Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 444/2008

Urteil vom 9. März 2009
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Müller, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Zünd,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
Einwohnergemeinde Zuchwil, 4528 Zuchwil,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Walter Keller,

gegen

Z._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Max Flückiger,
Schätzungskommission des Kantons Solothurn.

Gegenstand
Erschliessungsbeiträge,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 16. Mai 2008.

Sachverhalt:

A.
Z._____ ist Eigentümer des unüberbauten Grundstückes GB Nr. _____ in der Gemeinde Zuchwil. Am 20. Juli 1977 beantragte die Bauverwaltung Zuchwil bei der Gemeinderatskommission für die Erstellung der Widistrasse und den Ausbau der Kreuzung Juraplatz verschiedene Landabtretungen, darunter eine solche von ca. 165 m2 zulasten des Grundstückes GB Nr. _____. Die dem Antrag beigelegte Vereinbarung zwischen dem Grundeigentümer Z._____ und der Gemeinde Zuchwil enthielt unter anderem die folgende Klausel: "Die heute bestehende Zu- und Wegfahrt an der Luterbachstrasse wird ohne Kostenfolge für den Eigentümer an die Widistrasse verlegt. - Eine Perimeterpflicht für den Anschluss an die Widistrasse besteht nicht." Mit Grundstückkaufvertrag vom 11. April 1980 schlossen Z._____ und die Einwohnergemeinde Zuchwil den Landabtretungsvertrag gemäss Antrag ab; auch darin wurde festgehalten, dass "die heutige Zu- und Wegfahrt auf die Luterbachstrasse ohne Kostenfolge und ohne Perimeterpflicht für den Grundeigentümer an die Widistrasse verlegt wird".
Am 20. November 1980 genehmigte der Gemeinderat von Zuchwil (und in der Folge der Regierungsrat des Kantons Solothurn) den zuvor öffentlich aufgelegten Strassenklassifizierungsplan. Dieser sah die Erschliessung des Grundstückes GB Nr. _____ rückwärtig über den als Sammelstrasse klassifizierten Zeisigweg vor.

B.
Mit Beschluss vom 18. März 2003 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Solothurn die Revision der Orts-

planung von Zuchwil mit Bauzonen- und Erschliessungsplan. Dabei wurde (unter anderem) das Grundstück GB Nr. _____ neu der Gestaltungsplanpflicht unterstellt. Mit Beschluss vom 24. Februar 2004 genehmigte der Regierungsrat den Gestaltungsplan mit Sonderbauvorschriften "Widistrasse", in welchem (wie zuvor im Strassenklassifizierungsplan) die rückwärtige Erschliessung des Grundstücks GB Nr. _____ über eine Privatstrasse auf den Zeisigweg vorgesehen war. Der Gestaltungsplan erwuchs in Rechtskraft.

C.
Vom 4. Februar bis 3. März 2005 legte die Einwohnergemeinde Zuchwil den Beitragsplan "Zeisigweg West" vom 21. Januar 2005 öffentlich auf, gemäss welchem auch das Grundstück GB Nr. _____ in die Beitragspflicht einbezogen wurde. Die seitens des Grundeigentümers Z._____ hiegegen erhobene Einsprache wies die Einwohnerge-meinde Zuchwil mit Entscheid vom 2. November 2006 ab.
Mit Urteil vom 30. Oktober 2007 hiess die Schätzungskommission des Kantons Solothurn die von Z._____ gegen den Einspracheentscheid eingereichte Beschwerde gut und hob dessen Beitragspflicht an den Strassenbau "Zeisigweg West" auf. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass das fragliche Grundstück aufgrund der in der Vereinbarung von 1980 enthaltenen Zusicherung als verkehrstechnisch erschlossen zu gelten habe, womit kein Raum für eine Beitragspflicht bleibe.

D.
Die von der Einwohnergemeinde Zuchwil dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn mit Urteil vom 16. Mai 2008 ab. Das Gericht erwog, die in der Vereinbarung vorgesehene Zu- und Wegfahrt über die Widistrasse beschränke sich auf landwirtschaftliche Fahrzeuge; eine Erschliessung des betreffenden Grundstückes im baurechtlichen Sinne liege nicht vor und sei auch nicht zugesichert worden. Z._____ sei daher nach Massgabe des grundeigentümerverbindlichen Gestaltungsplans "Widistrasse", welcher die rückwärtige Erschliessung seines Grundstücks über den Zeisigweg vorsehe, grundsätzlich beitragspflichtig. Da das Grundstück GB Nr. _____ jedoch keinen Zugang zum Zeisigweg habe und die hiefür erforderliche Wegdienstbarkeit zulasten des Nachbargrundstücks nicht vorhanden und in naher Zukunft (infolge absehbarer Meinungsverschiedenheiten mit dem betreffenden Eigentümer) nicht zu realisieren sei, fehle es an der Möglichkeit, die Erschliessungsanlage zu nutzen, und damit an einem für die Beitragspflicht notwendigen, gesicherten wirtschaftlichen Sondervorteil. Z._____ sei damit zu Unrecht in die Beitragsberechnung des Zeisigwegs einbezogen worden.

E.
Mit Eingabe vom 17. Juni 2008 erhebt die Einwohnergemeinde Zuchwil beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das angefochtene Urteil aufzuheben und festzustellen, dass der Beschwerdegegner, Z._____, Grundeigentümerbeiträge gemäss dem Beitragsplan vom 21. Januar 2005 schulde. Eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen und diese habe ihr "Gelegenheit einzuräumen, sich zur Frage der grundbuchlichen Wegrechtsdienstbarkeit zu äussern bzw. das öffentliche Benützungsrecht an der fraglichen Erschliessungsfläche gemäss § 104 PBG zu verfügen."
Der Beschwerdegegner, Z._____, und das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Schätzungskommission des Kantons Solothurn hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.
1.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, die unter keinen Ausschlussgrund gemäss Art. 83 BGG fällt und daher mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin beruft sich für ihre Legitimation nicht auf die Gemeindeautonomie (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Nach der Rechtsprechung kann sich ein Gemeinwesen auf das allgemeine Beschwerderecht von Art. 89 Abs. 1 BGG berufen, wenn es durch den angefochtenen Hoheitsakt gleich oder ähnlich wie ein Privater

betroffen oder in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist (vgl. zum Ganzen BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 46 f.; 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406, je mit Hinweisen; zur Publ. bestimmte Urteile 2C 15/2008 vom 13. Oktober 2008, E. 1.2.1, sowie 2C 609/2007 vom 27. November 2008, E. 1.3). Letzteres kann unter anderem bei vermögensrechtlichen Interessen der Fall sein, wenn das Gemeinwesen als Gläubiger von Kausalabgaben in Erscheinung tritt (BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47 mit Hinweisen). Vorliegend steht die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen für eine Erschliessungsstrasse in Frage. Als für das betreffende Bauunterfangen verantwortliches Gemeinwesen erscheint die beschwerdeführende Gemeinde, welche am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat und unterlegen ist, mit Blick auf die Tragweite der Streitsache als in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt (vgl. Urteil 2C 712/2008 vom 24. Dezember
2008, E. 1.3). Ihre Beschwerdelegitimation lässt sich demzufolge (auch) aus Art. 89 Abs. 1 BGG ableiten.

1.3 Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden. Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; vgl. BGE 134 II 244 E. 2.1 S. 245 f.), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254).
Eine qualifizierte Rügepflicht gilt hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht. Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 IV 286 E. 1.4 S. 287).

1.4 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt bzw. vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1 BGG bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge, welche rechtsgenüglich substantiiert vorzubringen ist (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.), setzt zudem voraus, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur soweit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.
2.1 Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs: Der Einwand des fehlenden Wegrechts sei erstmals am Augenschein vor Verwaltungsgericht erhoben worden, so dass die Gemeinde zu diesem entscheidwesentlichen Argument nicht ausreichend habe Stellung nehmen können.

2.2 Nach der Rechtsprechung verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV nicht, dass eine Partei Gelegenheit erhalten muss, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern. Die Behörde braucht insofern ihre Begründung den Parteien nicht vorweg zur Stellungnahme zu unterbreiten. Es genügt, dass sich die Parteien zu den Grundlagen des Entscheids, insbesondere zum Sachverhalt sowie zu den anwendbaren Rechtsnormen, vorweg äussern und ihre Standpunkte einbringen können (BGE 132 II 485 E. 3.4 S. 495 mit Hinweis). Ein Recht auf vorgängige Anhörung besteht insbesondere dann, wenn ein Gericht seinen Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen beabsichtigt, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die Parteien nicht berufen haben und mit deren Erheblichkeit im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (vgl. BGE 128 V 272 E. 5b/bb S. 278; 116 V 182 E. 1a S. 185; 115 Ia 94 E. 1b S. 96 f. mit Hinweisen).

2.3 Vorliegend trifft zwar zu, dass in den Rechtsschriften des kantonalen Verfahrens sowohl vor der Schätzungskommission wie auch vor Verwaltungsgericht der Einwand des fehlenden Wegrechtes nie erhoben wurde. Der Punkt kam jedoch gemäss eigener Darstellung der Gemeinde an der Augenscheinsverhandlung vor Verwaltungsgericht zur Sprache. Die anwesenden Gemeindevertreter, insbesondere der von der Gemeinde mandatierte Rechtsanwalt, konnten hiezu mündlich Stellung nehmen und hätten zudem beantragen können, ihren Standpunkt zu dieser neu aufgeworfenen Frage in einer schriftlichen Eingabe näher zu begründen. Dass ein solches Begehren erfolglos gestellt worden sei, wird von der Beschwerdeführerin nicht behauptet. Eine Verletzung des

rechtlichen Gehörs liegt damit nicht vor.

3.
3.1 Die Beschwerdeführerin rügt eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung: Es treffe nicht zu, dass zwischen den beteiligten Grundeigentümern noch ein Dienstbarkeitsvertrag abgeschlossen werden müsse. Die Beschwerdeführerin könne das Benützungsrecht der Öffentlichkeit an der im Beitragsplan als "private Erschliessungsanlage" bezeichneten Fläche auf den privaten Grundstücken gestützt auf § 104 des Solothurnischen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (im Folgenden: PBG/SO) verfügen und die Eintragung im Grundbuch erwirken. Der Beschwerdegegner müsse zur Erlangung des Wegrechts nichts vorkehren und es erwüchsen ihm daraus auch keine Kosten. Die Voraussetzungen für die Beitragspflicht des Beschwerdegegners seien mithin erfüllt. Im Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, es sei überspitzt formalistisch bzw. unverhältnismässig, wenn das aufwendige mehrjährige Beitragsverfahren allein deshalb neu eröffnet werden müsse, weil es an der formellen Voraussetzung des Eintrages eines öffentlichen Benützungsrechts an der Erschliessungsfläche im Grundbuch fehle.

3.2 Die Rügen des überspitzten Formalismus sowie der Missachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit laufen sachlich auf eine Geltendmachung des Willkürverbots hinaus und stehen in einem engen Zusammenhang mit der als Sachverhaltsrüge vorgebrachten Behauptung, die Begründung einer privatrechtlichen Wegdienstbarkeit sei wegen der Möglichkeit der Statuierung eines öffentlichen Wegrechts gemäss § 104 PBG/SO überflüssig. Die genannte Bestimmung sieht vor, dass die Baubehörde die Mitbenützung einer privaten Erschliessungsanlage nach Anhörung der Beteiligten verfügen kann, soweit dies angezeigt und zumutbar ist (Abs. 1), bzw. dass die Grundeigentümer Erschliessungsanlagen zu dulden haben, deren Lage durch einen Nutzungsplan oder durch die Baubehörde vorgeschrieben wird (Abs. 2); die Belasteten sind zu entschädigen (Abs. 3).

3.3 Der im Jahre 2004 vom Regierungsrat genehmigte Gestaltungsplan "Widistrasse" regelt unter anderem auch die Erschliessung des Grundstücks GB Nr. _____ des Beschwerdegegners. Die Vorgaben dieses Planes sind für die beteiligten Grundeigentümer verbindlich, was bei gemeinsamen Erschliessungsanlagen entsprechende Vereinbarungen unter diesen voraussetzt. Bei Vorliegen eines Gestaltungsplanes kann insoweit von der (sachenrechtlichen) Realisierbarkeit der darin vorgesehenen privaten Erschliessungsflächen ausgegangen werden.
Ob vorliegend die Mitbenützung des Weges über das Nachbargrundstück der Parzelle Nr. _____ zwischen den beteiligten Grundeigentümern noch vertraglich vereinbart werden müsste oder aber schon unmittelbar aufgrund des rechtskräftigen Gestaltungsplanes verlangt bzw. gestützt auf die Regelung von § 104 PBG/SO erwirkt werden könnte, bedarf vorliegend keiner weiteren Prüfung. Die Gemeinde setzt sich in ihrer Beschwerdeschrift weder mit der Tragweite der genannten Bestimmung und der weiteren einschlägigen Vorschriften (vgl. etwa § 44 Abs. 3 PBG/SO, wonach die Gestaltungspläne die Erstellung und Benützung privater Erschliessungsanlagen von gemeinsamem Interesse regeln können) noch mit der gegenteiligen Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts näher auseinander. Sie begnügt sich vielmehr einzig mit einem Hinweis auf den Beitragsplan "Zeisigweg West", wo die betreffende Erschliessungsfläche mit dem Vermerk "private Erschliessungsanlage; wird nicht belastet, da der Öffentlichkeit zugänglich" figurierte. Die Gemeinde tut jedoch nicht dar, gestützt auf welche Gesetzesbestimmung oder auf welche sonstigen bestehenden nutzungsrechtlichen Vorgaben dieser - an sich nur die Kostenverteilung betreffende - Vermerk im Beitragsplan eine verbindliche
Anordnung darstellen soll, welche die vom Verwaltungsgericht behaupteten rechtlichen Schwierigkeiten einer Mitbenützung des Erschliessungsweges durch den Beschwerdegegner hinfällig werden lässt. Wohl spricht einiges für den Standpunkt der Gemeinde, welche die im rechtskräftigen Gestaltungsplan vorgesehene Erschliessung des Grundstückes Nr. _____ als realisierbar betrachtet und gestützt hierauf auch für diese Parzelle einen entsprechenden Erschliessungsbeitrag erheben will. In der Beschwerdeschrift wird jedoch nicht bzw. nicht in einer den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG genügenden Weise dargetan, wieso der Entscheid des Verwaltungsgerichts, welches offenbar den besonderen Umständen des Zustandekommens des Gestaltungsplanes Rechnung tragen wollte, geradezu unhaltbar sein soll.

4.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die unterliegende Einwohnergemeinde Zuchwil, welche mit ihrer Beschwerde vermögensrechtliche Interessen wahrgenommen hat, kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 4 BGG). Zudem hat sie den anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner Z._____ für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Schätzungskommission und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. März 2009

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Müller Moser