Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 160/2014

Urteil vom 7. Oktober 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte
A._____, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Oliver Bucher,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Städtische Betriebe Olten, vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Vögeli,
2. Einwohnergemeinde der Stadt Olten, vertreten durch Rechtsdienst der Stadt Olten, Herr lic. iur. Stefan Hagmann,
3. Schätzungskommission des Kantons Solothurn,
Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand
Gebührenrechnungen Wasser/Abwasser,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 6. Januar 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. Bei den Städtischen Betrieben Olten (SBO) handelt es sich um eine selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten/SO, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Auf den 1. Januar 2007 übernahmen die SBO von der Einwohnergemeinde Trimbach/SO die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung auf deren Gebiet.

A.b. A._____ ist Eigentümer zweier Liegenschaften in Trimbach (Xstrasse ... und Ystrasse ...). Am 25. Dezember 2007 rechneten die SBO die von ihm für das Jahr 2007 geschuldeten Wassergebühren ab. A._____ erhob dagegen Rechtsmittel und machte unter anderem geltend, der Regierungsrat habe die von den SBO am 19. November 2004 beschlossene Tariferhöhung bisher nicht genehmigt, weshalb diese nicht angewendet werden dürfe. Der Verwaltungsrat der SBO, die Kantonale Schätzungskommission Solothurn und schliesslich das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn wiesen seine Rechtsmittel ab. Das Bundesgericht hiess eine dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 19. November 2009 (2C 86/2009) gut und wies die Sache zur Neuberechnung der Wassergebühren im Sinne der Erwägungen an die SBO zurück. In den Erwägungen führt es aus, die vom Beschwerdeführer geschuldeten Gebühren seien in der streitigen Periode 2007 ohne die am 19. Novem-

ber 2004 beschlossene Tariferhöhung neu zu berechnen, da für diese die nach kantonalem Recht erforderliche konstitutive Genehmigung durch den Regierungsrat noch ausstehe.

B.
In der Folge erstellten die SBO für das Jahr 2007 eine neue Gebührenrechnung. Gegen diese und sämtliche weiteren durch die SBO erhobenen Gebühren betreffend Wasser und Abwasser für die Jahre 2008 bis 2011 beschwerte A._____ sich ohne Erfolg bei der kantonalen Schätzungskommission. Gegen deren Entscheid erhob er Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn. Dieses hiess mit Urteil vom 6. Januar 2014 die Beschwerde teilweise gut. Es hob die Rechnungen Nr. 2010153042 und Nr. 2010154436 des Jahres 2010 sowie Nr. 2011155397 und Nr. 2011155398 des Jahres 2011 auf und wies die Sache zur Anpassung im Sinne der Erwägungen an die SBO zurück. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab. Das Verwaltungsgericht erwog, gemäss Regierungsratsbeschluss 2010/80 seien die Wassertarife per 1. Januar 2010 auf Fr. 1.65 pro Kubikmeter für den Grundverbrauch und auf Fr. 2.05 pro Kubikmeter für den Mehrverbrauch erhöht worden. Diese Tarifänderung stehe im Widerspruch zum Konzessionsvertrag zwischen den SBO und der Einwohnergemeinde Trimbach/SO. Es seien deshalb neue Rechnungen äuf der Grundlage der per 1. Januar 2007 anwendbaren Tarifeb̈zw. g̈eltenden Tarifeäuszustellen (E. 7.4 und 8).

C.
A._____ erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das angefochtene Urteil sei aufzuheben, soweit die Beschwerde abgewiesen worden sei, und er sei von der Gebührenpflicht zu befreien. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Stadt Olten, die SBO und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

A._____ (nachfolgend: der Abgabepflichtige) mit Replik sowie die SBO und das Verwaltungsgericht mit Duplik halten an ihren Anträgen fest. Das Bundesamt für Umwelt äussert sich, ohne einen Antrag zu stellen.

Erwägungen:

1.

1.1. Bei den streitigen Gebühren handelt es sich nach unbestrittener und zutreffender Auffassung aller Beteiligten um öffentlich-rechtliche Forderungen. Daher ist gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 86 Abs. 2 BGG), so dass entgegen der Auffassung der SBO die für die Beschwerde in Zivilsachen geltende Streitwertgrenze (Art. 74 BGG) keine Anwendung findet. Der Abgabepflichtige ist als Gebührenschuldner zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Dass er bereits Akontozahlungen geleistet hat, ändert daran nichts.

1.2. Streitgegenstand vor der Vorinstanz waren insgesamt neun Rechnungen für die Jahre 2007 bis 2011. Die Rechnung für das Jahr 2007 war - im Nachgang zum Urteil des Bundesgerichts vom 19. November 2009 - überschrieben mit k̈orrigierte Wasserrechnung 2007.̈ Die Rechnungen für die Jahre 2008 bis 2011 galten für Wasser, Abwasser und Dienstleistungen (Kehricht). Das Rechtsbegehren vor Bundesgericht lautet auf Aufhebung des angefochtenen Urteils b̈etreffend Gebührenrechnungen/Wasser-Abwasser.̈ Aus den Erwägungen des angefochtenen Urteils wie auch aus der Beschwerdebegründung ergibt sich jedoch, dass der Abgabepflichtige - wie übrigens bereits vor der Vorinstanz (und zuvor auch im bundesgerichtlichen Verfahren 2C 86/2009) - die Rechnungen einzig in Bezug auf die Wassergebühr anficht, nicht aber in Bezug auf Abwasser und Dienstleistungen. Streitgegenstand ist somit nur die Wassergebühr.

1.3. Die SBO bringen vor, die in der Beschwerde genannten Rügepunkte seien bereits rechtskräftig entschieden, weshalb der Abgabepflichtige kein Rechtsschutzinteresse mehr habe. Aus dem von ihnen vorgelegten Regierungsratsbeschluss vom 1. Mai 2007 ergibt sich aber, dass damit nur der Verkauf der Wasserversorgung

Trimbach an die SBO und der Abschluss eines entsprechenden Konzessionsvertrags beurteilt wurden, nicht die hier streitigen Gebühren. Dass das Wasser-Reglement der Gemeinde Trimbach vom Regierungsrat genehmigt worden ist, schliesst dessen Überprüfung im Rahmen einer vorfrageweisen (inzidenten) Normenkontrolle nicht aus (BGE 103 Ia 130 E. 3 S. 133 f.; Urteil 1P.270/2002 vom 19. Juni 2002 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 128 I 206; Urteil 1P.193/1997 vom 5. September 1997 E. 2c). Im Urteil 2C 86/2009 vom 19. November 2009 wurde einzig erkannt, die am 19. November 2004 beschlossene Tarifänderung sei mangels Genehmigung durch den Regierungsrat für das Tarifjahr 2007 nicht anwendbar; hingegen wurde damit keineswegs als rechtskräftig erkannt, dass die hier angewendeten Gebührengrundlagen rechtmässig sind.

1.4. Die Vorinstanz wies die Sache in Bezug auf die vier Rechnungen für die Jahre 2010 und 2011 an die SBO zurück und wies in Bezug auf die übrigen Rechnungen die Beschwerde ab. Rückweisungsentscheide sind grundsätzlich Zwischenentscheide, die nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 oder 93 BGG beim Bundesgericht anfechtbar sind (BGE 140 II 315 E. 1.3.1 S. 318). Sie gelten jedoch als (Quasi-) Endentscheide (Art. 90 BGG), wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (zum Ganzen BGE 140 V 282 E. 4.2 S. 285 f.; 139 V 99 E. 2.4 S. 103 f.). Das trifft hier zu, da die Vorinstanz die SBO angewiesen hat, die Rechnungen auf der Grundlage der per 1. Januar 2007 anwendbaren Tarife auszustellen. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1. Die SBO bringen in ihrer Beschwerdevernehmlassung vor, das angefochtene Urteil sei falsch, soweit es die Beschwerde gutgeheissen habe; es habe aber nicht angefochten werden müssen, weil die Frage real keine Auswirkungen habe. Entgegen der Annahme der Vorinstanz sei nämlich der Kubikmeterpreis per 1. Januar 2010 nicht erhöht worden; die heutigen Kubikmeterpreise von Fr. 1.65 pro Kubikmeter Grundverbrauch und Fr. 2.05 pro Kubikmeter Mehrverbrauch hätten bereits beim Kauf der Wasserversorgung Trimbach durch die SB gegolten und seien seither unverändert geblieben. Der Irrtum der Vorinstanz sei darauf zurückzuführen, dass die SBO inzwischen aufgrund des Urteils 2C 86/2009 vom 19. November 2009 die bereits ab 2004 geltende Tariferhöhung nachträglich noch habe genehmigen lassen.

2.2. Der Abgabepflichtige repliziert und entgegnet, per 1. Januar 2007 hätten die Kubikmeterpreise nicht Fr. 1.65 bzw. 2.05 betragen, da diese gemäss Urteil 2C 86/2009 vom 19. November 2009 im Jahre 2007 gar nicht anwendbar gewesen seien.

2.3. Die Vorinstanz geht in E. 7.4 ihres Urteils davon aus, dass die Kubikmeterpreise per 1. Januar 2010 erhöht worden seien. Zwar trifft an sich zu, dass das anwendbare Reglement der SBO per 1. Januar 2010 nicht geändert wurde. Indessen waren die darin genannten, von den SBO am 19. November 2004 beschlossenen Kubikmeterpreise von Fr. 1.65 bzw. Fr. 2.05 vom Regierungsrat nicht genehmigt worden, weshalb das Bundesgericht in seinem Urteil vom 19. November 2009 für das damals streitige Jahr 2007 die vorher geltenden Tarife (Fr. 1.5625 bzw. Fr. 1.953125) für anwendbar erklärte. In der Folge genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss vom 19. Januar 2010 die Erhöhung, aber erst mit Wirkung ab 1. Januar 2010. Auf diesen Zeitpunkt hin trat somit, dies entgegen der Ansicht der SBO, eine rechtswirksame Erhöhung ein. Das Verwaltungsgericht hat jedoch klar festgehalten, dass wegen des im Konzessionsvertrag enthaltenen und bis Ende 2011 geltenden Preiserhöhungsverbots auch für die Jahre 2010 und 2011 die für das Jahr 2007 anwendbaren Preise massgebend sind, also diejenigen gemäss Urteil 2C 86/2009 vom 19. November 2009. Da es im Verfahren vor Bundesgericht keine Anschlussbeschwerde gibt (BGE 138 V 106 E. 2.1 S. 110; Urteil 2C 941/2012 vom 9.
November 2012 E. 1.8.2, in: ASA 82 S. 375, StR 69/2014 S. 207), müssen die SBO, welche das vorinstanzliche Urteil selber nicht innert Frist angefochten haben, dieses Urteil insoweit gegen sich gelten lassen.

3.

3.1. Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition die Anwendung von Bundesrecht mit Einschluss des Verfassungsrechts (Art. 95 lit. a BGG). Ferner kann vor Bundesgericht die Verletzung von kantonalen verfas-

sungsmässigen Rechten sowie von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung und über Volkswahlen und Abstimmungen gerügt werden (Art. 95 lit. c und d BGG; Urteil 1C 273/2012 vom 7. November 2012 E. 1.5, nicht publ. in: BGE 139 I 2; BGE 136 I 241 E. 2.4 S. 259). Abgesehen von diesen Fällen kann das Bundesgericht die Anwendung kantonalen Rechts nicht als solche prüfen, sondern nur daraufhin, ob dadurch Bundes-, Völker- oder interkantonales Recht verletzt wird (Art. 95 lit. a, b und e BGG), namentlich auch ob das kantonale Recht willkürlich angewendet worden ist (BGE 140 II 298 E. 2 S. 300; 138 I 143 E. 2 S. 150).

3.2. Das Bundesgericht wendet grundsätzlich das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft jedoch die Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 138 E. 3.8 S. 144).

3.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG; BGE 140 III 16 E. 1.3.1 S. 17 f.).

4.

4.1. Nach den für das Bundesgericht verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz handelt es sich bei den SBO um eine selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung der Stadt Olten. Die SBO haben ein Tarifreglement erlassen, welches vom Gemeindeparlament der Stadt Olten genehmigt wurde und die Grundzüge der Benützungsgebühren für (unter anderem) Wasser festlegt. Demnach bestehen die Tarife, Preise und Gebühren für die Abgabe von elektrischer Energie, Gas und Wasser aus dem Grundpreis und/oder Leistungspreis. Diese werden nach installierter Leistung, gemessener Leistung, Zählergrösse oder Zählerart und nach Gebäudeversicherungswerten festgelegt (vgl. angefochtenes Urteil E. 3.3.2). Die eigentlichen, konkret massgebenden Tarife haben die SBO selber erlassen. Die Gemeinde Trimbach hatte mit Konzessionsvertrag vom 22. März/6. Dezember 2006 den SBO mit Wirkung ab 1. Januar 2007 die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung im ganzen Gemeindegebiet übertragen. Nach § 4 des Vertrags sind die SBO berechtigt, die Gebühren bei den Abgabepflichtigen direkt zu erheben und, wenn nötig, zu verfügen. Dabei richtet sich die Gebührenbemessung nach dem Abgabe- und dem Tarifreglement in der jeweils gültigen Fassung. Gemäss § 23 Abs. 1 des Vertrags verpflichtet sich die Gemeinde Trimbach, diese Reglemente in der jeweils gültigen Fassung zu übernehmen. Das von der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Trimbach am 15. Januar 2007 erlassene Wasser-Reglement (in Kraft ab dem 1. Januar 2007) hält seinerseits in § 1 fest, dass die Wasserversorgung der Gemeinde Trimbach durch die SBO gewährleistet wird, und die entsprechenden Reglemente (Abgabereglement und Tarifreglement) in der jeweils gültigen Fassung zur Anwendung kommen. Dasselbe herrscht gemäss Ziff. 700.2 des Gebühren-Reglements der Gemeinde Trimbach. Nach § 23 Abs. 2 des Konzessionsvertrags gelten jedoch übergangsweise für die Wasserbezüger in Trimbach ab dem 1. Januar 2007 die am 1. Januar 2007 für die Oltner Wasserbezüger geltenden Tarife; die SBO garantieren, dass bis 31. Dezember 2011 für die Trimbacher Wasserbezüger keine Tariferhöhungen erfolgen werden.

4.2. Die Vorinstanz hat erwogen, aufgrund von §§ 158 ff. des Gemeindegesetzes (des Kantons Solothurn) vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; nachfolgend: GG/SO) sei die durch den Konzessionsvertrag erfolgte Auslagerung der Wasserversorgung der Gemeinde Trimbach an die SBO zulässig. Diese Bestimmungen gingen dem § 56 GG/SO vor, wonach die Kompetenz zum Erlass rechtsetzender Reglemente an Institutionen, bezüglich welcher keine Mitwirkungsmöglichkeit bestehe, unzulässig sei. Diesem partiellen Verlust der Eigenständigkeit hätten die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Trimbach mit der Genehmigung des Konzessionsvertrags ausdrücklich zugestimmt. § 98 des Gesetzes (des Kantons Solothurn) vom 4. März 2009 über Wasser, Boden und Abfall (BGS 712.15; nachfolgend: GWBA/SO), der vorsieht, dass die Einwohnergemeinden selber für den Erlass von Abgabereglementen verantwortlich sind, sei aufgrund der Übergangsbestimmungen für die hier zur Diskussion stehenden Jahre noch nicht anwendbar. Sodann sehe bereits § 110 des Planungs- und Baugesetzes (des Kantons Solothurn) vom 3. Dezember 1978 (BGS 711.1; nachfolgend: PBG/SO) für Benützungs-

gebühren von Versorgungsanlagen den Gegenstand der Abgabe, den Kreis der Abgabepflichtigen sowie das Kostendeckungsprinzip vor. Die Grundzüge der Bemessung seien zudem im Tarifreglement der SBO enthalten, welches vom Gemeindeparlament der Stadt Olten genehmigt worden sei. Die nähere Regelung der Abgaben könne an die Wasserversorgung übertragen werden. Deshalb sei das vom Verwaltungsrat der SBO erlassene Tarifreglement anwendbar.

5.

5.1. Der Abgabepflichtige macht geltend, die Reglemente der Einwohnergemeinde Trimbach legten die Bemessungsgrundlagen nicht selber fest, sondern stellten eine unzulässige Blankodelegation an die SBO dar. Die Bemessungsgrundlage müsse im delegierenden Recht (der Einwohnergemeinde Trimbach) enthalten sein und nicht im delegierten Recht (der Einwohnergemeinde Olten). Auch wenn eine Gemeinde zulässigerweise die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auslagere, seien gemäss § 159 Abs. 2 lit. d GG/SO die Grundsätze der Tarifgestaltung auch weiterhin im Reglement zu regeln. Die Bemessungsgrundlage für die streitigen Gebühren sei somit nicht formellgesetzlich festgelegt; den Stimmberechtigten der Gemeinde Trimbach stünden keinerlei Mitspracherechte zu. Dadurch würden Art. 127 und 164 BV sowie Art. 40 KV/SO (S̈icherung der Volksrechte)̈ und der Gewaltenteilungsgrundsatz verletzt, ferner Bestimmungen über das Stimmrecht.

5.2.

5.2.1. Das Abgaberecht von Bund (Art. 164 Abs. 1 lit. d BV) und Kantonen bzw. Gemeinden (Art. 5 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 BV sowie das jeweilige kantonale Verfassungsrecht; Urteile 2C 337/2012 vom 19. Dezember 2012 E. 2.6, in: RDAF 2013 II S. 350, StE 2013 B 42.38 Nr. 36, StR 68/2013 S. 368; 1C 78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 6; BGE 127 I 60 E. 2d S. 64 ff.) unterliegt einem strengen Legalitätsprinzip (BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 463 mit zahlreichen Hinweisen). Danach müssen Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 136 II 149 E. 5.1 S. 157; 135 I 130 E. 7.2 S. 140; 131 II 271 E. 6.1 S. 278). Das Legalitätsprinzip ist indes nach der Natur der Abgabe differenziert zu betrachten (BGE 124 I 11 E. 6a S. 19; 121 I 230 E. 3g/aa S. 238). Es darf weder seines Gehalts entleert, noch in einer Weise überspannt werden, dass es zur Rechtswirklichkeit und zum Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 124 I 11 E. 6a S. 19; 120 Ia 1 E. 3c S. 3).

5.2.2. Vorliegend ist kantonales bzw. kommunales Abgaberecht zu beurteilen. Soweit der Abgabepflichtige Art. 164 BV anruft, ist dies von vornherein unbehelflich. So ordnet Art. 164 Abs. 1 lit. d BV zwar an, dass die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben in einem formellen Gesetz zu erlassen sind. Die Bestimmung findet sich aber im fünften Titel der Bundesverfassung (Art. 143-191c BV; B̈undesbehörden)̈ und regelt demzufolge ausschliesslich die Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers, das heisst der Bundesversammlung. Auf die hier streitigen kantonal- bzw. kommunalrechtlichen Gebühren ist Art. 164 BV nicht anwendbar.

5.2.3. Dessen ungeachtet gelten für Kantone und Gemeinden vergleichbare Anforderungen (vorne E. 5.2.1). In der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO; SR 131.221) findet sich indes keine Norm, die den übereinstimmenden Katalogen von Art. 127 Abs. 1 bzw. Art. 164 Abs. 1 lit. d BV (dazu BGE 138 V 32 E. 3.1.1 S. 35; PIERRE TSCHANNEN, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. 2008, N. 23 zu Art. 164 BV) unmittelbar entspricht. Im hier massgebenden Recht des Kantons Solothurn äussert sich die Verfassung zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht nur in allgemeiner Weise (Art.132 Abs. 3 KV/SO [Kantonssteuern; Erfordernis der verfassungsrechtlichen Grundlage], Art. 46 Abs. 2 KV/SO [Gemeindesteuern; Erfordernis der gesetzlichen Grundlage]). Im Übrigen ist demnach Art. 127 Abs. 1 BV anwendbar. Demzufolge ist die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln. Dem abgaberechtliche Legalitätsprinzip kommt der Rang eines selbständigen verfassungsmässigen Rechts zu. Dessen Verletzung kann unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden (Urteil 2C 1076/2012 vom 27. März 2014 E. 5.2, zur Publikation vorgesehen; BGE 136 I 142 E. 3.1 S. 145; 132 I 157 E. 2.2 S. 159).

5.2.4. Art. 127 Abs. 1 BV gilt nach der Rechtsprechung für alle Arten von Steuern und Kausalabgaben, namentlich auch für kantonale bzw. kommunale Benützungsgebühren (BGE 136 I 142 E. 3.1 S. 145; 135 I 130 E. 7.2 S. 140). Unter Gesetzïm Sinne dieser Bestimmung ist ein formelles Gesetz zu verstehen (BGE 138 V 32 E. 3.1.1 S. 35; 136 I 142 E. 3.1 S. 145; 136 II 149 E. 5.1 S. 157; 136 II 337 E. 5.1 S. 348). Nach dem Wortlaut der Bestimmung wie nach der Rechtsprechung müssen jedoch nur die Grundzüge im formellen Gesetz geregelt werden. Zudem sind die Anforderungen an die Umschreibung der Abgabenbemessung im formellen Gesetz dann gelockert, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (vgl. BGE 135 I 130 E. 7.2 S. 140; 132 II 371 E. 2.1 S. 374; 121 I 230 E. 3e und g/aa S. 235 ff.; siehe auch BGE 139 I 138 E. 3.2 S. 141 und E. 3.7 S. 143).

5.3. Ob und wie weit eine Delegation der Tariffestlegung durch den formellen Gesetzgeber an eine von der Gemeinde unabhängige Wasserversorgung verfassungsrechtlich zulässig ist, braucht im vorliegenden Fall nicht erörtert zu werden (vgl. dazu aber Urteil 2C 404/2010 vom 20. Februar 2012). Denn wenn auch die zitierten Reglemente der Gemeinde Trimbach sowie der Konzessionsvertrag grundsätzlich eine dynamische Verweisung auf die Reglemente der SBO in der jeweils geltenden Fassung enthalten, so gelten doch für die hier streitigen Jahre 2007 bis 2011 gemäss § 23 Abs. 2 des Konzessionsvertrags die am 1. Januar 2007 für die Oltner Wasserbezüger gültigen Tarife und ist eine Erhöhung ausgeschlossen. In der Urnenabstimmung vom 28. November 2006 hiessen die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Trimbach den Verkauf ihrer Wasserversorgung an die SBO samt Konzessionsvertrag gut. In der Abstimmungsbotschaft war als Verhandlungsresultat auch die fünfjährige Preisgarantie genannt worden. Jedenfalls für die hier zur Diskussion stehenden Jahre sind damit die Bemessungsgrundlagen für die Gebühren von den Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Trimbach genehmigt worden. Die nach dem angefochtenen Entscheid vom Abgabepflichtigen geschuldeten
Gebühren sind nicht höher (sondern für die Kubikmeterpreise sogar leicht tiefer; vgl. vorne E. 2.3) als die von den Stimmberechtigten genehmigten Ansätze ausgefallen. Das gilt auch für die in Promillen des Gebäudeversicherungswerts festgelegte Grundgebühr. Wenn diese in absoluten Zahlen erhöht wurde, dann aufgrund einer Anhebung des Gebäudeversicherungswerts, was aber durch die promillemässige Festlegung genügend abgedeckt ist. Unter diesen Umständen liegt keine unzulässige Blankodelegation an die SBO vor; die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 127 Abs. 1 BV sind eingehalten.

5.4. Damit ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der Gewaltenteilungsgrundsatz, Art. 40 KV/SO (Sicherung der Volksrechte) oder Bestimmungen über das Stimmrecht verletzt sein sollen.

6.

6.1. Der Abgabepflichtige rügt weiter einen Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip, das Verursacherprinzip und das Äquivalenzprinzip: Die SBO seien gemäss ihren Statuten soweit möglich gewinnbringend zu führen und lieferten der Stadt Olten einen Gewinn ab. Die Vorinstanz habe entgegen seinen dort bereits vorgetragenen Rügen diesen Aspekt nicht geprüft, so dass der Sachverhalt unvollständig festgestellt sei. Zudem entspreche das Verhältnis zwischen der (nach Gebäudeversicherungswert bemessenen) Grundgebühr und der mengenabhängigen Verbrauchsgebühr nicht der Relation zwischen fixen und mengenabhängigen Kosten, sie sei auch zwischen einzelnen Liegenschaften rechtsungleich. Eine auf dem Gebäudeversicherungswert basierende Gebührenrechnung trage der Beanspruchung des Wasserversorgungsnetzes nicht Rechnung und sei nicht verursachergerecht. Dies deshalb, dass der maximal mögliche Nutzen einer Wasserversorgung nicht vom Gebäudeversicherungswert abhänge, sondern von der maximal möglichen Wasserbezugsmenge, die ihrerseits durch die Dimensionierung der Anschlüsse vorgegeben sei. Damit verletze die streitige Gebühr auch das Äquivalenzprinzip und die Rechtsgleichheit.

6.2.

6.2.1. Das verfassungsrechtliche Kostendeckungsprinzip ist ein Surrogat für das Legalitätsprinzip. Es besagt, dass die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder höchstens ge-

ringfügig überschreiten sollen (BGE 139 III 334 E. 3.2.3 S. 337). Bei kostenabhängigen Kausalabgaben kann es eine Lockerung der Anforderungen an die gesetzliche Grundlage erlauben, wenn das Mass der Abgabe durch das Kostendeckungsprinzip (und das Äquivalenzprinzip) überprüft werden kann und nicht allein der Gesetzesvorbehalt die Schutzfunktion erfüllt (vorne E. 5.2.4).

6.2.2. Soweit eine entsprechende formellgesetzliche Grundlage besteht, können auch (Kausal-) Abgaben erhoben werden, die einen Mehrertrag abwerfen (BGE 124 I 11 E. 6d S. 21; 122 I 279 E. 6a S. 289). Im Geltungsbereich des Kostendeckungsprinzips darf die Abgabe aber maximal so bemessen werden, dass sie eine Deckung des massgebenden Gesamtaufwandes erlaubt. Zu diesem zählen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven. Dagegen lässt es das Kostendeckungsprinzip nicht zu, dass die Eingänge von vornherein höher als der Gesamtaufwand ausfallen sollen, dass also ein Gewinn angestrebt wird (Urteil 2C 404/2010 vom 20. Februar 2012 E. 6.3; BGE 124 I 11 E. 6c S. 20 sowie E. 7c und 7e S. 22 f.; vgl. auch August Mächler, Rechtsfragen um die Finanzierung privater Träger öffentlicher Aufgaben, in: AJP 11/2002 S. 1180).

6.2.3. Statutengemäss sind die SBO soweit möglich gewinnbringend zu führen. Die SBO bestreiten allerdings, im Bereich der Wasserversorgung einen Gewinn zu erzielen, was der Abgabepflichtige nicht widerlegt. Die Rüge der Verletzung des verfassungsrechtlichen Kostendeckungsprinzips erweist sich damit als unbegründet und die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind erfüllt (vorne E. 5). Dass eine kantonalrechtliche Bestimmung, die das Kostendeckungsprinzip zum Ausdruck bringt, willkürlich angewendet worden wäre, wird vom Abgabepflichtigen nicht dargelegt.

6.3. Das in Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) vorgesehene Verursacherprinzip kann nur insoweit unmittelbar zur Anwendung gelangen, als es um die Finanzierung von Abwasseranlagen geht. Soweit dagegen die Anschlussbeiträge für Frischwasser streitig sind, ist das Prinzip jedenfalls nicht kraft Bundesrechts anwendbar (Urteile 2C 356/2013 vom 17. März 2014 E. 5.2.1; 2C 995/2012 vom 16. Dezember 2013 E. 7.2; 2C 722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Der Abgabepflichtige beruft sich sodann auf ein kantonalrechtlich durch § 119 GWBA/SO festgelegtes Verursacherprinzip. Hierzu ist anzumerken, dass dieses nach den vom Abgabepflichtigen nicht als willkürlich beanstandeten Erwägungen der Vorinstanz übergangsrechtlich auf die hier zu beurteilenden Perioden noch nicht anwendbar ist.

6.4.

6.4.1. Im Bereich der (Kausal-) Abgaben konkretisiert das Äquivalenzprinzip einerseits das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), anderseits das Willkürverbot (Art. 9 BV). Es verlangt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 139 III 334 E. 3.2.4 S. 337). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Bürger verschafft (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers) oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (aufwandorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers). Die beiden Kriterien sind indes blosse Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts einer staatlichen Leistung (zum Ganzen Urteil 2C 900/2011 vom 2. Juni 2012 E. 4.2 mit zahlreichen Hinweisen, in: ZBl 114/2013 S. 347; BGE 139 III 334 E. 3.2.4 S. 337). Dabei bleibt aber eine gewisse Pauschalierung oder Schematisierung zulässig und ist eine solche auch mit der Rechtsgleichheit vereinbar (BGE 139 I 138 E. 3.5 S. 142 f.; 138 II 111 E. 5.3.4 S. 126 f.; 137 I 257 E. 6.1.1 S. 269; 129
I 290 E. 3.2 S. 296; Urteil 2C 722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.2, in: ZBl 113/2012 S. 85).

6.4.2. In der Rechtsprechung ist regelmässig der Versicherungswert als zulässige Grundlage für die Bemessung von Anschluss gebühren betrachtet worden (Urteil 2C 356/2013 vom 17. März 2014 E. 5.2.2 mit Hinweisen). Als unzulässig erachtet hat das Bundesgericht den Versicherungswert als ausschliessliche Bemessungsgrundlage für Verbrauchs gebühren im Bereich der Abwasser- oder Abfallentsorgung (BGE 128 I 46 E. 5c S. 56 f.; 125 I 1 E. 2b S. 3 f.; Urteile 2P.232/2006 vom 16. April 2007 E. 3.5; 2P.249/1999 vom 24. Mai 2000 E. 4c;

2P.380/1996 vom 28. Januar 1998 E. 2b, in: URP 1998 S. 739). Als mit dem bundesrechtlichen Verursacherprinzip (Art. 32a USG) unvereinbar hat das Bundesgericht eine jährlich erhobene Abfallgebühr bezeichnet, deren einzige Bemessungsgrundlage der Gebäudeversicherungswert bildete (auch dazu BGE 137 I 257 E. 6.1.1 S. 269 mit Hinweisen). In ähnlicher Weise hat es erwogen, bei besonders luxuriösen Wohnbauten sei der Gebäudeversicherungswert nur bedingt tauglich zur Bemessung periodischer Benützungsgebühren (Urteil 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006 E. 4.4, in: ZBl 108/2007 S. 493; ausführlich zum Ganzen BGE 138 II 111 E. 5 S. 123 ff.; Urteile 2C 995/2012 vom 16. Dezember 2013 E. 6.4 und 6.5; 2C 816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 4.1).

6.4.3. Ausserhalb des bundesrechtlichen Verursacherprinzips (vgl. E. 6.3) hat das Bundesgericht im Urteil 2C 995/2012 vom 16. Dezember 2013 die Autonomiebeschwerde der Gemeinde Vaz/Obervaz GR gutgeheissen, welche die periodische Gebühr für den Wasserverbrauch ausschliesslich auf der Grundlage des Gebäudeversicherungswerts bemass. Dies hatte das kantonale Verwaltungsgericht als unzulässig erachtet. Das Bundesgericht ging in diesem Fall davon aus, dass das Wasser in der Berggemeinde Vaz/Obervaz nicht kostet, sondern Kosten nur aus der Bereitstellung des Wassers erwachsen. Daher stehe es der Gemeinde frei, die Gebühren im Bereich der Wasserversorgung nach Massgabe des Gebäudeversicherungswerts unabhängig vom individuellen Verbrauch festzusetzen (a. a. O., E. 7.3). Der Abgabepflichtige bringt vor, anders als im dort beurteilten Fall müsse in Olten das Wasser heraufgepumpt und aufbereitet werden, so dass auch mengenabhängige Kosten entstünden. Im Unterschied zu jenem Fall wird hier aber die Gebühr nicht ausschliesslich nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen, indem sie auch einen erheblichen mengenabhängigen Anteil enthält. Nach übereinstimmenden Abgaben der Vorinstanz und des Abgabepflichtigen beträgt der Anteil der Grundgebühr im Falle des Abgabepflichtigen für die Liegenschaft Xstrasse höchstens 59,8 Prozent. Für die Liegenschaft Ystrasse ist der Anteil der Grundgebühr mit ca. 30 Prozent oder weniger jedoch deutlich geringer. Der hohe Anteil bei der Liegenschaft Xstrasse ist auf die Grösse und den Ausbaustandard dieser Liegenschaft zurückzuführen, was sich in einem entsprechend hohen Gebäudeversicherungswert niederschlägt.

6.4.4. In dem vom Abgabepflichtigen zitierten Entscheid 2P.266/2003 vom 5. März 2004 ging es um eine Gebühr, bei welcher der mengenunabhängige, nach Gebäudeversicherungswert bemessene Anteil an der Wassergebühr ca. 88 Prozent an der Gesamtgebühr ausmachte. Das Bundesgericht erwog, der Gebäudeversicherungswert sei für die Festsetzung der Grundgebühr solange ein vertretbares Kriterium, als er die Grösse der Liegenschaft und damit das Ausmass deren möglicher Nutzung zum Ausdruck bringt, von der auch die mutmassliche (wahrscheinliche oder maximal zu erwartende) Inanspruchnahme der öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen abhängt, welche durch die Grundgebühr abgegolten werden darf (E. 3.3). Im konkreten Fall erachtete das Bundesgericht diese Voraussetzung als nicht erfüllt, da einem durchschnittlichen Wasserverbrauch eine weit überdurchschnittliche Wohnfläche gegenüberstand (E. 3.4). Im Unterschied zu jenem Fall wird hier aber die Benützungsgebühr einerseits nicht fast ausschliesslich mengenunabhängig bemessen, sondern im konkreten Fall nur zu einem Anteil von höchstens knapp 60 Prozent. Andererseits ist der Gebäudeversicherungswert der Liegenschaft an der Xstrasse auch nicht im gleichen Verhältnis überdurchschnittlich hoch. Unter diesen Umständen hält sich die streitige Gebühr noch im Rahmen zulässiger Schematisierung und verstösst auch nicht gegen die Rechtsgleichheit. Schliesslich erscheinen die streitigen Gebühren auch angesichts ihrer absoluten Höhe nicht als offensichtlich übersetzt im Vergleich zum Nutzen des Wassers.

7.
Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Der unterliegende Abgabepflichtige trägt die Kosten des Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die obsiegenden Beschwerdegegnerinnen, welche öffentliche Aufgabe wahrnehmen, haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Oktober 2014

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Kocher