

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_452/2010

Urteil vom 22. August 2011
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Merz.

Verfahrensbeteiligte
Einwohnergemeinde Selzach,
Schänzlistrasse 2, Postfach 324, 2545 Selzach,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Walter Keller,

gegen

X._____,
A. und B.Y._____, beide vertreten durch Rechtsanwalt Harald Rüfenacht,
Beschwerdegegner,

Schätzungskommission des Kantons Solothurn, Bielstrasse 9, 4502 Solothurn.

Gegenstand
Gemeindeautonomie (Grundeigentümerbeiträge),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 14. April 2010.

Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde Selzach beschloss im Frühling 2006 den Neu- bzw. Ausbau verschiedener Erschliessungsstrassen im Gebiet "R._____". Sie legte zwei verschiedene Beitragspläne auf, darunter einen, der den Ausbau des R._____wegs auf eine Breite von fünf Metern zum Gegenstand hatte. Darin wurden die von den Grundeigentümern zu tragenden Kosten auf 50 % und für das im Perimeter gelegene Grundstück Nr. zzz des Klubs K._____ die massgebliche Ausnützungsziffer 0,6 festgesetzt. Die Schätzungskommission des Kantons Solothurn hob auf Beschwerden von Grundeigentümern hin beide Beitragspläne auf und wies die Akten an die Einwohnergemeinde Selzach zur Vornahme der erforderlichen Anpassungen zurück (Entscheide vom 28. September 2007 in den Sachen SKBEI.2006.13, SKBEI.2006.14 - von der Schätzungskommission in ihrem Entscheid irrtümlich als SKBEI.2007.14 angegeben - und SKBEI.2006.15).

Noch vor Abschluss des weiteren Rechtsmittelverfahrens annullierte der Gemeinderat von Selzach am 17. Januar 2008 die Beitragspläne und Beitragsberechnungen aus dem Jahr 2006 und beauftragte die Bauverwaltung, neue Pläne und Beitragsberechnungen auszuarbeiten. Die von X._____ sowie von A. und B.Y._____ und weiteren Grundeigentümern insoweit gegen die neuen Festlegungen erhobenen Beschwerden hiess die Schätzungskommission am 19. November 2009 in zwei Punkten gut. Sie erklärte, der von den Grundeigentümern zu tragende Kostenanteil für den Ausbau des R._____wegs sei bereits im Jahr 2006 auf 50 % festgelegt worden und könne nicht neu auf 100 % erhöht werden. Aus dem gleichen Grund dürfe auch die Ausnützungsziffer der Parzelle Nr. zzz des Klubs K._____ nicht von 0,6 auf 0,4 gesenkt werden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn wies die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde der Einwohnergemeinde Selzach mit Urteil vom 14. April 2010 ab.

B.

Die Einwohnergemeinde Selzach beantragt dem Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, das erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und den Beitragssatz der Grundeigentümerbeiträge für den Ausbau des R._____wegs auf 100 % sowie die Ausnützungsziffer der Parzelle Nr. zzz auf 0,4 festzusetzen.

A. und B.Y._____ sowie das Verwaltungsgericht stellen den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Schätzungskommission und X._____ haben sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Die Solothurner Gemeinden verfügen bei der Erhebung von Gebühren und Beiträgen für den Bau von Infrastruktureinrichtungen über eine erhebliche Entscheidungsfreiheit, weshalb die Beschwerdeführerin zur Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie befugt ist (vgl. Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sowie Art. 50 und 189 Abs. 1 lit. e BV und §§ 108 ff. des Solothurner Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 [BGS 711.1]; Urteil 2P.45/2005 vom 30. Juni 2005 E. 2, in: ZBI 107/2006 S. 382; allg. BGE 136 I 404 E. 1.1 S. 406 f. mit Hinweisen).

2.

2.1 Streitgegenstand bildet die Frage, ob der angefochtene Entscheid diese Autonomie der Beschwerdeführerin verletzt, indem er beim Beitragsplan "Ausbau R._____weg" die von den Grundeigentümern zu tragenden Kosten auf 50 % und die bei der Berechnung des Perimeterbeitrags massgebende Ausnützungsziffer der Parzelle Nr. zzz auf 0,6 festlegt.

2.2 Die Vorinstanz geht davon aus, dass die Beschwerdeführerin am 27. April 2006 durch Beschluss des Einwohnergemeinderats die beiden erwähnten Punkte geregelt habe. Sie seien im anschliessenden Rechtsmittelverfahren von keiner Seite in Frage gestellt worden und daher rechtskräftig geworden. Der Beschwerdeführerin sei es deshalb verwehrt, den Beitragssatz nachträglich von 50 auf 100 % zu erhöhen und die für die Berechnung des Beitrags massgebliche Ausnützungsziffer der Parzelle Nr. zzz auf 0,4 zu senken.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz einerseits eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vor, weil sie übersehen habe, dass die Schätzungskommission in ihrem Entscheid SKBEI.2006.14 vom 28. September 2007 den am 27. April 2006 beschlossenen Beitragsplan "Ausbau R._____weg" aufgehoben habe. Andererseits verletze es Bundesrecht, den einzelnen Festlegungen eines Beitragsplans Rechtskraft zuzusprechen. Diese Bundesrechtsverletzung sieht die Beschwerdeführerin in einer willkürlichen Anwendung der kantonalen Bestimmungen und in einer gegen die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verstossenden Behandlung der beitragspflichtigen Grundeigentümer.

2.3 Die Schätzungskommission hat am 28. September 2007 zwei Entscheide gefällt, die den Beitragsplan "Ausbau R._____weg" zum Gegenstand hatten. Das Dispositiv war in den beiden Urteilen nicht gleich abgefasst. In der Sache SKBEI.2006.14 (wie erwähnt von der Schätzungskommission in ihrem Entscheid irrtümlich als SKBEI.2007.14 bezeichnet) wurden in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der erwähnte Beitragsplan ausdrücklich aufgehoben und die Akten an die Beschwerdeführerin zurückgesandt zwecks Ausarbeitung der Perimeterplanung und -beitragsberechnung im Sinne der Erwägungen. Demgegenüber enthielt das Dispositiv in der Sache SKBEI.2006.15 keine ausdrückliche Aufhebung des Beitragsplans "Ausbau R._____weg", sondern beschränkte sich auf die Gutheissung der Beschwerde und die Rückweisung der Akten an die Beschwerdeführerin zwecks Anpassung der Perimeterplanung und -beitragsberechnung.

Wenn die Vorinstanz erklärt, die Schätzungskommission habe lediglich den Beitragsplan "Neubau S._____, T._____ und U._____weg" aufgehoben, nicht aber denjenigen "Ausbau R._____weg", erscheint dies angesichts der in SKBEI.2006.14 verwendeten Formulierung offensichtlich unzutreffend. Daran ändert nichts, dass der Entscheid in der Sache SKBEI.2006.14 anders als in SKBEI.2006.15 nicht in Bezug auf die hiesigen Verfahrensbeteiligten Y._____ und X._____ erging; die teilweise Gutheissung erfolgte in beiden Verfahren aus den selben Gründen (vgl. nachfolgende E. 2.4). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung ist deshalb in diesem Punkt zu korrigieren (Art. 105 Abs. 2 BGG). Dieser Fehler führt indessen nur zur Gutheissung der Beschwerde, wenn er rechtserheblich ist.

2.4 Die gegen den Beitragsplan "Ausbau R._____weg" erhobenen Rechtsmittel hatten gemäss den Entscheiden der Schätzungskommission vom 28. September 2007 in dem Umfang Erfolg, als sie den lediglich teilweisen Einbezug der Parzelle Nr. zzz in den Perimeter rügten. In den übrigen

Punkten wurden sie abgewiesen. Trotz der unterschiedlichen Formulierung des Dispositivs stimmen die beiden Entscheide SKBEI.2006.14 und SKBEI.2006.15, soweit sie den Beitragsplan "Ausbau R. _____weg" betreffen, inhaltlich völlig überein. Es ist auch offenkundig, dass in beiden Fällen dasselbe angeordnet werden sollte.

Der von der Schätzungskommission verlangte Einbezug des ganzen in der Bauzone liegenden Teils der Parzelle Nr. zzz bedingt eine Anpassung des Beitragsplans und der dazugehörigen Beitragsberechnung. Der Mangel wirkt sich auf die Höhe aller beitragspflichtigen Grundeigentümer aus. Es ist deshalb folgerichtig und üblich, in einem solchen Fall den Beitragsplan aufzuheben.

2.5 Das bedeutet der Vorinstanz zufolge jedoch nicht, dass dadurch der Streitgegenstand auf den gesamten Planinhalt und alle Beitragspflichtigen ausgeweitet würde. Dieser soll sich vielmehr auf die Teile des Beitragsplans, die angefochten wurden, beschränken.

Nicht beanstandete Teile des durch Verfügung oder einen Plan bestimmten Rechtsverhältnisses gehören nicht zum Streitgegenstand (BGE 125 V 413 E. 1b S. 414 f.). Es ist auch anerkannt, dass die Aufhebung eines fehlerhaften Urteils durch das Bundesgericht nichts daran ändert, dass die kantonale Instanz bei der Neuurteilung die Urteilmotive des Bundesgerichts zu beachten hat (BGE 122 I 250 E. 2 Ingress S. 251 mit Hinweisen). Ergibt sich aus der Urteilsbegründung, dass materiell lediglich eine Teilaufhebung vorliegt, gilt das kantonale Urteil im Übrigen als bestätigt, so dass die mit dieser Bestätigung beschwerte Partei ihr eigenes Rechtsmittel nicht mehr zu Ungunsten der Gegenpartei zurückziehen kann (BGE 122 I 250 E. 2b S. 252).

Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern es willkürlich sein soll, diese für das Bundesrecht entwickelten Grundsätze auch im hier streitigen Beitragsverfahren anzuwenden, zumal das solothurnische Recht keine ausdrückliche Regelung dieser Fragen enthält. Sie ist aber der Auffassung, dass Beitragspläne aus Gründen der Praktikabilität als Gesamtheit betrachtet werden müssten; es könnten deshalb nicht einzelne Teile von ihnen rechtskräftig werden. Sie habe deshalb die Möglichkeit gehabt, nach der Aufhebung des Beitragsplans "Ausbau R. _____weg" nochmals von vorne zu beginnen und auch nicht umstrittene Punkte anders zu regeln.

Praktische Erwägungen legen es jedoch keineswegs nahe, bei Beitragsplänen von den dargestellten Grundsätzen abzuweichen. Beitragspläne regeln ganz im Gegenteil die Rechtsverhältnisse mit einer Vielzahl von Grundeigentümern, die unterschiedlich sein können, insbesondere wenn lediglich einzelne von ihnen Rechtsmittel ergreifen. Auch der von der Beschwerdeführerin angerufene § 19 der Verordnung des Kantonsrats von Solothurn vom 3. Juli 1978 über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren (BGS 711.41) legt keinen gegenteiligen Schluss nahe. Im Interesse der Praktikabilität sieht diese Norm vor, bei Gutheissung von Einsprachen oder Beschwerden auf eine Neuauflage des Beitragsplans zu verzichten und die nötigen Anpassungen auf vereinfachtem Weg mit eingeschriebenem Brief an die betroffenen Grundeigentümer vorzunehmen. Das zeigt, dass ein einmal aufgestellter Beitragsplan möglichst nicht abgeändert werden soll. Es ist deshalb nicht willkürlich, im Fall einer Rückweisung die von keiner Seite angefochtenen Teile eines Beitragsplans gemäss den dargestellten Grundsätzen als rechtskräftig zu erachten.

2.6 Bei dieser Sachlage erscheint die von der Beschwerdeführerin am 17. Januar 2008 verfügte Annullierung des 2006 beschlossenen Beitragsplans "Ausbau R. _____weg" und dessen neue Ausarbeitung als Widerruf der darin enthaltenen Beitragsfestsetzungen.

Die Vorinstanz stellt fest, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der erstmaligen Festlegung im Frühling 2006 nicht verändert hätten und aus diesem Grund eine Neufestsetzung nicht in Betracht falle. Die Beschwerdeführerin bestreitet das nicht, sondern macht geltend, der 2006 beschlossene Beitragssatz von 50 % sei fälschlicherweise erfolgt, weil die betroffenen Grundeigentümer noch keine Beiträge an den Strassenbau geleistet hätten; ausserdem liege es in ihrem Ermessen, die Ausnützungsziffer für die Parzelle Nr. zzz in Wiedererwägung zu ziehen und neu auf 0,4 festzulegen. A. und B.Y. _____ widersprechen diesen tatsächlichen und rechtlichen Behauptungen.

Es kann offen bleiben, ob die beiden umstrittenen Festlegungen im ersten Beitragsplan fehlerhaft waren. Denn auch unrichtige Verfügungen können nach Eintritt der Rechtskraft nur zurückgenommen werden, wenn das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz überwiegt. Das trifft in der Regel nicht zu, wenn die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren (BGE 137 I 69 E. 2.3 S. 71 f. mit Hinweisen). Aus diesem Grund sind formell rechtskräftige Steuerverfügungen grundsätzlich unabänderlich, ergehen sie doch aufgrund eines Veranlagungs- oder Ermittlungsverfahrens, bei dem der Sachverhalt besonders eingehend untersucht wird (BGE 121 II 273 E. 1a/bb S. 277). Nicht anders verhält es sich bei der Festsetzung von Erschliessungsbeiträgen. Die Voraussetzungen für einen Widerruf der im Jahr 2006 rechtskräftig festgesetzten Punkte sind demnach nicht erfüllt. Insoweit muss auch die Rüge der rechtsungleichen Behandlung der Grundeigentümer der Einwohnergemeinde Selzach ins Leere stossen. Andernfalls

könnte der Vertrauensschutz mit dem Argument der rechtsgleichen Behandlung regelmässig aus den Angeln gehoben werden. Der Schutz des berechtigten Vertrauens muss in diesem Zusammenhang aber vorgehen.

2.7 Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

3.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin, die finanzielle Interessen verfolgt, aufzuerlegen (Art. 65 und 66 Abs. 1 und 4 BGG). Sie hat ausserdem A. und B.Y._____ für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen, nicht jedoch X._____, der sich nicht hat vernehmen lassen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat A. und B.Y._____ für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 5'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. August 2011

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Merz