Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.232/2006 /ble

Urteil vom 16. April 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Einwohnergemeinde Selzach,
Schätzungskommission des Kantons Solothurn, Postfach 157, 4502 Solothurn,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Postfach 157, 4502 Solothurn.

Gegenstand
Art. 49 BV (Kanalisationsanschlussgebühren),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 13. Juli 2006.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG ist Eigentümerin einer Liegenschaft in Selzach, welche sie gestützt auf eine Baubewilligung vom 23. April 2001 umbauen liess. Auf der Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts, zu welcher die Umbauarbeiten führten, erhob die Einwohnergemeinde Selzach am 12. September 2005 eine Wasseranschlussgebühr von 16'920.20 Franken und eine Kanalisationsanschlussgebühr von 23'705.90 Franken. Auf Beschwerde hin reduzierte die Schätzungskommission des Kantons Solothurn die Gebührenforderungen auf 16'443.35 bzw. 21'924.50 Franken, was das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn mit Urteil vom 13. Juli 2006 bestätigte.
B.
Am 13. September 2006 hat die X._____ AG beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Sie macht eine Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV), des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend.
Die Gemeinde Selzach und das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn beantragen je, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Auf das vorliegende Verfahren findet noch das bis Ende 2006 geltende Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) Anwendung (vgl. Art. 132 Abs. 1 des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]).
1.2 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich allein auf kantonales bzw. kommuna-

les Recht stützt und gegen den auf Bundesebene deshalb nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 OG). Als Abgabepflichtige ist die Beschwerdeführerin zu diesem Rechtsmittel legitimiert (vgl. Art. 88 OG).
1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201, mit Hinweisen). Soweit die vorliegende Beschwerdeschrift den gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht genügt und sich in appellatorischer Kritik am angefochtenen Entscheid oder in verfassungsrechtlich ungenügend substantiierten Vorbringen erschöpft, ist auf sie nicht einzutreten.
2.
2.1 Das Solothurner Planungs- und Baugesetz (BPG) verpflichtet die Gemeinden, nebst Erschliessungsbeiträgen (§ 108 BPG) für die Inanspruchnahme der öffentlichen Wasserversorgung und Kanalisation zusätzlich Anschluss- und Benützungsgebühren zu erheben (§ 109 BPG). Die Anschluss- und Benützungsgebühren dienen zur Finanzierung von Betrieb und Unterhalt der Erschliessungsanlagen; ihre Höhe ist so zu bemessen, dass sich die Anlagen weitgehend selber erhalten (insb. Deckung der Kosten von Verwaltung, Unterhalt, Abschreibung, Verzinsung; § 110 BPG sowie § 117 BPG in Verbindung mit § 28 Abs. 2 der Kantonalen Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren [GBV]). Die Anschlussgebühr wird einmalig erhoben und bemisst sich gewöhnlich nach der Gebäudeversicherungssumme der angeschlossenen Gebäude (§ 29 Abs. 1 GBV). Im Falle einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme aufgrund von Neu- oder Umbauten ist die Anschlussgebühr auf der Differenz des Gebäudeversicherungswerts nachzuzahlen (§ 29 Abs. 3 GBV). Die Gebührenansätze für Anschluss- und Benützungsgebühren haben die Gemeinden in einem Reglement zu bestimmen (§ 3 GBV). Die Gemeinde Selzach hat am 16. Februar 1984 ein entsprechendes Reglement über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren
erlassen, in dessen Anhang die einmaligen Anschlussgebühren für Abwasserbeseitigungsanlagen auf 2 Prozent (§ 7) und für Wasserversorgungsanlagen auf 1,5 Prozent der Gebäudeversicherungssumme festgesetzt werden (§ 11). Die periodischen Benützungsgebühren richten sich demgegenüber nach dem Wasserverbrauch der betroffenen Liegenschaft und betragen 2.50 bzw. 0.80 Franken pro Kubikmeter (§ 8 Abs. 1 und § 12 Abs. 1).
2.2 Die Beschwerdeführerin rügt vorab, der angefochtene Entscheid, mit welchem das Verwaltungsgericht die auf der Differenz des Versicherungswerts erhobenen Anschlussgebühren geschützt hat, verletze den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV). Dies, weil er dem im Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) und im Solothurner Wasserrechtsgesetz (WRG) verankerten Verursacherprinzip nicht Rechnung trage; die vorgenommenen Umbauarbeiten hätten nämlich zu einer geringeren Beanspruchung der Versorgungsanlagen der Gemeinde geführt, so dass der Gebäudeversicherungswert ein untaugliches Kriterium für die streitige Gebührenbemessung darstelle. Zudem sei das einschlägige kantonale und das kommunale Recht nicht an die Vorgaben des Bundesrechts angepasst worden, weshalb die angewandten Normen nicht verbindlich seien und es den erhobenen Anschlussgebühren an einer gesetzlichen Grundlage fehle. Weiter macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236; 126 I 97 E. 2b 102 f.), des Willkürverbots (Art. 9 BV; vgl. BGE 127 I 60 E. 5a S. 70), des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV; vgl. BGE 123 I 1 E. 6a S. 7) und des
Äquivalenzprinzips geltend.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich vorab auf Art. 60a Abs. 1 GSchG, welcher den Kantonen vorschreibt, die Kosten für die öffentlichen Abwasseranlagen den Verursachern zu überbinden und für die Ausgestaltung der entsprechenden Abgaben insbesondere "die Art und die Menge des erzeugten Abwassers" (lit. a) zu berücksichtigen (vgl. ebenfalls den gleichlautenden § 35bis WRG, der sich an die Gemeinden richtet). Sie verkennt dabei, dass die fraglichen Bestimmungen nur die Finanzierung der Abwasseranlagen und nicht auch jene der Wasserversorgung erfassen. Soweit sich die vorliegende Beschwerde auch gegen die Wasseranschlussgebühr richtet, fehlt es ihr deshalb an einer rechtsgenüglichen Begründung, weshalb nicht auf sie einzutreten ist.
3.2 Das von Art. 60a Abs. 1 GSchG und § 35bis Abs. 1 WRG für die Abwasserabgaben statuierte Verursacherprinzip entfaltet seine Wirkung naturgemäss vor allem bei den periodischen Benützungsgebühren; die Rechtspraxis verlangt, dass deren Bemessung einen Bezug zur produzierten Abwassermenge hat (vgl. etwa Ur-

teil 2P.266/2003, in: URP 2004 S. 197, E. 3.1; Urteil 2P.78/2003, in: ZBl 105/2004 S. 270, E. 3.6). Im Grundsatz erfasst das Verursacherprinzip aber auch die einmaligen Anschlussgebühren, welche den (künftigen) Verursachern von Abwasser auferlegt werden. Allerdings schliesst Art. 60a GSchG dabei keineswegs aus, dass für die Bemessung dieser einmaligen Abgaben nebst dem Verursacherprinzip noch andere kausalabgaberechtliche Grundsätze berücksichtigt werden. Nach ständiger Rechtsprechung dürfen sich deshalb die Anschlussgebühren nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer durch die Abwasserentsorgung erwächst (vgl. BGE 93 I 106 E. 5b S. 114 f.; 109 Ia 325 E. 6a S. 330; Urteil 2P.356/1994 vom 15. Dezember 1995, E. 3b/aa). Zur Ermittlung des betreffenden Vorteils bildet der Gebäudeversicherungswert der angeschlossenen Liegenschaft in der Regel einen zuverlässigen Massstab (so zuletzt: Urteil 2P.343/2005 vom 24. Mai 2006, E. 3.2; Urteil 2P.262/2005 vom 9. Februar 2006, in: URP 2006 S. 394, E. 3.1 und Urteil 2P.205/2005 vom 15. März 2006, E. 3.1; vgl. sodann BGE 93 I 106 E. 5b S. 114 f.; 106 Ia 241 E. 4d S. 247 f.; 109 Ia 325 E. 6a S. 330).

3.3 Neben dem Gebäudeversicherungswert sind zahlreiche andere Bezugsgrössen für die Berechnung der Anschlussgebühren denkbar. In der Praxis wird etwa auch auf sog. Einwohnergleichwerte, auf flächenmässige oder räumliche Kriterien oder auf die Kanalanstosslänge abgestellt (Näheres bei Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999 S. 557 ff.). Insbesondere vom Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) wird ein Modell favorisiert, welches die Grundstücksfläche je nach Bauzonenzugehörigkeit gewichtet berücksichtigt. Ein solches System der Abgabenbemessung bietet mit Blick auf das Verursacherprinzip den Vorteil, dass es - anders als der Gebäudeversicherungswert oder der Einwohnergleichwert - nicht auf das tatsächlich errichtete Gebäude bzw. das Ausmass der effektiven Nutzung im Moment des Anschlusses abstellt; der Grundeigentümer wird - ähnlich wie bei Erschliessungsbeiträgen - vielmehr gestützt auf jene Parameter belastet, welche im Zeitpunkt der Planung bzw. des Baus der Anlagen deren Dimensionierung bestimmt haben (vgl. die vom VSA und dem Schweizerischen Städteverband [FES]im März 1994 herausgegebene Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung auf Gemeinde- und Verbandsebene [S. 27]sowie die zugehörigen Erläuterungen [S. 44 ff.]). Angesichts des beträchtlichen Spielraums, welches das Bundesrecht den Kantonen bei der Ausgestaltung ihrer Gebührenregelung belässt, ist indessen nicht die Verwendung bestimmter Bemessungskriterien vorgeschrieben.

3.4 Aus Gründen der Praktikabilität wird es in der schweizerischen Rechtspraxis als mit Art. 60a GSchG vereinbar erachtet, Anschlussgebühren allein nach Massgabe des Gebäudeversicherungswerts zu erheben. Anders verhält es sich nur, wenn besondere Eigenschaften der Baute einer solchen Betrachtungsweise entgegen stehen. Zu sachwidrigen Ergebnissen kann es insbesondere bei Industrieanlagen kommen, welche einen im Verhältnis zum Bauaufwand extrem niedrigen oder extrem hohen Abwasseranfall haben. Aufgrund des besonderen Zwecks solcher Bauten erscheint der Gebäudeversicherungswert als alleinige Bemessungsgrundlage für die Anschlussgebühr schlecht geeignet. Vorliegend trägt das kantonale Verordnungsrecht derartigen Besonderheiten Rechnung, indem es für jene Fälle, in denen die ordentlichen Bemessungsgrundsätze zu einem "offensichtlich unangemessenen" Ergebnis führen, eine Ausnahmeregelung vorsieht (vgl. § 31 GBV).

3.5 Nach dem Gesagten ist bei Wohnbauten die Verwendung des Gebäudeversicherungswerts als alleiniges Bemessungskriterium für die Anschlussgebühren nicht bundesrechtswidrig. Anders verhält es sich insoweit für die periodischen Benützungsgebühren, welche neben der Abgeltung des (mengenunabhängigen) Bereitstellungsaufwands auch der tatsächlichen Inanspruchnahme Rechnung tragen müssen: Eine Regelung, nach der sich die periodischen Gebühren ausschliesslich oder primär nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen, verstösst gegen das Verursacherprinzip (BGE 128 I 46 E. 4 S. 52 ff.; vgl. auch Urteil 2P.380/1996, in: URP 1998 S. 739, E. 2b; Urteil 2P.249/1999 vom 24. Mai 2000, E. 4c).

3.6 Ist bei der erstmaligen Festsetzung der Anschlussgebühr nicht die gesamte mögliche bauliche Ausnützung der Parzelle berücksichtigt, sondern lediglich auf die tatsächliche Bebauung abgestellt worden, so stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit von weiteren Abgaben (vgl. Karlen, a.a.O., S. 567). Nach ständiger Rechtsprechung ist die Erhebung einer ergänzenden Anschlussgebühr für die nachträgliche Erweiterung oder den Umbau einer bereits angeschlossenen Baute dann zulässig, wenn die massgebenden Vorschriften eine entsprechende Nachforderung vorsehen (so zuletzt Urteil 2P.343/2005 vom 24. Mai 2006, E. 4.1; Urteil 2P.45/2003, in: ZBl 105/2004 S. 263, E. 5.3; vgl. auch: Urteile 2P.205/2005 vom 15. März 2006 [E. 3.1]und 2P.223/ 2004 vom 18. Mai 2005 [E. 3.2]; zur ähnlichen Sachlage bei Ersatzbauten vgl. Urteil 2P.78/2003, in: ZBl 105/2004 S. 270, E. 3.6). Diese Bedingung ist vorliegend erfüllt, regelt doch das kantonale Recht in § 29 Abs. 3 GBV den Fall eines nachträglichen Neu- oder Umbaus ausdrücklich (vgl. E. 2.1).

4.
Nach dem Gesagten ist die dargestellte Regelung der Anschlussgebühren bundesrechtskonform; was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt ist nicht stichhaltig:
4.1 Zunächst ist grundsätzlich unerheblich, ob und inwieweit die bauliche Umgestaltung tatsächlich zu einer höheren Belastung der Abwasseranlagen führt. Soweit nicht besondere Eigenschaften der Baute einer solchen Betrachtungsweise entgegen stehen (vgl. E. 3.4), genügt es, dass die angeschlossene Baute durch den Umbau einen Mehrwert erfährt, um eine entsprechende ergänzende Anschlussgebühr erheben zu können. Die Rüge, die Erhebung der streitigen zusätzlichen Gebühr sei bundesrechtswidrig und verletze deshalb den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV), ist mithin unbegründet.
4.2 Weil die zur Anwendung gelangten kantonalen und kommunalen Vorschriften das bundesrechtliche Verursacherprinzip nicht verletzen, stösst der Einwand der Beschwerdeführerin ins Leere, es mangle vorliegend an einer gesetzlichen Grundlage für die ergänzende Anschlussgebühr. Besteht insoweit kein Widerspruch zu Art. 60a GSchG bzw. zu § 35bis WRG, kann § 63 Abs. 2 WRG, welcher die Aufhebung von widersprechenden Vorschriften vorsieht, im vorliegenden Zusammenhang nicht zum Tragen kommen. Unter diesen Umständen braucht ferner nicht näher untersucht zu werden, ob und inwieweit die einschlägigen kantonalen und kommunalen Normen nach dem Inkrafttreten von Art. 60a Abs. 1 GSchG zwecks Anpassung an die bundesrechtlichen Vorgaben abgeändert worden sind.
4.3 Weiter lässt sich die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmebestimmung von § 31 GBV (vgl. E. 3.4) seien im Fall der Beschwerdeführerin nicht erfüllt, verfassungsrechtlich nicht beanstanden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Anwendung der ordentlichen Bemessungsregeln hier zu einem geradezu unhaltbaren Ergebnis führen sollte. Ebenso wenig kann die Rede sein davon, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör durch die Nichtabnahme von Beweisen verletzt worden sei: Die Sachverhaltsaspekte, über welche die Beschwerdeführerin mit Zeugenbefragungen, Augenschein und Beizug von Akten der Gebäudeversicherung Beweis führen wollte (insb. geringeres Gebäudevolumen nach dem Umbau und unverändert gebliebener Durchmesser der Wasserleitungen), waren nach dem Gesagten zum Vornherein nicht entscheidrelevant. Mangels einer rechtsgenüglichen Begründung nicht auf die Beschwerde einzutreten ist schliesslich, soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Willkürverbot, Rechtsgleichheit und Äquivalenzprinzip geltend macht.
5.
Mithin ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin auferlegt (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 OG)

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'500.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Einwohnergemeinde Selzach sowie der Schätzungskommission und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. April 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: