1.5. 1.5.1. Die Streitsache dreht sich in materieller Hinsicht um finanzielle Folgen, die entstanden sind, weil die Gemeinde – in Kooperation mit den betroffenen Grundeigentümern – der Wohnzone zugewiesenes Gelände mit Hilfe einer zu realisierenden verkehrsmässigen Erschliessung zur Baureife führen wollte. Gerade in diesem Kontext lassen zahlreiche kantonale und kommunale Planungs- und Baugesetze oder Bau- und Nutzungsordnungen Raum für vertragliche Vereinbarungen. Es ist aber nicht zu verkennen, dass die Behörden in diesem Sachzusammenhang bei Bedarf regelmässig unbestimmte Rechtsnormen einseitig durch Verfügungen konkretisieren können. Immerhin ist nicht zu übersehen, dass sich mit Blick auf die Interessenlage der Gemeinde einerseits und der interessierten Grundeigentümer andererseits hierbei vielfach ein kooperatives Vorgehen aufdrängt, um gerade mit Hilfe des verwaltungsrechtlichen Vertrags diesbezüglich bestehende Ermessensspielräume optimal, d.h. bedürfnisgerecht und nicht zuletzt auch ökonomisch vertretbar, ausschöpfen zu können. Inhalt bilden diesbezüglich vor allem die im vorliegenden Fall in besonderer Weise interessierenden Vereinbarungen über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen wie z.B. Kanalisation, Zufahrtsstrassen und die Wasserversorgung durch die Entrichtung von Abgaben. Die Rede ist hierbei insbesondere auch von der Festlegung der Höhe von Beiträgen und Gebühren, die u.U. Gegenstand solcher Verträge sein können, ferner die Abtretung von Land für die Erstellung solcher Anlagen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1322 [u.a.] mit Verweis auf BGE 112 II 107). Gerade in Bezug auf Erschliessungsabgaben erscheint es daher zulässig, wenn Private gegenüber einer Gemeinde auf dem Vertragsweg selbst einen höheren Beitragssatz akzeptieren als in einer Verordnung oder einem Reglement vorgesehen ist, solange die privaten Vertragspartner insgesamt nicht mehr als den voraussichtlichen finanziellen Gesamtaufwand für die Erschliessung übernehmen. Zusammenfassend ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass Rechtsprechung und Lehre verwaltungsrechtliche Verträge prinzipiell selbst hinsichtlich der "Abgaben" im Hinblick auf die Erschliessung von Bauland als zulässig erachten.

1.5.2. Soweit die Beklagten ausdrücklich oder dem Sinn nach bereits diesen Ansatz anzweifeln oder gar

generell in Abrede stellen, erweisen sich entsprechende Vorbehalte bzw. Einwände nach dem Erwogenen als unbehelflich, zumal in der Luzerner Rechtsordnung die Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags in diesem Kontext ausdrücklich verankert worden ist. Hinzuweisen ist schliesslich insbesondere auf § 64a Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735). Mit dieser Rechtsgrundlage hat der Luzerner Gesetzgeber den Gemeinden explizit das Recht eingeräumt, mit interessierten Grundeigentümern über die Verteilung von Kosten, die im Rahmen von Ortsplanungsmassnahmen anfallen können, Vereinbarungen zu treffen. Erst für den Fall, dass – selbst mit Bezug auf öffentliche Werke – in dieser Hinsicht eine Einigung nicht erzielt werden kann, verlangt das kantonale Recht, dass die zuständigen Behörden die Verteilung entsprechender Kosten im Rahmen eines "Perimeterverfahrens" zu ermitteln haben (zum Ganzen:

Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskomm. zum RPG, Zürich 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N 58). Weiter ist in diesem Kontext auch auf § 38a PBG hinzuweisen. Nach dieser (am 1.1.2014 in Kraft getretenen) Bestimmung können die Luzerner Gemeinden mit interessierten Grundeigentümern in besonderer Weise auch über die Realisierung und die Finanzierung von Erschliessungsanlagen öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen (dazu: LGVE 2010 III Nr. 11 E. 3; zum Ganzen ferner: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt 5/2013, Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden, insbes. S. 14). Dies alles gilt um so mehr mit Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Verträgen zugängliche Verteilung von Kostenfolgen, soweit, wie hier eine Privatstrasse im Sinn von § 58 Abs. 1 des Strassengesetzes (StrG, SRL Nr. 755) zur Diskussion steht. 1.5.3. Die wiedergegebenen Hinweise auf Lehre und Praxis des öffentlich-rechtlichen Vertrags sowie die vom Luzerner Gesetzgeber den Gemeinden und den interessierten Grundeigentümern explizit eingeräumten Möglichkeiten belegen, dass diese Handlungsform (u.a.) insbesondere im Kontext der Erschliessungsplanung und damit gleichermassen der (im öffentlichen Interesse anzustrebenden) Baulandmobilisierung gute Dienste leistet. Gerade wenn es in diesem Sachzusammenhang nicht zuletzt auch um die Verteilung von finanziellen Lasten geht, erscheint es von der Sache her sinnvoll, wenn der Gesetzgeber den Beteiligten auch in dieser Richtung Handlungsspielräume nach Massgabe der Rechtslage entweder ausdrücklich einräumt oder zumindest nicht bewusst ausschliesst (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, a.a.O., N 89 und 90). 1.5.4. Alle diese Überlegungen erhellen, dass nichts Substanzielles dagegen eingewendet werden kann, dass sich die Verfahrensbeteiligten im Zug der Erschliessung des interessierenden Geländes mit Hilfe von Vereinbarungen bzw. Verträgen darüber geeinigt haben, zumal dieses Vorgehen, wie einlässlich dargelegt, sich auf kantonale Rechtsgrundlagen stützen kann. 1.6. Was die Beklagten dagegen ins Feld führen, vermag an den wiedergegebenen Ausführungen nichts zu ändern. An der Sache vorbei zielt der Einwand, wonach über die Verteilung der Kosten für die Erschliessung des interessierenden Geländes gar nicht erst Vereinbarungen hätten getroffen werden dürfen, weil die finanziellen Folgen einer Erschliessung von Bauland ausschliesslich in einem Perimeter-Verfahren hätten ermittelt werden dürfen. Darüber hätte folgerichtig aber auch nicht anders als einseitig verfügt werden müssen. Diese Konzeption stehe demzufolge öffentlich-rechtlichen Verträgen entgegen. 1.6.1. Wie unter E. 1.5 dargelegt, können im Kanton Luzern in rechtmässiger Weise Erschliessungsvereinbarungen abgeschlossen werden, einschliesslich der damit zusammenhängenden finanziellen Folgen, welche die Erschliessungsplanung und dessen Realisierung zeitigen. Es versteht sich von selbst, dass es den Vertragspartnern dabei unbenommen ist, soweit möglich, allfällige

mutmassliche Kosten der Erschliessungsplanung und der Realisierung im Vorfeld der Vertragsverhandlungen mit in fachtechnischer Hinsicht anerkannten Instrumenten abklären zu lassen. Weiter spricht nichts dagegen, dass sich die Vertragspartner im Rahmen einer einvernehmlichen Verteilung von finanziellen Lasten, welche bei der Erschliessungsplanung und der Realisierung der Erschliessungsanlage anfallen, unter Umständen ganz oder zum Teil gewissen Standards bedienen, die auch mit Bezug auf einen Kostenverteiler in einem formellen Perimeter-Verfahren Akzeptanz geniessen. Diesen Weg sind die Vertragspartner im vorliegenden Fall (...) auch gegangen. 1.6.2. Soweit die Beklagten in diesem Zusammenhang geltend machen, die Vertragspartner hätten das Verfahren nicht eingehalten, welches die Perimeter-Verordnung hinsichtlich eines "Kostenverteilens" zwingend vorsehe, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die in Rede stehende Erschliessung des streitbezogenen Geländes ist, wie unter E. 15.2 (am Schluss) erwähnt, eine Privatstrasse gemäss § 58 Abs. 1 StrG, mithin nach Massgabe der Verordnung über Grundeigentümer-Beiträge an öffentliche Werke (Perimeter-Verordnung, PV; SRL Nr. 732) demzufolge auch kein "öffentliches Werk" im Sinn von § 1 Abs. 1 PV. Bei der hier diskutierten Gruppe bzw. Klasse von Verkehrsträgern verlegt die Gemeinde die Kosten nämlich lediglich dann nach dem in der PV verankerten Perimeterverfahren, sofern sich die Betroffenen über die Kosten, welche solche Anlagen regelmässig verursachen, nicht einigen können (explizit: § 61 Abs. 1 StrG und § 2 PV; vgl. dazu: LGVE 2012 II Nr. 30 E. 2b, 2009 II Nr. 28 E. 1b mit Hinweis auf Otzenberger, Die Grundeigentümerbeiträge im Kanton Luzern, Diss. Bern 1975, S. 22 ff.; Meyer, Zur neuen Luzerner Perimeterverordnung, in: ZBl 71/1970 S. 396). Wie dargetan, haben sich die Betroffenen über die Kosten nun aber gerade geeinigt, weshalb das Perimeterverfahren samt dessen besonderer verfahrensrechtlicher Konzeption gemäss §§ 20 ff. PV im vorliegenden Fall nicht vorgeschrieben ist. 1.6.3. Den Beklagten kann auch nicht gefolgt werden, soweit sie geltend machen, die Vereinbarungen qualifizierten sich als eine "Mischform" aus Verfügung und Vertrag. Irgendwelche Anhaltspunkte dafür lassen sich den Vereinbarungen nicht entnehmen und es spricht nichts dafür, dass die Beklagten anlässlich der Unterzeichnung der Verträge, die wie dargelegt dem Gehalt nach integral als rechtmässig gelten, damit hätten rechnen müssen, dass über gewisse Aspekte erst noch Beschluss gefasst bzw. "verfügt" werden müsste. Daran ändert im Hinblick auf den Ausgang dieses Verfahrens nichts Substanzielles, dass der eine oder andere Beschluss im Zuge der laufenden Ortsplanungsrevision damals (u.a.) noch gefasst und das eine oder andere dem kommunalen Planungsträger zu unterbreiten war. Abgesehen davon spricht nach Lage der Akten nichts dafür, dass derlei sozusagen im Nachhinein die Grundlagen der Verträge hätte erschüttern können. 1.7. Im Sinn eines Zwischenergebnisses steht nach dem Erwogenen fest, dass die Streitsache öffentlich-rechtlicher Natur ist. Ferner ist davon auszugehen, dass die geltend gemachte Forderung nach Massgabe der §§ 162 ff. VRG mit öffentlich-rechtlicher Klage geltend zu machen ist. 1.7.1. Weiter ist zu prüfen, ob sich die Klägerin in diesem Verfahren überhaupt auf öffentlich-rechtliche Verträge berufen kann, die ihr mit Blick auf § 162 Abs. 1 lit. a VRG als Basis für ihre Rechtsvorkehr dienen können. Konkret interessiert in diesem Kontext vorab, ob die dem Gericht unterbreiteten Verträge überhaupt zustande gekommen sind. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag analog zum Vertrag nach Art. 1 ff. OR auf dem Austausch von übereinstimmenden Willenserklärungen beruht (Tschannen/Zimmerli/ Müller, a.a.O., § 34 N 1; Häner/Waldmann, Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich 2007, S. 3). Diese Voraussetzung ist dann gegeben, wenn sich die Vertragsparteien über alle

wesentlichen Punkte geeinigt haben (Art. 2 Abs. 1 OR). Dabei ist ausreichend, dass die wesentlichen Vertragspunkte bestimmbar sind. Liegt bereits in dieser Hinsicht ein Konsens vor, wird der Vertragsschluss nach Massgabe von Art. 2 OR auch dann vermutet, falls sich die Vertragsparteien die Regelung von Nebenpunkten ausdrücklich oder dem Sinn nach vorbehalten haben. Derlei steht hier nicht zur Debatte. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass derjenige, der einen Vertragsschluss behauptet, bloss die Einigung hinsichtlich der wesentlichen Punkte (*essentialia negotii*) nachzuweisen hat. Dazu gehören begriffsnotwendig die Bestandteile eines bestimmten Vertragstyps sowie (generell) jene Vertragspunkte, die den Parteien gleich wichtig sind wie die *essentialia*, von denen also anzunehmen ist, dass eine Partei den Vertrag ohne die Einigung darüber nicht abgeschlossen hätte.

1.7.2. (...) Die Klägerin schloss mit den Beklagten drei Vereinbarungen ab (...). Es ging dabei darum, mit Bezug auf das streitbetroffene Gelände die sachenrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, welche den Vertragsparteien im Hinblick auf eine möglichst zweckmässige Realisierung der verkehrsmässigen Erschliessung des Geländes sinnvoll erschien. Angesichts dieser Umstände und insbesondere unter Berücksichtigung der Interessen der Gemeinde einerseits sowie der damaligen Eigentümer des Grundstücks X andererseits steht mit aller Deutlichkeit vor Augen, dass in den Vereinbarungen nicht etwa bloss kaum substantiierte, mehr oder weniger vage Absichtserklärungen verankert wurden, sondern im Gegenteil in zentraler Hinsicht die Verteilung der finanziellen Folgen, welche die Vertragsparteien als Folge der skizzierten kooperativen Strategie für eine möglichst effiziente Erschliessung des Geländes vor Augen standen. (...).

1.8. Die Hinweise lassen erkennen, dass sich die Parteien hinsichtlich der Kosten, die im Hinblick auf die Realisierung der Erschliessung des streitbetroffenen Geländes bzw. über die in diesem Sachzusammenhang wesentlichen Aspekte hierbei – ohne Rechtsverletzung – vertraglich geeinigt haben. So lassen sich die eingeklagten Forderungspositionen auf der Grundlage der in den Verträgen verankerten Parameter hinreichend bestimmen. (...) Damit steht fest, dass die Abschlüsse der Verträge (...) gültig zustande gekommen sind, mit der für das vorliegende Klageverfahren zentralen Konsequenz, dass sich die Klägerin mit ihrer Forderung zu Recht auf § 162 Abs. 1 lit. a VRG berufen kann (vgl. LGVE 2012 II Nr. 12 E. 1a; zum Vertragsabschluss ferner: Schwenger, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, 5. Aufl. 2009, N 29.06). Weiterer Überlegungen zur Gültigkeit der Vertragsabschlüsse bedarf es nicht, dies umso weniger, als die Beklagten das Zustandekommen der drei Verträge auch gar nicht in Abrede stellen. Ihre Vorbringen betreffen in erster Linie den ihres Erachtens unzulässigen Rechtsweg sowie gewisse Aspekte des Gehalts der Verträge. Im Folgenden bleibt zu prüfen, ob dennoch Vorbehalte gegen die Zusprechung der Klageforderung sprechen.

1.8.1. Fraglich bleibt, ob die Klägerin aufgrund der Verträge ihre Forderung gerichtlich uneingeschränkt, bloss teilweise oder überhaupt nicht durchsetzen kann. Dies hängt massgeblich davon ab, ob und gegebenenfalls inwieweit es der klagenden Partei gelingt, ihre Forderung in diesem öffentlich-rechtlichen Klageverfahren darzulegen. Auf der andern Seite ist es Sache der Beklagten, gegebenenfalls Einwände dagegen zu erheben. Hierbei ist zu beachten, dass das Einklagen von Forderungen im Verfahren gemäss Art. 162 ff. VRG nach jenen besonderen prozessualen Grundsätzen abläuft, welche für das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren prägend sind. Analoges gilt selbstredend für die Einwände der Beklagten.

1.8.2. Als Erstes ist festzuhalten, dass im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren an sich die gleichen Verfahrens- und Beweisgrundsätze wie im Beschwerdeverfahren zu beachten sind (§ 172 VRG i.V.m. §§

134-137, 139 und 141 VRG). Aus der besonderen prozessualen Ausgangslage im Klageverfahren ergeben sich indessen gewisse Abweichungen. Im Beschwerdeverfahren wird eine (begründete) Verfügung angefochten, in welcher der rechtserhebliche Sachverhalt, wenn nicht ausführlich, so zumindest in groben Zügen, aufgeführt ist. In aller Regel kennt das Gericht im Beschwerdeverfahren den Sachverhalt, den es zu überprüfen hat, wenigstens in den Umrissen. Falls der Sachverhalt nicht hinreichend erstellt ist, kann es diesen im Beweisverfahren weiter abklären lassen. Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren hingegen ist der Sachverhalt nur soweit bekannt, als er in den Rechtsschriften dargelegt und bewiesen ist. Das Gericht benötigt im Klageverfahren somit erheblich mehr Informationen von den Verfahrensbeteiligten als im Beschwerdeverfahren. Folglich sind an die Mitwirkung der Parteien höhere Anforderungen gestellt, während die Untersuchungspflicht des Gerichts eingeschränkt ist. Dies wirkt sich im Ergebnis so aus, dass die Untersuchungsmaxime zugunsten der Verhandlungsmaxime eingeschränkt wird und die Dispositionsmaxime hier stärker betont ist (Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7Q 16 2 vom 13.10.2016 E. 1.4 und A 13 9 vom 29.10.2014 E. 2.4.1, je mit Hinweisen; LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b; Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 32.14). Sind im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens Rechtsverhältnisse zu prüfen, über welche die Parteien verfügen können, so ist anzunehmen, der Beklagte anerkenne die in der Klagebegründung vorgebrachten Tatsachen, falls er sich hierzu nicht äussert (vgl. LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b). Die Klägerin hat ihren Anspruch durch nachvollziehbare Belege ausreichend zu begründen. Von den Beklagten, welche die geltend gemachten Forderungen ganz oder teilweise bestreiten, muss demgegenüber verlangt werden, dass sie diejenigen Punkte genau bezeichnen, mit welchen sie nicht einverstanden sind. Ihre abweichende Auffassung haben sie sodann zu begründen (vgl. hierzu: Urteile des Kantonsgerichts Luzern 1Q 16 2 vom 13.10.2016 E. 1.4 und 7Q 14 2 vom 9.7.2015 E. 1.5; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern S 12 199 vom 13.2.2013 E. 4). 1.8.3. Aus dem Gesagten ergibt sich weiter, dass die Beweisführungslast im Klageverfahren im Wesentlichen den Parteien obliegt. Dies hat allerdings keinen Einfluss auf die Beweislastverteilung, d.h. auf die Frage, wer die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat: In Anlehnung an Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) gilt auch im Verwaltungsprozess der Grundsatz, dass diejenige Partei den Nachteil eines Beweismisserfolgs hinnehmen muss, die aus dem nicht bewiesenen Sachverhalt ein Recht ableiten will (Auer, in: VwVG – Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Hrsg. Auer/Müller/Schindler], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 12 VwVG N 16; vgl. BGer-Urteil 2A.714/2006 vom 10.7.2007 E. 2.2). 1.8.4. 1.8.4.1. Wie unter E. 1.7 dargelegt, haben sich die Parteien über die Kostenfolgen im Zusammenhang mit der Realisierung der Erschliessung des streitbetreffenen Grundstücks in rechtmässiger Weise vertraglich geeinigt. Hierbei haben sie die Kosten im Zusammenhang mit den Grenzbereinigungen – die Rede ist von Vertrags-, Beurkundungs- und Mutationskosten – erwähnt. (...) Nach Darstellung der Gemeinde, welcher die Beklagten nichts Substantielles entgegen setzen, beläuft sich der finanzielle Aufwand diesbezüglich auf Fr. y. Davon haben die Beklagten auf der Grundlage der massgeblichen Bestimmung in den Vereinbarungen die Hälfte zu tragen (...). 1.8.4.2.-1.8.4.4 (Ausführungen dazu, dass sich die weiteren Forderungspositionen auf die dem Gericht unterbreiteten öffentlich-rechtlichen Verträge abstützen lassen). 1.9. (Ausführungen dazu, dass die Vorbringen der Beklagten das Klagefundament nicht zu erschüttern vermögen).

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