Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.13/2005 /bie

Urteil vom 21. Juni 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
1. Politische Gemeinde Quarten, 8882 Unterterzen,
2. Einfache Gesellschaft "Park Walensee",
bestehend aus:
a) A._____,
b) B._____,
c) C._____,
d) D._____,
e) E._____,
f) F._____,
g) G._____,
3. Bootshafen Unterterzen AG, 8882 Unterterzen,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Art. 9 BV (Nutzungsentschädigung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 9. November 2004.

Sachverhalt:
A.
Am 8. April 1993 erteilten das Baudepartement und das Finanzdepartement des Kantons St. Gallen der politischen Gemeinde Quarten und der einfachen Gesellschaft "Park Walensee" die bis zum 31. Dezember 2027 befristete Bewilligung, den der Parzelle Nr. 751 in Unterterzen vorgelagerten Teil des Walensees für den Ausbau des bereits bestehenden Bootshafens zu nutzen. Die jährliche Nutzungsentschädigung wurde auf Fr. 8'000.– festgesetzt.

Der Bootshafen wurde von der Bootshafen Unterterzen AG erstellt, an welcher die beiden Bewilligungsnehmer je zur Hälfte beteiligt sind und die den Hafen mit 117 Liegeplätzen auch betreibt.

Mit Verfügung vom 11. September 2003 nahm das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen eine Anpassung der

jährlichen Nutzungsentschädigung vor und setzte diese neu auf Fr. 88'984.– fest.

Gegen diese Erhöhung wandten sich die Politische Gemeinde Quarten, die einfache Gesellschaft Park Walensee und die Bootshafen Unterterzen AG an die Regierung des Kantons St. Gallen, die ihren Rekurs am 11. Mai 2004 abwies. Die von den Rekurrenten gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen am 9. November 2004 ab.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 7. Januar 2005 beantragen die Politische Gemeinde Quarten, die einfache Gesellschaft "Park Walensee" und die Bootshafen Unterterzen AG dem Bundesgericht, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 9. November 2004 aufzuheben.

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Für die Regierung schliesst das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1
Angefochten ist ein letztinstanzliches kantonales Urteil betreffend die Bemessung der Nutzungsentschädigung für die Inanspruchnahme von Strand- oder Seeboden für den Bootshafen Unterterzen, welches in Anwendung von kantonalem Recht (Verordnung vom 2. Juli 1996 über Nutzungsentschädigungen und Gebühren für Bewilligungen nach dem Gesetz über die Gewässernutzung [VNEGNG/SG]) ergangen ist und auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann.
1.2 Neben der privaten Bewilligungsnehmerin, der einfachen Gesellschaft "Park Walensee", sind die Politische Gemeinde Quarten als öffentliche Bewilligungsnehmerin, die durch die Abgabepflicht wie ein Privater betroffen ist, sowie die Bootshafen UnterterzenAG als Betreiberin des Bootshafens zur Beschwerde legitimiert (Art.88 OG). Auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.
2.
2.1 Das den Bewilligungsnehmern am 8. April 1993 erteilte Recht zum Ausbau und Betrieb des Bootshafens Unterterzen ist nach unbestrittener Auffassung der kantonalen Instanzen eine Konzession zur Sondernutzung des vom Hafen beanspruchten Teils des Walensees (Beschluss Nr. 268 der Regierung des Kantons St. Gallen vom 11. Mai 2004 E. 4; angefochtenes Urteil E. 3).
2.2 In der Konzession von 1993 wurde festgelegt, dass sich die jährliche Nutzungsentschädigung nach Art. 12 der kantonalen Vollzugsverordnung vom 17. Oktober 1961 zum Gesetz über die Gewässernutzung richte; sie betrage nach Nr. 26.14 des Gebührentarifs vom 2. Juli 1991 für die Staats- und Gemeindeverwaltung Fr. 8'000.– (Maximalansatz). Die Anpassung der Nutzungsentschädigung "aufgrund neuer Rechtsvorschriften oder geänderter Geldwertverhältnisse" wurde vorbehalten. Streitig ist im vorliegenden Fall einzig, welche Schranken sich für eine Erhöhung der jährlichen Konzessionsgebühr vor Ablauf der Konzession aus diesem Vorbehalt ergeben.
2.3 Der mit dem III.Nachtragsgesetz vom 9.November 1995 zum St. Galler Gesetz vom 5. Dezember 1960 über die Gewässernutzung (GNG/SG) neu geschaffene und seit 1. August 1996 anwendbare Art.41bis GNG/SG bestimmt, dass die Höhe der Nutzungsentschädigung nach dem verschafften wirtschaftlichen Vorteil, dem der Öffentlichkeit entstehenden Nachteil und der Art und Dauer der Bewilligung bemessen wird (Abs.1). Für Bewilligungen von Bauten und Anlagen auf oder über Strand- oder Seeboden, der unter der Hoheit oder im Eigentum des Staates steht, werden Nutzungsentschädigungen bis höchstens Fr.30.– je Quadratmeter beanspruchter Land- oder Wasseroberfläche, wenigstens Fr.200.– je Nutzung, erhoben. Die Regierung bestimmt Nutzungsentschädigungen und Gebühren durch Verordnung (Art. 41quater GNG/SG).

Da nach Auffassung der Regierung namentlich die für Hafenanlagen bisher erhobenen Nutzungsentschädigungen in keinem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Vorteilen der Hafenbetreiber standen, die zum Teil "enorme Gewinne" erzielten, sollte mit dieser Gesetzesänderung eine hinreichend klare gesetzliche Grundlage für die Erhebung und Erhöhung der Nutzungsentschädigungen geschaffen werden (Beschluss Nr.502 der Regierung

des Kantons St.Gallen vom 21.August 2001).

Gestützt auf Art.41quater GNG/SG hat die Regierung die Verordnung vom 2.Juli 1996 über Nutzungsentschädigungen und Gebühren für Bewilligungen nach dem Gesetz über die Gewässernutzung (VNEGNG/SG) erlassen und auf den 1. August 1996 in Kraft gesetzt. Danach besteht die Nutzungsentschädigung aus einer Grundnutzungsentschädigung, die sich nach Art und Dauer der Bewilligung richtet, sowie aus einem Zuschlag, der sich nach dem verschafften wirtschaftlichen Vorteil und dem für die Öffentlichkeit entstehenden Nachteil richtet (Art. 1 bis 3).

Für die Inanspruchnahme von Strand- oder Seeboden beträgt die Grundnutzungsentschädigung pro Quadratmeter der beanspruchten Fläche bei einer Bewilligungsdauer von mehr als 20 Jahren Fr. 9.–, der Zuschlag maximal Fr. 9.– (Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 VNEGNG/SG). Mit Nachtrag vom 21. August 2001, in Kraft seit 1. Januar 2002, wurde die Grundnutzungsentschädigung auf Fr. 8.– herabgesetzt.
Wie schon vor Verwaltungsgericht (angefochtenes Urteil E. 4a) machen die Beschwerdeführer auch im vorliegenden Verfahren nicht oder jedenfalls nicht in rechtsgenügender Weise (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG) geltend, die in den neuen Vorschriften vorgesehenen massiv erhöhten Nutzungsentschädigungen seien an sich verfassungswidrig oder beruhten auf einer ungenügenden gesetzlichen Grundlage. Sie stellen auch die Richtigkeit ihrer Berechnung nach den massgebenden Bestimmungen nicht in Frage.
Es bleibt einzig zu prüfen, ob es mit Wortlaut und Sinn der Konzession sowie dem Gebot von Treu und Glauben vereinbar ist, die neuen Vorschriften auf die noch bis zum 31. Dezember 2027 gültige Konzession der Beschwerdeführer anzuwenden.
3.
3.1 Die Beschwerdeführer rügen insbesondere, die vom Verwaltungsgericht in Verkennung der Tragweite des Vertrauensgrundsatzes vorgenommene Auslegung der Konzession verstosse gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV).
3.2 Im Zusammenhang mit Konzessionen gelten nach der Rechtsprechung aufgrund des mit ihnen begründeten vertragsähnlichen Rechtsverhältnisses als wohlerworben jene Rechte, die nicht durch einen Rechtssatz, sondern aufgrund freier Vereinbarung der Parteien entstanden und als wesentlicher Bestandteil der erteilten Konzession zu betrachten sind, weil der Bewerber sich ohne sie über die Annahme der Verleihung gar nicht hätte schlüssig werden können. In die Substanz von auf diese Weise begründeten Rechten darf gestützt auf spätere Gesetze regelmässig nicht, jedenfalls nicht ohne Entschädigung, eingegriffen werden. Begründet wird dies damit, dass der Konzessionär aufgrund der Konzession ein Werk mit regelmässig beträchtlichen Investitionen erstellt, deren Rentabilität sich nicht kalkulieren lässt, wenn nicht Sicherheit über die finanziellen Lasten aus der Konzession und über die Konzessionsdauer besteht; das Gemeinwesen kann daher nicht einseitig von der Konzession abgehen und die den Konzessionär treffenden Lasten zu seinen Gunsten erhöhen (BGE 127 II 69 E. 5a/b S. 75 ff., mit Hinweisen). Sowohl die Konzessionsdauer als auch die vereinbarte Höhe des Wasserzinses gelten grundsätzlich als wohlerworbene Rechte, die vor Eingriffen in ihre
Substanz geschützt sind (BGE 126 II 171 E. 4b S. 181).
3.3 Dies bedeutet indessen nicht, dass sich das Gemeinwesen nicht durch einen entsprechenden Vorbehalt die Freiheit wahren kann, die Nutzungsentschädigung zu erhöhen. Dies kann zwar nicht durch einen allgemeinen formelhaften Vorbehalt der künftigen Gesetzgebung geschehen. Zulässig ist indessen ein gezielter Vorbehalt, wonach die Nutzungsentschädigung nach Massgabe der jeweiligen Gesetzgebung festzusetzen sei. Damit wird die Entstehung eines wohlerworbenen Rechts im Bereich der Nutzungsentschädigung ausgeschlossen, soweit die vorbehaltene Änderung vom Gesetzgeber ausgeht (BGE 126 II 171 E. 4b/c,aa S. 180 f.).
3.4 Die streitige Erhöhung der Nutzungsentschädigung beruht auf einer grundlegend geänderten Bewertung der in Frage stehenden Nutzungen von Hafenanlagen durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber und geht weit über eine blosse Indexierung bzw. Anpassung an geänderte Geldwerte hinaus. Ob die in der Konzession ebenfalls vorbehaltene Anpassung der Nutzungsentschädigung aufgrund "geänderter Geldwertverhältnisse" eine entsprechende Korrektur der Verordnung über die Nutzungsentschädigungen voraussetzen würde oder aber unmittelbar gestützt auf den Vorbehalt vorgenommen werden dürfte, bedarf hier daher keiner weiteren Erörterung.
3.5 Aufgrund des Wortlautes besteht seitens der Konzessionäre kein Anspruch darauf, dass die bei der Erteilung der Konzession festgelegte Gebühr bzw. Nutzungsentschädigung von jährlich 8'000 Franken für die gesamte Konzessionsdauer unverändert bleibt. Die Konzession behält nicht bloss in allgemeiner Weise die Möglichkeit

der Anpassung der Konzessionsbestimmungen an spätere Gesetzesänderungen vor, sondern unterwirft ausdrücklich die festgelegte Nutzungsentschädigung dem Vorbehalt "neuer Rechtsvorschriften". Im Unterschied zu dem in BGE 126 II 171 beurteilten Fall, in welchem sich der Regierungsrat als Konzessionsbehörde in der Konzessionsurkunde selber das Recht vorbehalten hatte, bei veränderten Nutzungsverhältnissen sowie bei Erweiterungen oder Umbauten der Kraftwerkanlagen die Wasserzinse (unter Beachtung des bundesrechtlichen Höchstansatzes) neu festzulegen - welche Klausel möglichen Anpassungen schon sachlich gewisse Grenzen setzte -, behält die vorliegende Konzession in genereller Weise, d.h. ohne Nennung irgendwelcher sachlicher Voraussetzungen, die Anpassung der Nutzungsentschädigung an allfällige neue Vorschriften des zuständigen Gesetz- bzw. Verordnungsgebers vor. Insofern besteht keine Garantie, dass die Gebühren nur
nach Massgabe der Geldentwertung oder jedenfalls nur "massvoll", d.h. im Rahmen der bisherigen Grössenordnung festgelegt werden. Die Beschwerdeführer möchten die massgebende Schranke darin erblicken, dass die Nutzungsentschädigung nicht in einem Mass erhöht werden darf, welches von ihnen beim Vertragsschluss vernünftigerweise nicht voraussehbar war. Dieses Bedürfnis ist zwar an sich verständlich, findet aber im Wortlaut der Konzession keine Grundlage. Die verfassungsrechtliche Schranke für die Anpassung der Gebühr vor Ablauf der Konzession kann, wie das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, vielmehr einzig darin liegen, dass die aus der Anwendbarkeit des neuen Tarifs resultierende Gebührenerhöhung die wirtschaftliche Nutzung der Konzession nicht verunmöglichen darf (vgl. BGE 125 II 18 E. 4e/aa S. 27, mit Hinweis). Es wäre mit dem Sinn der Konzession und dem Gebot von Treu und Glauben nicht vereinbar, der Unternehmung, welche gestützt auf die für 30 Jahre fest erteilte Konzession erhebliche bauliche und betriebliche Investitionen getätigt hat, derart erhöhte Jahresgebühren aufzuerlegen, dass dadurch der Weiterbetrieb der betreffenden Einrichtung wirtschaftlich verunmöglicht oder ernsthaft in Frage gestellt wird. Was die im
vorliegenden Fall in Frage stehende Nutzung anbelangt, so hat das Verwaltungsgericht zutreffend hervorgehoben, dass für die Vermietung von Bootsplätzen insofern kein freier Markt existiert, als solche Plätze aufgrund der Erfordernisse des Natur- und Landschaftsschutzes bzw. der staatlichen Planung nur in limitierter Zahl zur Verfügung stehen, was in Anbetracht der durch den vorhandenen Bootsbestand schon nahezu ausgeschöpften Kapazität für die Anpassung der Mietpreise an erhöhte Konzessionsgebühren eine entsprechend günstigere Grundlage schafft; der Konzessionsnehmer kann die erhöhten Gebühren bei dieser Marktlage weitgehend auf die Mieter der Bootsplätze überwälzen. Zwar mag die Differenz zwischen der bisherigen und der erhöhten neuen Gebühr (Fr. 8'522.–/Fr. 88'984.–) auf den ersten Blick extrem hoch erscheinen. Entsprechende Erhöhungen wurden seitens des Kantons indessen auch für andere Bootsplätze verfügt und von den Hafenbetreibern, welche nach Einschätzung der Regierung zum Teil "enorme Gewinne" erzielten, offenbar akzeptiert (Beschluss Nr. 502 der Regierung des Kantons St. Gallen vom 21. August 2001, S. 10 und 12). Gemäss den Darlegungen der Beschwerdeführer müssten die Bootsplatzmieten infolge der streitigen
Gebührenerhöhung um 34 % erhöht werden. Gestützt auf die im angefochtenen Urteil angestellten Überlegungen, welche durch die Einwendungen in der staatsrechtlichen Beschwerde - und insbesondere auch durch die von den Beschwerdeführern im kantonalen Verfahren eingereichte "Kurzexpertise" von Dr. iur. W.-Jan Rusca vom 26. September 2003 - nicht schlüssig widerlegt werden, durfte das Verwaltungsgericht zumindest ohne Willkür annehmen, dass der Weiterbetrieb des Bootshafens der Beschwerdeführer durch die erfolgte Gebührenerhöhung wirtschaftlich nicht verunmöglicht wird.
3.6 Die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der Verletzung des Anspruches der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör erscheint unbegründet. Es trifft zu, dass die Regierung die Angaben der Beschwerdeführer zur Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit nicht als ungenügend erachtet hat; dies jedoch, weil sie zu Unrecht davon ausging, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Konzessionäre sei für die Zulässigkeit der Gebührenerhöhung ohne Belang (Beschluss Nr. 268 der Regierung des Kantons St. Gallen vom 11. Mai 2004, S. 3). Die Beschwerdeführer hatten jedoch im anschliessenden Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Anlass und Gelegenheit, die behauptete Unverkraftbarkeit der Gebührenerhöhung durch Offenlegung und Bekanntgabe der massgebenden Grössen darzutun. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht auf die eigenen Angaben der Beschwerdeführer abgestellt, indem es davon ausgegangen ist, dass die Bootsplätze auch noch bei einer Erhöhung der Mieten um 34 % vermietet werden könnten, welche Annahme zumindest nicht unhaltbar erscheint.

Falls sich zeigen sollte, dass die Beschwerdeführer die erhöhten Abgaben entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht in einem ausreichenden Mass auf die Benützer des Bootshafens überwälzen können und der Weiterbetrieb der Unternehmung aus diesem Grund trotz notwendiger Anstrengungen verunmöglicht

wird, bliebe es den Beschwerdeführern unbenommen, eine erneute Überprüfung der Konzessionsgebühr zu beantragen. In diesem Zusammenhang ist auf die unbestrittene Tatsache hinzuweisen, dass der Bootshafen der Beschwerdeführer im Vergleich zur wirtschaftlich genutzten Stationierungsfläche eine relativ grosse Verkehrsfläche aufweist und somit wirtschaftlich besser genutzt werden könnte (angefochtenes Urteil S. 20 und 23).
4.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen. Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer (unter Solidarhaftung) die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art.156 Abs.1 und 7 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter Solidarhaftung.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierung des Kantons St. Gallen und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 21. Juni 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: