

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.84/2005 /vje

Urteil vom 17. Oktober 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien

1. A.X._____ und B.X._____,
2. C._____,
3. D._____,
4. E._____,
5. Erben F._____,
6. G._____,
7. H._____,
8. K.Y._____ und L.Y._____,
9. M._____,
10. N._____,
11. O._____,
12. P._____,

Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Advokat Dr. Roland Fankhauser,

gegen

Einwohnergemeinde Erschwil, vertreten durch den Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Schulstrasse 151, 4228 Erschwil,
Schätzungskommission des Kantons Solothurn, Bielstrasse 9, 4502 Solothurn,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, Postfach 157, 4502 Solothurn.

Gegenstand

Erschliessungsbeiträge,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 26. Januar 2005 sowie vom 6. November 2002.

Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde Erschwil liess in den Neunzigerjahren die der Erschliessung dienende Z._____strasse ausbauen bzw. sanieren. Mit dem Bau wurde 1993 begonnen. Lange nach Fertigstellung der Verkehrsanlage leitete der Gemeinderat von Erschwil nachträglich ein Verfahren zur Erhebung von Erschliessungsbeiträgen (Perimeterbeiträgen) ein. Vom 12. Februar bis zum 31. März 2001 legte er einen Beitragsplan öffentlich auf. Die betroffenen Grundeigentümer erhoben beim Gemeinderat Einsprache mit dem Hauptantrag, der Beitragsplan sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie nicht beitragspflichtig seien. Mit Verfügungen vom 19. Juni 2001 reduzierte der Gemeinderat zwar den von den Grundeigentümern zu übernehmenden Anteil an den

Strassenbaukosten von 60 % auf 40 %, wies die Einsprachen im Übrigen jedoch ab.

Die Schätzungskommission des Kantons Solothurn wies die dagegen erhobenen Beschwerden mit Urteil vom 28. März 2002 in der Hauptsache ab. Sie erwog unter anderem, nach solothurnischer Praxis sei es zulässig, das Beitragsverfahren erst nachträglich durchzuführen. Ferner seien die Erschliessungsbeiträge auch nicht verjährt, betrage doch die Verjährungsfrist zehn Jahre.

Mit Urteil vom 6. November 2002 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Grundeigentümer teilweise gut und änderte den Umfang des Beitragsperimeters. Im Übrigen, namentlich hinsichtlich der Zulässigkeit des nachträglichen Beitragsverfahrens, der 10-jährigen Verjährungsfrist sowie der für die Beitragsberechnung massgeblichen Strassenbaukosten, wies es die Beschwerde ab.

Auf eine dagegen eingereichte staatsrechtliche Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 1P.649/2002 vom 23. April 2003 nicht ein, da es sich beim Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 6. November 2002, welches die Streitsache implizit an die zuständige Instanz zur Neubestimmung der einzelnen Erschliessungsbeiträge zurückwies, um einen Zwischenentscheid ohne nicht wieder gutzumachenden Nachteil handelte.

B.

Am 4. Juli 2003 eröffnete die Einwohnergemeinde Erschwil den Grundeigentümern die aufgrund des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 6. November 2002 neu vorgenommene Beitragsberechnung. Eine von einzelnen Betroffenen dagegen bei der kantonalen Schätzungskommission eingereichte Beschwerde blieb ohne Erfolg (Entscheid vom 6. Juli 2004).

Mit Urteil vom 26. Januar 2005 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn die gegen den Entscheid der Schätzungskommission eingereichte Beschwerde in dem Sinne teilweise gut, als es die Entscheidgebühr auf Fr. 600.– herabsetzte; im Übrigen, d.h. zur Hauptsache, wies es die Beschwerde ab.

C.

Mit Eingabe vom 4. März 2005 erheben die vor Verwaltungsgericht unterlegenen Grundeigentümer A.X. _____ und B.X. _____, C. _____, D. _____, E. _____, Erben F. _____, G. _____, H. _____, K.Y. _____ und L.Y. _____, M. _____, N. _____, O. _____ und P. _____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie um Aufhebung der Urteile des Verwaltungsgerichts vom 26. Januar 2005 sowie vom 6. November 2002 ersuchen. Damit sei auch "in Aufhebung des Entscheids der Schätzungskommission vom 6. Juli 2004 bzw. 28. März 2002 sowie der Beitragsverfügung der Gemeinde Erschwil vom 4. Juli 2003 bzw. deren Einspracheentscheid vom 19. Juni 2001 [...] der Beitragsplan vollumfänglich und ersatzlos aufzuheben und festzustellen, dass die Beschwerdeführer nicht beitragspflichtig sind." Alsdann wird darum ersucht, die Beschwerdeführer hinsichtlich der beiden kantonalen Verfahren (2002 und 2004/05) von der Tragung der Verfahrenskosten zu befreien und ihnen hierfür Parteientschädigungen zuzusprechen; eventualiter sei die Sache zu diesem Zweck an die "Vorinstanz" zurückzuweisen.

Die Einwohnergemeinde Erschwil schliesst auf Abweisung der Beschwerde, das Verwaltungsgericht sowie die Schätzungskommission des Kantons Solothurn auf Abweisung, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Januar 2005 stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 sowie Art. 86 Abs. 1 OG).

Mit der gegen diesen Entscheid erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde kann auch die Aufhebung des seinerzeitigen Rückweisungsentscheides des Verwaltungsgerichts vom 6. November 2002 verlangt werden, dessen sofortige gesonderte Anfechtung den Beschwerdeführern damals verwehrt war (Art. 87 Abs. 3 OG; vgl. Urteil 1P.649/2002 vom 23. April 2003, E. 1.2.3). Die den Urteilen des Verwaltungsgerichts vorangegangenen unterinstanzlichen Entscheide der Schätzungskommission sowie der Gemeinde können demgegenüber nicht

Anfechtungsobjekt der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde bilden (Art. 86 Abs. 1 OG), weshalb der Antrag auf Aufhebung dieser letzteren Entscheide unzulässig ist.

1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kasuatorischer Natur. Soweit die Beschwerdeführer mehr verlangen als die Aufhebung der angefochtenen Urteile des Verwaltungsgerichts, so die Feststellung des Nichtbestehens einer Beitragspflicht sowie eine Anweisung betreffend die Befreiung von Verfahrenskosten und die Zusprechung von Parteientschädigungen im kantonalen Verfahren, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden (vgl. BGE 127 II 1 E. 2c S. 5; 126 I 213 E. 1c S. 216 f., je mit Hinweisen). Es ist Sache des Verwaltungsgerichts, im Falle einer Gutheissung bzw. nach Aufhebung seiner beiden Urteile über die Tragung der Verfahrenskosten und die Ausfällung von Parteientschädigungen neu zu befinden.

1.3 Als Abgabepflichtige sind die Beschwerdeführer durch die beiden angefochtenen Urteile des solothurnischen Verwaltungsgerichts vom 6. November 2002 sowie vom 26. Januar 2005 in ihren rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und zur Ergreifung der staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).

2.

2.1 Gemäss § 111 Abs. 1 des solothurnischen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (im Folgenden auch PBG/SO) setzt der Gemeinderat bei der Erhebung von Erschliessungsbeiträgen die Beitragspflicht und die Höhe der einzelnen Beiträge "vor der Bauausführung" nach Kostenvoranschlag im Beitragsplan fest. Die endgültige Belastung der Grundeigentümer bemisst sich nach der Schlussabrechnung. Eine entsprechende Regelung enthält § 9 der Verordnung des Kantonsrates vom 3. Juli 1978 über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren (im Folgenden auch Grundeigentümerbeitragsverordnung bzw. GBV/SO). Danach hat die Gemeinde, wenn sie zur Abgeltung von Sondervorteilen, welche den Grundeigentümern durch den Neubau von öffentlichen Erschliessungsanlagen (einschliesslich Ausbau und Korrektur von Verkehrsanlagen) zugute kommen, von diesen Beiträge (Vorzugslasten) erheben will (vgl. § 6 GBV/SO), "vor der Bauausführung" einen Beitragsplan zu erstellen, welcher die Beitragspflicht und die voraussichtliche Höhe der einzelnen Beiträge nach dem Kostenvoranschlag festsetzt.

Diese Vorschrift wurde vorliegend unbestrittenermassen nicht eingehalten. Mit dem Ausbau der betreffenden Strasse wurde 1993 begonnen, der Beitragsplan aber erst lange nach Fertigstellung derselben, nämlich vom 12. Februar bis zum 31. März 2001, öffentlich aufgelegt. Das Verwaltungsgericht erblickte in dieser verspäteten Auflage kein rechtliches Hindernis für die Beitragserhebung; es stufte die erwähnte Regelung als blosser Ordnungsvorschrift ein, deren Missachtung nicht die Verwirkung der Beitragserhebung nach sich ziehe.

2.2 Die Beschwerdeführer erachten diese Auffassung als willkürlich. Die Einhaltung der fraglichen Vorschrift diene der Rechtssicherheit. Wenn das Verfahren zur Beitragserhebung erst viele Jahre nach Ausführung des Werkes eingeleitet werde, könnten die Verhältnisse vor Baubeginn, welche für die Beitragsbemessung wichtig seien, nicht mehr genau eruiert werden. Auch im Hinblick auf mögliche Eigentümerwechsel diene das Erfordernis der Planaufgabe vor Ausführung des Werkes dem Gebot der Rechtssicherheit.

2.3 Willkür in der Rechtsanwendung liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid nur auf, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Es greift im Übrigen nur dann ein, wenn nicht bloss die Begründung des Entscheids, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 128 II 259 E. 5 S. 280 f., je mit Hinweisen).

2.4 Das Bundesgericht hatte sich bereits in einem Urteil vom 12. Mai 1976 (BGE 102 Ia 46) mit einer gleichartigen Regelung zu befassen. Es verwarf den Standpunkt der thurgauischen Behörden, welche das Erfordernis der Einleitung des Beitragsverfahrens als blosser Ordnungsvorschrift eingestuft hatten. Bei der gesetzlich statuierten Pflicht, zusammen mit dem Bauplan der zu erstellenden oder zu korrigierenden Strasse auch das Verzeichnis der beitragspflichtigen Grundstücke aufzulegen bzw. deren Eigentümer über die Beitragspflicht und die mutmasslichen Kosten zu informieren, handle es sich keineswegs um eine blosser Ordnungsvorschrift von untergeordneter Tragweite, sondern um eine für den Schutz der Interessen der Privaten wichtige Bestimmung. Durch die Festlegung der beitragspflichtigen Grundstücke sowie die Bekanntgabe der mutmasslichen Kosten werde es den betroffenen Eigentümern ermöglicht, sich rechtzeitig, nämlich vor Ausführung des Strassenbaues, darüber schlüssig zu werden, ob sie dem Bauvorhaben stillschweigend zustimmen oder aber gegen das Projekt

bzw. dessen Ausgestaltung und die damit zusammenhängende Bildung von Interessenzonen Einsprache erheben wollten. Werde die Beitragspflicht erst nachträglich bestritten, könnten solche Einwendungen nicht mehr oder nicht mehr im gleichen Umfang erhoben werden. Dazu kam, dass der streitige Anstösserbeitrag nur bezüglich eines einzelnen Grundstückes bei Erteilung einer Baubewilligung erhoben wurde, ohne dass auch die andern im Einzugsbereich der ausgebauten Strasse liegenden Grundstücke erfasst worden wären.

2.5 Die in BGE 102 Ia 46 angestellten Überlegungen haben, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts, im Grundsatz nach wie vor Gültigkeit. Wann für die aus einem erstellten öffentlichen Werk einzelnen Grundeigentümern erwachsenden Sondervorteile ein Verfahren zur Beitragserhebung einzuleiten ist bzw. bis zu welchem Zeitpunkt ein solches Verfahren spätestens eingeleitet werden darf, sollte durch die betreffende Gesetzgebung zweckmässigerweise ausdrücklich geregelt werden, zumal eine analoge Anwendung von Verjährungs- oder Verwirkungsfristen aus anderen Rechtsgebieten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Wenn vorliegend sowohl im kantonalen Planungs- und Baugesetz (§ 111) wie auch in der gestützt darauf ergangenen kantonsrätlichen Grundeigentümerbeitragsverordnung (§ 9) explizit verlangt wird, dass das Verfahren zur Erhebung von Mehrwertbeiträgen noch vor der Ausführung des betreffenden Werkes einzuleiten ist, so handelt es sich dabei um eine wesentliche Verfahrensvorschrift, welche die Befugnis des Gemeinwesens zur Erhebung solcher Abgaben durch eine zeitliche Vorgabe begrenzt und sich für Mehrwertbeiträge der hier in Frage stehenden Art sachlich durchaus begründen lässt.

Je nach Art des durch Vorzugslasten zu finanzierenden öffentlichen Werkes könnte zwar eine enge zeitliche Bindung der Beitragserhebung an den Baubeginn auch sachwidrig sein, so namentlich dann, wenn es um Beiträge für den räumlich und zeitlich nicht klar begrenzbaren Bau bzw. Ausbau von öffentlichen Versorgungsnetzen geht. Wenn hierfür Beiträge nach dem System der Gesamtfinanzierung erhoben werden, so impliziert dies, dass die Befugnis zur Beitragserhebung zeitlich nicht an die Ausführung einzelner Ausbauprojekte geknüpft werden darf, sondern allenfalls auch ein längerer Zeitraum bis zur Festsetzung von Beiträgen vergehen kann; dem Gebot der Rechtssicherheit ist Genüge getan, wenn die Eigentümer aufgrund der Gesetzgebung wissen, dass solche Beiträge einmal erhoben werden (vgl. dazu Urteil 2P.71/2004 vom 10. Januar 2005). Vorliegend geht es jedoch um den Ausbau eines einzelnen Strassenstückes, d.h. um ein innert eines bestimmten Zeitraumes auszuführendes und durch Vorzugslasten eines bestimmten Grundeigentümerkreises mitzufinanzierendes öffentliches Werk, wofür der entsprechende Beitragsplan, wie vom Gesetz vorgeschrieben und wie dies auch ohne weiteres möglich gewesen wäre, vor Ausführung der Arbeiten hätte aufgelegt werden müssen.

Ob und inwieweit eine Abweichung von dieser gesetzlichen Vorgabe trotz ihrer vorbehaltlosen Formulierung in besonderen Situationen zulässig sein könnte (z.B. wegen zeitlicher Dringlichkeit der auszuführenden Arbeiten oder allenfalls im Rahmen des Systems der Gesamtfinanzierung von Leitungsnetzen), braucht hier nicht untersucht zu werden. Es sind im vorliegenden Fall keine haltbaren Gründe ersichtlich, welche es rechtfertigen würden, entgegen dem klaren Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen erst nach Jahr und Tag ein Beitragsverfahren einzuleiten. Dass die durch Vorzugslasten zu finanzierenden Erschliessungsanlagen, wie vom Verwaltungsgericht hervorgehoben, heute in der Regel bereits durch die geltende Planung vorgegeben sind und insofern von den Grundeigentümern im Beitragsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden können, trifft zwar zu; davon geht aber schon das kantonale Planungs- und Baugesetz aus, indem es den Erlass von Erschliessungsplänen vorsieht, welche die zu erstellenden Verkehrs- sowie Versorgungs- und Gewässerschutzanlagen festlegen können, was jedoch in den Augen des kantonalen Gesetzgebers die Berechtigung der Vorschrift, wonach der Beitragsplan vor Ausführung der betreffenden Erschliessungsanlage aufzulegen

ist, nicht in Frage stellt. Wenn künftig für die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen in zeitlicher Hinsicht eine flexiblere Regelung gelten soll, obliegt es dem zuständigen Gesetzgeber, die betreffenden Bestimmungen zu ändern. Indem das Verwaltungsgericht die Vorschrift, wonach der Beitragsplan vor Ausführung des Werkes aufzulegen ist, ohne stichhaltige Gründe nicht zur Anwendung brachte und stattdessen als zeitliche Schranke für die Beitragserhebung bloss eine zehnjährige Verjährungsfrist ab Ausführung des Werkes gelten lassen wollte, verfiel es in Willkür. Seine Entscheide sind daher in Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde aufzuheben. Die Frage, wie aufgrund der vom Verwaltungsgericht vertretenen Betrachtungsweise der Einwand der Verjährung zu beurteilen wäre, braucht damit nicht geprüft zu werden.

3.

Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten der unterliegenden Einwohnergemeinde Erschwil aufzuerlegen,

deren Vermögensinteressen vorliegend betroffen sind (Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 153 und 153a OG). Die Beschwerdeführer haben für das Verfahren vor Bundesgericht Anspruch auf Parteientschädigung durch die Einwohnergemeinde Erschwil (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 26. Januar 2005 und vom 6. November 2002 werden aufgehoben.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Einwohnergemeinde Erschwil auferlegt.

3.

Die Einwohnergemeinde Erschwil hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Erschwil, der Schätzungskommission und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Oktober 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: