Urteilskopf

97 I 337

48. Urteil vom 7. Juli 1971 i.S. J. Stampfli AG gegen Einwohnergemeinde Subingen und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn.
Regeste (de):
Gebühr für Anschluss an eine neue Kanalisation. Liegt in der Anwendung des im Hinblick auf die neue Kanalisation aufgestellten Tarifs auf bereits vor seinem Erlass angeschlossene Liegenschaften eine (unzulässige) Rückwirkung? (Erw. 2).

Kantonales Verwaltungsverfahren. Rechtsverweigerung. Ist eine Rekursinstanz, die in Gutheissung eines Rekurses einen neuen Sachentscheid fällt, verpflichtet, sich mit den vor der Vorinstanz erhobenen, von dieser nicht beurteilten Einwendungen des Rekursgegners auseinanderzusetzen? (Erw. 3).

Regeste (fr):
Taxe de raccordement à une nouvelle canalisation. L'application d'un tarif - établi à l'occasion d'une nouvelle canalisation - à des immeubles déjà raccordés avant son établissement constitue-t-elle un cas de rétroactivité (inadmissible)? (consid. 2).

Procédure administrative cantonale. Déni de justice. Une autorité de recours qui admet le recours et rend une nouvelle décision sur le fond est-elle tenue de discuter les arguments que l'intimé avait soulevés devant l'autorité inférieure mais que celle-ci n'avait pas examinés? (consid. 3).

Regesto (it):
Tassa d'allacciamento a una nuova canalizzazione. L'applicazione di una tariffa - stabilita in occasione di una nuova canalizzazione - ad immobili già allacciati prima della sua emanazione costituisce un caso di (inammissibile) retroattività? (consid. 2).

Procedura amministrativa cantonale. Diniego di giustizia. Un'autorità di ricorso che accoglie il gravame e pronuncia una nuova decisione sul merito è tenuta a discutere gli argomenti che l'intimato aveva sollevato davanti all'autorità inferiore, ma che questa non ha esaminato? (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 338

BGE 97 I 337 S. 338

A.- Josef Stampfli war Eigentümer eines Grundstücks in der Gemeinde Subingen (Kt. Solothurn), das er in die im Dezember 1965 gegründete J. Stampfli AG einbrachte. Im Jahre 1965 erstellte er auf diesem Grundstück ein Werkstattgebäude mit Büro- und Wohnbau. Die Baubewilligung wurde ihm erteilt unter der Bedingung, dass die Liegenschaft an die damals neu erstellte "Tiefenkanalisation" angeschlossen werde, was in der Folge auch geschah. Am 15. Dezember 1966 erliess die Gemeinde Subingen ein neues Kanalisationsreglement, das vom Regierungsrat des Kantons Solothurn am 19. Mai 1967 genehmigt wurde und in § 22 bestimmt, dass die Eigentümer der an die Kanalisation angeschlossenen Liegenschaften einen Beitrag zu leisten haben, der aufgrund der Gebäudeversicherung "im Moment des Anschlusses" berechnet wird. Gestützt auf diese Bestimmung forderte die Gemeinde Subingen am 12. Dezember 1969 von der Firma J. Stampfli AG eine Kanalisationsanschluss-

gebühr von Fr. 16'339.20 (= 2% der Gesamt-Gebäudeversicherung von Fr. 816'960.–). Die Firma J. Stampfli AG reichte hiegegen bei der Schätzungskommission des Kantons Solothurn eine Beschwerde ein, mit der sie Herabsetzung der Gebühr auf Fr. 2'575.50 verlangte. Zur Begründung machte sie vor allem geltend, dass in der Anwendung des Kanalisationsreglements von 1967 auf den im Jahre 1965 erfolgten Anschluss ihres Grundstücks an die Kanalisation eine unzulässige Rückwirkung liege und die Gebühr richtigerweise aufgrund des zur Zeit des Anschlusses geltenden Reglements vom 3. Juni 1954 zu berechnen sei. Die Schätzungskommission schützte die Beschwerde durch Urteil vom 17. Februar 1970. Sie erblickte in der Anwendung des Kanalisationsreglements von 1967 auf die Beschwerdeführerin deshalb eine nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unzulässige Rückwirkung, weil diese in zeitlicher Beziehung übermässig sei und weil keine triftigen Gründe für die Rückwirkung beständen. Gegen dieses Urteil erhob die Einwohnergemeinde Subingen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn. Dieses hiess die Beschwerde am 4. Dezember 1970 gut und setzte die Kanalisationsanschlussgebühr entsprechend der Rechnung der Gemeinde auf Fr. 16'339.20 fest. Es nahm an, dass das neue Kanalisationsreglement aufgrund der in § 28

BGE 97 I 337 S. 339

Abs. 2 desselben angeordneten Rückwirkung anwendbar sei. Diese Rückwirkung lasse sich durch beachtenswerte Gründe rechtfertigen, da das Reglement allen Liegenschaftsbesitzern, auch solchen, die bisher an keine oder an die alte Kanalisation angeschlossen gewesen seien, den Anschluss an die neue Tiefenkanalisation vorschreibe und die Rückwirkung der Verhinderung stossender Rechtsungleichheiten diene (wird näher ausgeführt). Die Rückwirkung sei im vorliegenden Falle in zeitlicher Beziehung mässig, da zwischen dem Anschluss des Grundstücks der Firma Stampfli (Oktober 1965) und dem Inkrafttreten des Kanalisationsreglements (26. Mai 1967) nur rund 11/2 Jahre verflossen seien und die Firma Stampfli schon durch die Baubewilligung davon Kenntnis erhalten habe, dass die Gebühr nach einem neuen, in Vorbereitung stehenden Tarif berechnet werde. Sei aber dieser neue Tarif anwendbar, so sei die Gebührenrechnung der Gemeinde nicht zu beanstanden. Die Firma Stampfli habe allerdings vor der Schätzungskommission geltend gemacht, § 22 des Reglements sei falsch angewendet worden, indem nicht auf die Gesamtversicherung zur Zeit des Anschlusses, sondern auf diejenige im Jahre 1969 abgestellt worden sei. Dieser Einwand sei aber nicht näher substanziert und vor dem Verwaltungsgericht überhaupt nicht mehr erhoben worden, weshalb kein Anlass bestehe, die Rechnung, die offenbar auf der ersten und einzigen Schätzung seit Erstellung des neuen Gebäudes beruhe, nicht als richtig zu anerkennen.

B.- Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat die Firma J. Stampfli AG staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, es sei wegen Verletzung des Art. 4 BV aufzuheben. Sie macht in erster Linie geltend, § 28 Abs. 2 des Kanalisationsreglements von 1967 sehe eine unzulässige Rückwirkung vor. Eventuell beanstandet sie, dass das Verwaltungsgericht in Missachtung des klaren Wortlauts des § 22 des Reglements auf die Gesamtversicherung im Jahre 1969 (Fr. 816'960.–) statt auf diejenige zur Zeit des Anschlusses (Fr. 765'900.–) abgestellt habe.

C.- Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und die Einwohnergemeine Subingen beantragen Abweisung der Beschwerde.

BGE 97 I 337 S. 340

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. § 28 des Kanalisationsreglements (KR) der Gemeinde Subingen vom 15. Dezember 1966 setzt in Abs. 1 den Zeitpunkt des Inkrafttretens des KR fest und bestimmt in Abs. 2: "Alle zur Zeit des Inkrafttretens dieses Reglementes noch nicht erledigten Gesuche, sowie Liegenschaftsbesitzer, welche seit dem 1. Januar 1963 an die von der Gemeinde neu erstellte Tiefenkanalisation angeschlossen haben, sind nach den neuen Vorschriften zu behandeln." Die Beschwerdeführerin behauptet nicht, das Verwaltungsgericht habe diese Bestimmung unrichtig ausgelegt oder angewendet. Vielmehr rügt sie, dass die Bestimmung selber verfassungswidrig sei, indem sie eine mit Art. 4 BV unvereinbare Rückwirkung eines Abgabeerlasses vorsehe. Diese Rüge ist zulässig. Jene Bestimmung könnte zwar, da die Frist zur Anfechtung des KR abgelaufen ist (Art. 89 OG), vom Bundesgericht nicht mehr aufgehoben werden. Dagegen kann die Beschwerdeführerin ihre Verfassungswidrigkeit noch im Anschluss an die gestützt darauf ergangene Anwendungsverfügung geltend machen (BGE 94 I 4 E. 2 und 371 E. 3, BGE 97 I 29 E. 2). Doch ist sie hiezu nur legitimiert, soweit die Bestimmung auf sie angewendet worden ist (vgl. BGE 90 I 79 E. 1 und 91 E. 1). Das Bundesgericht hat daher nicht zu prüfen, ob sich aus der Anwendung des § 28 KR in anderen Fällen eine verfassungswidrige Rückwirkung ergeben könnte, sondern einzig, ob die Bestimmung, auf einen Fall wie den vorliegenden angewendet, gegen Art. 4 BV verstösst.

2. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid untersucht, ob die in § 28 Abs. 2 KR vorgesehene Rückwirkung allgemein oder doch im vorliegenden Falle den Voraussetzungen entspreche, unter denen die Rückwirkung von Verwaltungsgesetzen, die den Bürger belasten, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 94 I 5 und BGE 95 I 9 je E. 3) vor Art. 4 BV standhält. Ob die Anwendung des KR in einem Falle wie dem vorliegenden als rückwirkende Erhebung einer Abgabe zu betrachten ist, erscheint indessen als zweifelhaft und ist, obwohl das Verwaltungsgericht und die Parteien es ohne weiteres angenommen haben, zu prüfen. a) Von einer rückwirkenden Abgabeerhebung ist dann zu sprechen, wenn sie an ein in der Vergangenheit liegendes, vor

der Veranlagung abgeschlossenes Ereignis anknüpft. Das würde zutreffen, wenn die Beschwerdeführerin verpflichtet würde, für einen vor Erlass des KR erstellten und wieder dahingefallenen Anschluss eine einmalige Gebühr zu entrichten oder wenn von ihr eine jährliche Benutzungsgebühr für einen Zeitraum vor Erlass des KR verlangt würde. Etwas derartiges liegt indessen nicht vor. Die einmalige Anschlussgebühr wird von der Beschwerdeführerin nicht deshalb gefordert, weil ihr Grundstück im Jahre 1965 an die Kanalisation angeschlossen wurde, sondern weil der Anschluss im Zeitpunkt des Inkrafttretens des KR bestand, noch heute besteht und weiterhin bestehen bleibt. Die Beschwerdeführerin wird auch nicht stärker belastet, weil ihr Grundstück schon im Jahre 1965 an die Tiefenkanalisation angeschlossen wurde und sie diese seit damals benutzte, sondern gleich wie wenn ihr Grundstück erst jetzt angeschlossen würde. Die Vorteile, die sie vorher aus der Tiefenkanalisation gezogen hat, werden in keiner Weise berücksichtigt. Die Wirkung des § 28 Abs. 2 KR erschöpft sich zum mindesten im vorliegenden Falle in der Anordnung der Gleichbehandlung aller bestehenden und zukünftigen Anschlüsse an die neue Tiefenkanalisation. Die Abgabepflicht der Beschwerdeführerin knüpft somit an einen in der Gegenwart liegenden Tatbestand, nämlich an das Bestehen des Anschlusses an (vgl. hiezu BGE 92 I 458 E. 4 a). Eine Rückwirkung des KR liegt also gar nicht vor. b) Die Beschwerdeführerin macht zu Unrecht geltend, die Gebühr für ihren Anschluss hätte richtigerweise im Jahre 1965 und nach dem damals geltenden KR vom 3. Juni 1954 festgelegt werden sollen. Sie übersieht, dass sich dieses KR nicht auf die neue Tiefenkanalisation bezog, die erst später völlig getrennt vom alten Netz erstellt wurde und deren Kosten offenbar erheblich höher waren als diejenigen des alten Netzes. Sie hat nach dem Anschluss im Herbst 1965 auch keineswegs verlangt, dass die Anschlussgebühr sofort und nach dem KR von 1954 festgesetzt werde, obwohl ihr damals aus der Baubewilligung vom 19. Januar 1965 bekannt war, dass die Gemeinde beabsichtigte, die Anschlussgebühr

nach einem neuen, erst zu schaffenden KR zu berechnen. c) Ein Gemeinwesen, das die Abwasserbeseitigung verbessert durch Ausbau der Kanalisationsanlagen, Erstellung einer Kläranlage usw., muss die Möglichkeit haben, die Anschlussgebühren neu festzulegen und auch die Eigentümer von

BGE 97 I 337 S. 342

sog. Altbauten, d.h. schon bisher an die Kanalisation angeschlossener Bauten, unter Berücksichtigung der bereits geleisteten Anschlussgebühren zu Beiträgen an die Kosten der Verbesserung heranzuziehen (vgl. BGE 92 I 450 ff., BGE 93 I 106 ff.). Wenn die Gemeinde Subingen von der Beschwerdeführerin zunächst eine Anschlussgebühr nach dem alten Tarif erhoben hätte, so hätte dies einen weiteren Beitrag nach Erlass des neuen Tarifs nicht unbedingt ausgeschlossen. Die Gemeinde hat indessen darauf verzichtet, die Anschlüsse an die neue Tiefenkanalisation zunächst nach dem veralteten, für ein anderes Netz geschaffenen Tarif von 1954 zu unterwerfen, sondern hat eine Gleichbehandlung aller Benützer der neuen Anlage angestrebt. Zu diesem Zwecke hat sie im KR von 1966 alle Benützer unabhängig vom Zeitpunkt des Anschlusses, d.h. ohne Rücksicht darauf, ob sie die neue Anlage im Zeitpunkt des Inkrafttretens des KR bereits benutzen oder erst später angeschlossen werden, der gleichen Abgabe unterworfen. Diese in § 28 Abs. 2 und 3 KR enthaltene Ordnung ist weit davon entfernt, das Gebot der Rechtsgleichheit zu verletzen oder sonst gegen Art. 4 BV zu verstossen. Eher liesse sich fragen, ob nicht eine Privilegierung der Eigentümer bereits angeschlossener Liegenschaften aus dem Gesichtspunkt des Art. 4 BV zu beanstanden gewesen wäre (vgl. BGE 92 I 458 E. 4 b). d) Soweit sich die Beschwerde gegen die Anwendung des KR von 1966 auf die Beschwerdeführerin richtet, ist sie daher schon deshalb abzuweisen, weil in dieser Anwendung überhaupt keine Rückwirkung liegt. Sie wäre übrigens auch dann unbegründet, wenn man mit dem Verwaltungsgericht und den Parteien eine rückwirkende Anwendung annehmen wollte, denn die Ausführungen, mit denen das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid die Zulässigkeit der Rückwirkung begründet, erscheinen als zutreffend und halten jedenfalls dem Vorwurfe der Willkür stand.

3. Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter, dass das Verwaltungsgericht nicht von Amtes wegen geprüft habe, ob die Anschlussgebühr gemäss § 22 KR aufgrund der Gesamtversicherung im Jahre 1965 statt, wie die Gemeinde es getan hatte, aufgrund derjenigen von 1969 zu berechnen sei. Das Verwaltungsgericht hat nicht übersehen, dass die Beschwerdeführerin vor der Schätzungskommission geltend

BGE 97 I 337 S. 343

gemacht hatte, die Gemeinde habe § 22 KR falsch angewendet. Es betrachtete diese Rüge aber als unbeachtlich, weil sie vor der Schätzungskommission "nicht näher substanziert" und vor dem Verwaltungsgericht überhaupt nicht mehr erhoben worden sei. Damit hat sie jedoch der Beschwerdeführerin das Recht verweigert. Dem in der Beschwerde angerufenen § 53 des solothurnischen Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG vom 5. März 1961) ist zwar nicht zu entnehmen, dass das Verwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat. Dagegen bestimmt § 54 Satz 2 GOG, dass die zur Abklärung des Sachverhalts erforderlichen Tatsachen von Amtes wegen zu erheben sind, was wohl auch für die erste Instanz, die Schätzungskommission, gelten muss. Das Verwaltungsgericht hat sich nicht damit begnügt, das Urteil der Schätzungskommission aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen, sondern es hat das neue Urteil selbst gefällt. Dann war es aber verpflichtet, die vor der Schätzungskommission erhobenen Rügen und Einwendungen auch dann zu prüfen, wenn sie vor ihm selber nicht mehr wiederholt wurden. Nachdem die J. Stampfli AG vor der Schätzungskommission obgesiegt hatte, hatte sie keinen Anlass und war nicht gehalten, alle vor dieser erho-

benen Rügen zu wiederholen; sie durfte sich darauf beschränken, zu ihrer Verteidigung das vorzubringen, was für die Aufrechterhaltung des angefochtenen Urteils sprach. Dagegen musste das Verwaltungsgericht, wenn es anstelle der Vorinstanz ein neues Urteil fällen wollte, sich mit den vor dieser erhobenen und noch nicht beurteilten Einwendungen der Beschwerdeführerin auseinandersetzen. Der Einwand des Verwaltungsgerichts, die hier in Frage stehende Rüge sei ungenügend substanziert gewesen, ist unhaltbar. Die Beschwerdeführerin hat in der Eingabe an die Schätzungskommission ausdrücklich geltend gemacht, die Gemeinde habe bei der Berechnung der Gebühr entgegen dem Wortlaut von § 22 KR nicht auf die Gesamtversicherung "im Moment des Anschlusses", sondern auf diejenige des Jahres 1969 (Fr. 816'900.–) abgestellt. Im Hinblick hierauf war, auch wenn die Beschwerdeführerin den Betrag der früheren Gesamtversicherung (Fr. 765'900.–) nicht angegeben hatte, die Rüge der Verletzung des § 22 KR zu prüfen und nach § 54 Satz 2 GOG

diese Versicherung von Amtes wegen festzustellen, was durch Rückfrage bei der Beschwerdeführerin oder Einholung eines Berichts der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt geschehen konnte. Indem das Verwaltungsgericht die von der Beschwerdeführerin erhobene Rüge, die Gebührenrechnung verstosse gegen § 22 KR, nicht beurteilte, machte es sich einer Rechtsverweigerung schuldig, wegen welcher der angefochtene Entscheid aufzuheben ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 4. Dezember 1970 aufgehoben.