Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.45/2003 /mks

Urteil vom 28. August 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
Gemeinde Sent, 7554 Sent,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Armon Vital, Chasa Suot Vi, 7550 Scuol,

gegen

1. A._____,
2. R. und E. B._____,
3. M. und G. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. H. und P. G._____,
Beschwerdegegner 1-7, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Duri Pally, Bahnhofstrasse 7, Postfach 101, 7001 Chur,
8. R. und M. H._____,
Beschwerdegegner 8,
9. Stockwerkeigentümergemeinschaft X._____, Beschwerdegegnerin 9, handelnd durch I._____,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Art. 8, 9 und 29 Abs. 2 BV, Art. 50 Abs. 1 BV (Kanalisationsanschlussgebühr),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 3. Kammer, vom 12. Dezember 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Gemeindeversammlung der Gemeinde Sent verabschiedete am 6. November 2001 einen Nachtrag zum kommunalen Gebührenreglement vom 30. Dezember 1998 (”Agiunta al reglamaint da taxas dal Cumün da Sent”; im Folgenden: Nachtrag), worin u.a. (gemäss nichtamtlicher deutscher Übersetzung der rechtsverbindlichen romanischen Fassung) bestimmt wird:
”Art. 1 Besondere Anschlussgebühr
Zur Finanzierung der Sanierung und Erweiterung der ARA Sot Ruinas, zur Deckung weiterer anstehender Investitionen sowie zur Tilgung der bisherigen, durch ordentliche Anschlussgebühren nicht gedeckten Investitionen im Bereich der Abwasserentsorgung auf dem Gebiet der Gemeinde Sent, erhebt die Gemeinde eine besondere einmalige Anschlussgebühr.
Art. 2 Gebührenpflichtige

Gebührenpflichtig sind die Eigentümer von bereits an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen überbauten Grundstücken.

Gebührenpflichtig sind weiter alle Empfänger von Baubewilligungen für Neu- und Umbauten, bei welchen ordentliche Anschlussgebühren für die Kanalisation/ARA noch in der Höhe von bloss 1 % verfügt worden sind.

(...)."
Die "besondere einmalige Anschlussgebühr" sollte dabei für Gebäude mit mässigem bis grossem Abwasseranfall (darunter die Wohnhäuser inkl. Ferienhäuser und Ferienwohnungen) 1 % des amtlichen Neuwerts gemäss letzter gültiger Schätzung betragen (Art. 4 in Verbindung mit Art. 3 des Nachtrags). Im Weiteren wurde die ordentliche Anschlussgebühr für künftige Neu- oder Umbauten in Abänderung des kommunalen Gebührenreglements von bisher 1 % auf 2 % erhöht (Art. 7 des Nachtrags). Die Notwendigkeit der besonderen einmaligen Anschlussgebühr bzw. der Gebührenerhöhung begründete die Gemeinde im Wesentlichen damit, dass neben den Kosten für Sanierung und Erweiterung der regionalen ARA Sot Ruinas (Fr. 880'000.–) und den Neubaukosten der ARA Sur En (Fr. 565'000.–) auch noch in der Gemeinderechnung aufgelaufene Schulden aus früheren, nicht amortisierten Investitionen in die kommunale Wasserentsorgung (insgesamt Fr. 1'540'000.–) gedeckt werden müssten.
B.
Gestützt auf diesen Nachtrag zum Gebührenreglement erhob der Gemeinderat Sent mit Beschluss vom 19. November 2001 von den bereits an die Kanalisation angeschlossenen Grundeigentümern die erwähnte "besondere einmalige Anschlussgebühr". Die dagegen erhobenen Einsprachen wies die Gemeinde mit in Begründung und Ergebnis übereinstimmenden Entscheiden vom 24. Juni 2002 ab.
C.
Mit Urteil vom 12. Dezember 2002 (mitgeteilt am 24. Januar 2003) hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (3. Kammer) die hiegegen von den betroffenen Grundeigentümern A._____, R. und E. B._____, M. und G. C._____, D._____, E._____, F._____, H. und P. G._____, R. und M. H._____ sowie der Stockwerkeigentümergemeinschaft X._____ eingereichten Rekurse "im Sinne der Erwägungen" gut und hob die angefochtenen Einspracheentscheide sowie die ihnen zugrunde liegenden Beitragsverfügungen "in diesem Umfange" auf (Ziff. 1 des Urteils). Die Verfahrenskosten auferlegte das Gericht der Gemeinde Sent (Ziff. 2) und verpflichtete diese zur Bezahlung einer Entschädigung an die anwaltlich vertretenen Rekurrenten (Ziff. 3). Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen an, zwar seien die angefochtenen Rechnungsverfügungen insofern (unbestrittenermassen) rechtens, als die zusätzliche Anschlussgebühr zur Deckung der im Zusammenhang mit den neuen Projekten ARA Sot Ruinas und ARA Sur En anfallenden Kosten erhoben werde. Hingegen verstosse jener Teil der Gebühr, mit welchem die in der Gemeinderechnung (Zeitraum 1980-2000) aufgelaufenen Schulden aus früheren, nicht amortisierten Investitionen finanziert werden
solle, gegen das Rückwirkungsverbot (Vorliegen einer unzulässigen echten Rückwirkung).
D.
Mit Eingabe vom 21. Februar 2003 erhebt die Gemeinde Sent beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie, mit der sie die Aufhebung von Ziff. 1 des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2002 beantragt, soweit darin die Rekurse "im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und die angefochtenen Einspracheentscheide sowie die ihnen zugrunde liegenden Verfügungen der Gemeinde Sent (...) in diesem Umfange aufgehoben worden sind". Sodann sei das Urteil im Kosten- und Entschädigungspunkt aufzuheben (Ziff. 2 und 3 des Urteils) und an das Verwaltungsgericht zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

Die anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner 1 bis 7 beantragen in ihrer gemeinsamen Vernehmlassung, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen. Die Beschwerdegegner 8 und 9 schliessen in ihren Eingaben sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubündens stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden stellt einen letztinstanzlichen

kantonalen Entscheid dar, gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG). Ausgeschlossen ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, da das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) lediglich Grundsätze über die Finanzierung der Abwasseranlagen bzw. über die Kostenverteilung auf die Abwassererzeuger enthält (Art. 3a bzw. insbesondere Art. 60a GSchG) und den Kantonen Raum für den Erlass selbständigen Rechts belässt (BGE 128 I 46 E. 1b S. 49 ff.).
1.2 Das angefochtene Urteil heisst die Rekurse gegen die Einspracheentscheide im Sinne der Erwägungen gut und hebt die "Beitragsverfügungen" in diesem Umfange auf. Die Bestimmung der betragsmässigen Reduktion obliegt damit der Gemeinde, so dass sich das angefochtene Urteil insoweit als Rückweisungs- bzw. als Zwischenentscheid erweist, der das Verfahren nicht abschliesst und gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nur dann gesondert mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann. Dies ist nach der Rechtsprechung u.a. der Fall, wenn eine Gemeinde gezwungen würde, aufgrund eines Rückweisungsentscheides eine neue Verfügung zu erlassen, die sie als falsch und autonomiewidrig erachtet (BGE 128 I 3 E. 1b S. 7 mit Hinweisen). Diese Eintretensvoraussetzung ist vorliegend erfüllt.
1.3 Die Gemeinde Sent wird durch die streitige Anordnung als Gläubigerin einer öffentlichen Abgabe und damit in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt. Sie ist daher legitimiert, wegen Verletzung der Gemeindeautonomie staatsrechtliche Beschwerde zu führen. Ob die beanspruchte Autonomie besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7, 136 E. 1.2 S. 139, je mit Hinweisen).
1.4 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur. Soweit die Beschwerdeführerin mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176 mit Hinweis).
2.
2.1 Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 128 I 3 E. 2a S. 7 f., 136 E. 2.1 S. 140; 124 I 223 E. 2b S. 226 f., je mit Hinweisen).
2.2 Gemäss Art. 17 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 8. Juni 1997 (in Kraft seit 1. Oktober 1997; im Folgenden: KGSchG/GR) sind die Gemeinden zuständig für Bau und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen. Hinsichtlich der Finanzierung der Abwasseranlagen bestimmt Art. 21 Abs. 1 KGSchG/GR:
"Die Gemeinden erheben für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz öffentlicher Abwasseranlagen kostendeckende und verursachergerechte Beiträge und Gebühren."
-:-
Nähere Angaben über die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Abwassererzeuger enthält das kantonale Recht ebenso wenig wie das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, welches in Art. 60a - in Konkretisierung des (allgemeinen) Verursacherprinzips (Art. 3a GSchG bzw. nunmehr auch Art. 74 Abs. 2 BV) - lediglich entsprechende Grundsätze aufstellt und den Kantonen einen breiten Spielraum in der Umsetzung belässt (vgl. dazu die Botschaft in BBl 1996 IV S. 1223 und 1229 f.; BGE 128 I 46 E. 1b/cc S. 50 f.). Im Kanton Graubünden ist eine diesen Anforderungen entsprechende Regelung der Finanzierung von Bau- und Betriebskosten der Abwasseranlagen im kommunalen Recht vorzusehen (vgl. Art. 22 KGSchG/GR). Damit verbleibt den bündnerischen Gemeinden im Rahmen des eidgenössischen und des kantonalen Rechts bei der Ausgestaltung der betreffenden Erlasse ein weiter Gestaltungsspielraum, für den sie den Schutz der Gemeindeautonomie beanspruchen können (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2P.58/1999 vom 15. Juni 1999, E. 2a).
2.3 Eine Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie (Art. 189 Abs. 1 lit. b BV) u.a. dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet. Die Gemeinden können in diesem Rahmen auch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt betrachtet. Ebenso können sie eine Verletzung des Willkürverbots, des Rechtsgleichheitsgebots oder eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen, sofern diese Vorbringen mit der be-

haupteten Verletzung der Autonomie in engem Zusammenhang stehen (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9 mit Hinweisen).
2.4 Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht bzw. um die Handhabung von Grundrechtsgarantien geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9, 136 E. 2.2 S. 140 f., je mit Hinweisen). Vorliegend ist streitig, ob das Verwaltungsgericht in der Erhebung der "besonderen einmaligen Anschlussgebühr" zu Recht (teilweise) einen Verstoss gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot erblickt hat. Dies prüft das Bundesgericht nach dem Gesagten mit freier Kognition. Für Fragen des Sachverhaltes gilt dagegen die Willkürkognition.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Sie macht geltend, das Verwaltungsgericht "habe ohne nähere Begründung und ohne auf die Argumente der Gemeinde einzutreten", eine echte Rückwirkung angenommen; insbesondere sei es nicht auf die von ihr ins Feld geführten bundesgerichtlichen Präjudizien eingegangen. Im Weiteren sei das Gericht trotz gegenteiliger Argumentation der Gemeinde davon ausgegangen, die Schuld von Fr. 1'540'000.– habe sich in den letzten zwanzig Jahren angehäuft.
3.2 Der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt, woraus sich die grundsätzliche Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide ergibt. Die Begründung ist dabei so abzufassen, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Die Begründungspflicht ist jedoch nicht schon dann verletzt, wenn sich die Behörde nicht mit allen Parteivorbringen einlässlich auseinander setzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Ein behördlicher Entscheid muss aber wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich der Entscheid stützt (BGE 127 I 84, nicht publizierte E. 3; 126 I 97 E. 2b S. 102 f.; 124 V 180 E. 1a S. 181, je mit Hinweisen).
3.3 Die - im Rahmen der Autonomiebeschwerde zulässige (oben E. 2.3) - Gehörsverletzungsrüge erscheint unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat einlässlich dargelegt, dass und aus welchen Gründen es in der streitigen Abgabe teilweise eine Verletzung des Rückwirkungsverbots erblickt. Von einem Verstoss gegen die Begründungspflicht kann insofern nicht die Rede sein. Dies gilt auch für den Einwand, das Verwaltungsgericht habe sich nicht mit der Darstellung der Gemeinde auseinander gesetzt, wonach die zu tilgende Schuld von Fr. 1'540'000.– nicht aus den achtziger Jahren stamme, sondern aus in den letzten zehn Jahren getätigten Neuinvestitionen; das Gericht ging davon aus, dass nur die Erstellung bzw. die Baukosten der beiden neuen Abwasserreinigungsanlagen zum Gegenstand der zusätzlichen Anschlussgebühr gemacht werden dürften, womit es nicht darauf ankam, wie die bisherigen Anschlussbeiträge verwendet worden waren.
4.
4.1 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht, welches als Rechtsmittelinstanz über die Anwendung der (autonomen) kommunalen Gebührenvorschriften zu befinden gehabt habe, eine Verletzung ihrer Autonomie vor. Sie macht geltend, indem das Verwaltungsgericht - in qualifiziert falscher Auslegung von Verfassungsrecht und Gemeinderecht - einen Fall echter Rückwirkung angenommen habe, habe es nicht nur selber gegen den Verfassungsgrundsatz des Rückwirkungsverbotes verstossen, sondern auch das Willkürverbot (Art. 9 BV) und das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) verletzt.
4.2 Die Beschwerdegegner haben für ihre Liegenschaften bereits aufgrund des kommunalen Kanalisationsreglements vom 19. Mai 1971 eine Anschlussgebühr von 1 % der "Gebäudeschätzung" sowie in den 80er Jahren für eine damals erstellte Kläranlage eine Zusatzabgabe von 2,5 o/oo entrichtet. Nachdem das neue Kanalisationsreglement vom 30. Dezember 1998 die Anschlussgebühr zunächst weiterhin bei 1 % beliess, wurde dieser Satz mit Änderung vom 6. November 2001 auf 2 % erhöht, wobei allen bereits angeschlossenen Eigentümern, welche gemäss früherer Regelung eine ordentliche Anschlussgebühr von 1 % bezahlt hatten, eine "besondere einmalige Anschlussgebühr" auferlegt wurde, welche je nach Art der Liegenschaft zwischen 0,5 % und 3 % liegt und sich für Wohn- und Ferienhäuser auf 1 % des amtlichen Neuwertes beläuft.

Nicht streitig war bereits vor Verwaltungsgericht, dass auch die bereits angeschlossenen Eigentümer für die im Zusammenhang mit der Sanierung und Erweiterung bzw. dem Neubau der Abwasserreinigungsanlagen Sot Ruinas und Sur En stehenden Kosten (Fr. 880'000.– bzw. Fr. 565'000.–) zu einer ergänzenden Anschlussgebühr herangezogen werden dürfen. Hingegen erachtete das Verwaltungsgericht es als unzulässig, aufgelaufene

Schulden aus früheren, nicht amortisierten Investitionen (Zeitraum 1980-2000) zum Gegenstand einer neuen Anschlussgebühr zu machen, weil es darin eine unzulässige (echte) Rückwirkung erblickte.
4.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet das Vorliegen einer echten Rückwirkung mit dem Argument, bei der Abgabe zugrunde liegenden Anknüpfungspunkt des Anschlusses an die Entwässerungsanlage gehe es nicht um einen abgeschlossenen, sondern um einen noch andauernden Sachverhalt, nämlich um die Möglichkeit, die Abwasseranlagen für die angeschlossenen Gebäude weiter zu benützen. Mit dem im Jahre 2001 beschlossenen Nachtrag zum Gebührenreglement werde auch nicht früheres Recht aufgehoben. Vorliegend gehe es im Übrigen nicht um eine Vorzugslast, sondern um eine echte Gebühr, welche das Recht auf weitere Benützung abgelte und nur für angeschlossene Gebäude erhoben werde. Die Erhebung besonderer Anschlussgebühren zur Schuldensanierung diene der Erhaltung einer funktionierenden und zeitgemässen Abwasserentsorgung, und es könne rechtlich keinen Unterschied machen, ob die besondere Anschlussgebühr für eine Investition unmittelbar nach deren Vollendung oder - nach Vorfinanzierung durch die Gemeinde - allenfalls erst Jahre später erhoben werde. In beiden Fällen gehe es um Leistungen, welche nicht der Allgemeinheit, sondern den Eigentümern der angeschlossenen Liegenschaften zuzurechnen seien. Wenn die Gemeinde die notwendigen Erneuerungen zunächst selber finanziert habe, ohne über Jahre auf Kosten der Grundeigentümer Rückstellungen und Reserven angelegt zu haben, dürfe ihr dies nicht zum Nachteil gereichen. Wie lange sie mit der Gebührenerhebung zuwarten dürfe, beurteile sich nicht nach den Prinzipien der Rückwirkung, sondern nach den Grundsätzen der Verjährung öffentlichrechtlicher Forderungen, wobei für die einmalige besondere Anschlussgebühr eine Frist von zehn Jahren gelten und zudem unterstellt werden müsse, dass die bisher bezogenen Anschlussgebühren jeweils zur Deckung der ältesten Investitionsschulden verwendet worden seien. Die Gebühreneinnahmen der letzten zehn Jahre von insgesamt rund Fr. 570'000.–hätten die im Jahre 1992 vorhandene Schuld von rund Fr. 700'000.– weitgehend zu decken vermocht, weshalb die aktuelle Schuld von Fr. 1'540'000.– per 2001 aus Investitionen der letzten zehn Jahre resultiere, welche die Gemeinde in diesem Umfang vorfinanziert habe. Indem das Verwaltungsgericht das Vorliegen eines echten Rückwirkungstatbestandes bejaht habe, sei es in Willkür verfallen. Doch selbst bei Annahme eines echten Rückwirkungstatbestandes läge eine Verletzung der Rechtsgleichheit vor, wenn nur die neu anschliessenden Eigentümer für die in der Vergangenheit getätigten Investitionen die erhöhte ordentliche Gebühr von 2 % des Neuwertes zu bezahlen hätten, obwohl auch die bereits angeschlossenen Grundeigentümer, welche bloss eine Gebühr von 1 % entrichtet hätten, von den noch nicht abgegoltenen Investitionen der Vergangenheit profitierten. Wenn die Gebührenerhebung zur Deckung früher entstandener Schulden wegen des Rückwirkungsverbotes nicht zulässig wäre, würde dies bedeuten, dass für den betreffenden Verwaltungszweig jedes Jahr eine ausgeglichene Rechnung vorliegen müsste; ein allfälliger Rückschlag dürfte nicht durch Erhöhung der ordentlichen Gebührensätze für die Folgejahre kompensiert, sondern müsste vom Steuerzahler getragen werden. Ein Abbau der aufgelaufenen Kosten durch die jährlichen Benützungsgebühren sei nicht möglich.
5.
5.1 Gemäss Art. 60a GSchG (Fassung vom 20. Juni 1997, in Kraft seit 1. November 1997) sind die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der öffentlichen Abwasseranlagen durch Gebühren oder andere Abgaben den Verursachern zu überbinden. Im Rahmen dieser bundesrechtlichen Vorgabe obliegt die Ausgestaltung der Abgaberegelungen den Kantonen und Gemeinden. Neben periodischen Benützungsgebühren wird vom Grundeigentümer vielfach ein einmaliger Anschlussbeitrag (Vorzugslast) oder eine einmalige Anschlussgebühr erhoben; diese letztere kann auch zusätzlich zu bereits entrichteten Erschliessungsbeiträgen erhoben werden. Die einmaligen Beiträge und Gebühren dienen zur Deckung der Erstellungskosten, während die periodischen - häufig in eine Grundgebühr und einen verbrauchsabhängigen Betrag aufgeteilten - Benützungsgebühren primär die Betriebs- und Unterhaltskosten decken sollen (Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999 S. 553 ff., mit Hinweisen).

Die vorliegend in Frage stehende Abgabe ist als ergänzende nachträgliche Anschlussgebühr ausgestaltet. Die Anschlussgebühr ist eine öffentlichrechtliche Gegenleistung für die Gewährung des Anschlusses an das betreffende öffentliche Leitungsnetz. Die Höhe der Abgabe bestimmt sich nach den im Zeitpunkt des Anschlusses geltenden Vorschriften (BGE 102 Ia 69 E. 3 Ingress S. 72). Sie unterliegt zudem dem Kostendeckungsprinzip, d.h. sie darf - zusammen mit den periodischen Gebühren - nicht mehr Einnahmen bringen, als zur Deckung des Gesamtaufwandes des betreffenden Verwaltungszweiges notwendig ist. Bei Anschlussgebühren und -beiträgen, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation der Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit

und oft ungleichmässig anfallen, kann sich diese Schranke nur auf eine entsprechend lange Zeitdauer beziehen. Der Gemeinde ist bei der Schätzung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben ein gewisser Spielraum zuzugestehen; es kann von ihr nicht verlangt werden, dass sie Anschlussgebühren (oder -beiträge) der vorliegenden Art im Hinblick auf mögliche Schwankungen immer wieder korrigiert. Soweit eine grössere Anlage dauernd in Erneuerung und Erweiterung begriffen ist, dürfen und müssen entsprechende
Reserven gebildet werden (vgl. nunmehr auch Art. 60a Abs. 1 lit. d und Abs. 3 GSchG und dazu BBl 1996 IV 1230). Auch Überlegungen der Rechtsgleichheit sprechen für eine möglichst kontinuierliche Abgaberegelung. Ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfes als übersetzt erscheinen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.337/1991 vom 2. Juni 1992, E. 4g).
5.2 Nach der Rechtsprechung liegt eine echte Rückwirkung von Erlassen dann vor, wenn bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis angeknüpft wird, das in der Vergangenheit liegt und vor Erlass des Gesetzes abgeschlossen wurde. Eine Rückwirkung ist verfassungsrechtlich nur dann zulässig, wenn sie ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt ist, wenn sie zeitlich mässig ist, wenn sie keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirkt, wenn sie sich durch triftige Gründe rechtfertigen lässt und wenn sie nicht in wohlerworbene Rechte eingreift (BGE 119 Ia 154 E. 4b S. 160, 254 E. 3b S. 258, je mit Hinweisen; vgl. auch André Grisel, L'application du droit public dans le temps, in: ZBl 75/1974 S. 242 ff.; Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 102/1983 II S. 160 ff., insbesondere S. 167 ff.). Keine - bzw. eine unechte - Rückwirkung ist demgegenüber gegeben, wenn der Gesetzgeber auf Verhältnisse abstellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern (BGE 126 V 134 E. 4a S. 135 f.; 122 II 113 E. 3b/dd S. 124, je mit Hinweisen; betreffend Anschlussgebühren: BGE 102 Ia 69 E. 3 S. 72 ff.; 97 I 337 E. 2a S. 340 f.; Urteil 2P.246/
1993 vom 17. Juli 1995, E. 2a).
5.3 Die Anschlussgebühr ist nach ihrem Zweck als einmalige Abgabe (taxe unique) konzipiert (vgl. etwa BGE 112 Ia 260 E. 5a S. 263; 97 I 337 E. 2a S. 341; 92 I 450 E. 2c/aa S. 455; Marie-Claire Pont Veuthey, Les taxes de raccordement: Qualification et régime juridique, in: BR 1997 S. 37; Peter Karlen, Grundsätze des Erschliessungsabgaberechts, in: Raumplanungsgruppe Nordostschweiz [RPG-NO]Informationsblatt 3/1993, S. 15). Die Erhebung ergänzender Anschlussgebühren kann vorgesehen werden für den Fall, dass eine angeschlossene Liegenschaft nachträglich um- oder ausgebaut wird (Karlen, Abwasserabgaben, a.a.O., S. 567, mit Hinweisen). Eine generelle Erhebung nachträglicher bzw. zusätzlicher Anschlussgebühren für bereits angeschlossene Liegenschaften gilt sodann als zulässig, wenn eine öffentliche Anlage neu erstellt oder in einer allen Liegenschaften zugute kommenden Weise erneuert oder ausgebaut wird (BGE 97 I 337 E. 2c S. 341 f. mit Hinweisen; BVR 1984 S. 43 f. sowie 1978 S. 390; Karlen, Abwasserabgaben, a.a.O., S. 567; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/ Frankfurt a.M. 1990, Nr. 16 B III.e; Werner Spring/Rudolf Stüdeli, Die Finanzierung kommunaler Abwasseranlagen,
Schriftenfolge Nr. 41/Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern 1985, S. 17; Frédéric Maeder, Zur Erhebung von Kanalisationsabgaben, in: BR 1984 S. 8). Es kann in einem solchen Fall nicht von einer echten Rückwirkung gesprochen werden. Wohl findet kein neuer Anschluss statt, der als solcher die entsprechende Gebühr auslösen würde; doch erfährt das Werk, an welches die Liegenschaft angeschlossen ist, eine Veränderung, welche die Qualität des Anschlusses beeinflusst und dem Benützer einen zusätzlichen Vorteil verschafft, der die (rechtssatzmässig zu verankernde) Erhebung einer zusätzlichen Anschlussgebühr zu rechtfertigen vermag.

Anders verhält es sich, wenn von angeschlossenen Liegenschaften nachträgliche oder zusätzliche Anschlussgebühren für ein bereits seit längerer Zeit bestehendes Werk erhoben werden. Wohl besteht der Vorteil des gewährten Anschlusses auch noch im Zeitpunkt der nachträglich erhobenen Gebühr. Gegenstand der einmaligen Abgabe ist jedoch der gewährte Anschluss als solcher, welcher die zu entgeltende Gegenleistung des Gemeinwesens bildet und insoweit einen abgeschlossenen Sachverhalt darstellt. Zwar kann in einer späteren Verbesserung oder Erneuerung der öffentlichen Entsorgungsanlage, an welche eine Liegenschaft bereits angeschlossen ist, nach dem Gesagten zugleich die Gewährung eines verbesserten Anschlusses erblickt werden, was gestützt auf entsprechende Vorschriften zum Gegenstand einer zusätzlichen Anschlussgebühr gemacht werden kann. Der Grund zur Leistung einer solchen entsteht in diesem Falle aber mit der Erstellung oder Inbetriebnahme der erweiterten öffentlichen Anlage, welcher Vorgang, gleich wie ein effektiver Neuanschluss, insoweit als abgeschlossener Sachverhalt behandelt werden muss, weshalb mit der Statuierung einer zusätzlichen An-

schlussgebühr nicht beliebig zugewartet werden darf. Wenn das Gemeinwesen die durch die Erneuerung oder Erweiterung der öffentlichen Anlage entstandenen Kosten erst nachträglich durch ergänzende Anschlussgebühren decken will, beurteilt sich die Zulässigkeit dahingehender Vorschriften, wie in Doktrin und Praxis wiederholt festgestellt (BGE 102 Ia 69 E. 3 Ingress S. 72; BVR 1984 S. 44, 1978 S. 390; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 16 B III.e; Spring/Stüdeli, a.a.O., S. 17; Maeder, a.a.O., S. 8; zur anders gelagerten Situation bei Neueinführung einer Anschlussgebühr: BGE 97 I 337 E. 2), nach den Grundsätzen des Rückwirkungsverbotes. Was die Gemeinde dagegen vorbringt, erscheint nicht stichhaltig. Entgegen ihrer Auffassung können die Regeln über die Verjährung von Forderungen hier nicht zur Anwendung kommen. Es geht nicht um die blosse nachträgliche Geltendmachung einer Geldforderung aufgrund von Vorschriften, die schon früher in Kraft waren, sondern um den Erlass einer neuen Vorschrift, welche in Anknüpfung an einen zurückliegenden abgeschlossenen Sachverhalt - Anschluss an eine verbesserte Abwasseranlage - hiefür als Gegenleistung eine zusätzliche Abgabepflicht statuiert, was nach den Grundsätzen über das Rückwirkungsverbot zu beurteilen ist. Der blosse Umstand, dass der kommunale Verwaltungszweig der Abwasserentsorgung defizitär arbeitet, vermag für sich allein die Erhebung zusätzlicher Anschlussgebühren nicht zu rechtfertigen. Die für die besondere Gegenleistung des Gemeinwesens erhobenen Kausalabgaben sind nach den im massgebenden Zeitpunkt geltenden Vorschriften zu bemessen, und es obliegt der Gemeinde, die nach ihrem Finanzierungssystem vorgesehenen einmaligen und periodischen Abgaben so festzusetzen, dass das angestrebte (bzw. heute bundesrechtlich vorgeschriebene) Kostendeckungsziel erreicht werden kann; wo dies versäumt wird, setzt das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot einer nachträglichen Erhöhung der Anschlussgebühren Grenzen. Dass die erhöhten Anschlussgebühren nur für die seither neu angeschlossenen Liegenschaften Anwendung finden und nicht auch für nach altem Recht bereits angeschlossene Liegenschaften, liegt in der Natur der Sache und verstösst nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot, solange es nicht um die Abgeltung der Baukosten von neu erstellten, allen Eigentümern zugute kommenden Anlagen geht. Einer Finanzierung der Abwasserentsorgung aus Steuermitteln steht, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, das in Art. 60a GSchG statuierte Verursacherprinzip entgegen. Soweit es sich aber um die ungedeckten Kosten aus der Zeit vor Inkrafttreten der genannten Vorschrift handelt, läge in der allfälligen Verwendung von Steuermitteln an sich noch kein Verstoss gegen das bundesrechtliche Verursacherprinzip. Dieses hindert die Gemeinde im Übrigen auch nicht daran, Fehlbeträge, welche durch seinerzeit zu tief bemessene Beiträge oder Anschlussgebühren entstanden sind, bis zu einem gewissen Grad durch eine Anhebung der periodischen Gebühren zu amortisieren. Sie ist zur Durchführung des in Art. 60a GSchG verankerten Verursacherprinzips jedenfalls verpflichtet, hierüber eine gesonderte Rechnung zu führen, welche über die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen Aufschluss gibt.

Wenn das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall die Zulässigkeit der streitigen nachträglichen Anschlussgebühr, soweit sie schon längere Zeit zurückliegende Investitionen abgelten sollte und nicht der Finanzierung der Erstellungskosten der beiden neuen Anlagen diente, nach den Regeln der Rückwirkung beurteilte, beruhte dies nicht auf unrichtiger Anwendung von Verfassungsrecht. Ebenso wenig lässt sich beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht die Erhebung dieser Abgabe aufgrund der zeitlichen Verhältnisse im Ergebnis als mit dem Rückwirkungsverbot unvereinbar beurteilte: Nach den Feststellungen im angefochtenen Urteil geht der Fehlbetrag von Fr. 1'540'000.– auf eine während rund 20 Jahren aufgelaufene Schuld aus früheren, nicht amortisierten Investitionen der öffentlichen Kanalisation (Zeitraum 1980-2000) in der Gemeinderechnung zurück; die anfangs der 80er Jahren erstellte Abwasserreinigungsanlage sei seit Jahren fertig gestellt und abgerechnet und es seien dafür von den Eigentümern überbauter Grundstücke (u.a. auch von den Beschwerdegegnern) gestützt auf das Kanalisationsreglement von 1971 (mit seinen Ergänzungen) bereits einmalige bzw. zusätzliche Anschlussgebühren erhoben worden.

Selbst wenn mit der Beschwerdeführerin davon ausgegangen würde, der aufgelaufene Fehlbetrag beziehe sich inzwischen nur noch auf die in den letzten zehn Jahren vorgenommenen Investitionen, was allerdings nichts an der Tatsache ändert, dass es der Gemeinde seit anfangs der 80er Jahre nicht gelungen ist, die Schulden komplett abzutragen, kann nicht mehr von einer in zeitlicher Hinsicht mässigen Rückwirkung gesprochen werden (vgl. BGE 102 Ia 69 E. 3b S. 73, wonach bei Anschlussgebühren eine Rückwirkung von einem Jahr als noch nicht übermässig qualifiziert wurde; vgl. auch Grisel, a.a.O., S. 247; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 16 B I.c, mit weiteren Hinweisen). Die Gemeinde bringt schliesslich auch nichts vor, was die im angefochtenen Urteil vorge-

nommene quantitative Aufteilung des von ihr geltend gemachten Finanzbedarfes (zulässige Abgeltung für die Sanierungs- und Erweiterungs- bzw. Neubaukosten der beiden Abwasserreinigungsanlagen von Fr. 880'000.– und Fr. 565'000.–; Ausklammerung der übrigen Schulden von Fr. 1'540'000.–) als willkürlich erscheinen liesse.
6.
Damit ist die staatsrechtliche Beschwerde - soweit darauf einzutreten ist (oben E. 1.4) - als unbegründet abzuweisen.

Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin, welche mit ihrer Beschwerde vermögensrechtliche Interessen wahrgenommen hat, kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 153 sowie 153a OG). Die Beschwerdeführerin hat darüber hinaus die privaten Beschwerdegegner 1 bis 7, welche vor Bundesgericht anwaltlich vertreten waren, angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG). Den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnern 8 und 9 ist dagegen mangels eines besonderen Aufwandes keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. BGE 125 II 518 E. 5b S. 519 f. mit Hinweisen); eine solche wird auch nicht beantragt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner 1 bis 7 für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 5'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. August 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: