

schossen zulässt, zeigt im übrigen, dass reduzierte Fensterflächen in bewohnten Dachgeschossen ortsüblich sind.

VGer 27.8.1997

2161

Kanalisationsanschlussgebühr. Beschwerdelegitimation der Gemeinde. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zur Gebührenerhebung.

Die Gewässerschutzkommission der Gemeinde W. setzte die Anschlussgebühr der H. AG auf Fr. 49'500.-- fest. Dabei stützte sie sich auf einen Beschluss des Gemeinderates, welcher die Kanalisationsgebühr für Gewerbe und Industrie auf Fr. 1'500.-- pro Einwohnergleichwert festlegte und folgendes definierte: 1 Einwohnergleichwert = 3 Betriebsangehörige. Das von der Einwohnergemeinde W. erlassene Kanalisationsreglement (KR) bestimmt in Art. 26 lediglich, dass die Anschlussgebühr für Gewerbe und Industrie vom Gemeinderat nach Massgabe der von der Fachstelle für Gewässerschutz (FGS) bestimmten Bewohnergleichwerten festzusetzen sei.

1. Vorab ist umstritten, ob die Gemeinde legitimiert sei, Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Regierungsrates zu erheben. Der Regierungsrat hob damit die Gebührenverfügung des Gemeinderates auf. Nach Art. 19 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, bGS 143.5) in Verbindung mit Art. 12 VwGerG (bGS 143.6) ist zur Beschwerde berechtigt, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat. Die in einem Rechtsmittelentscheid unterlegene Vorinstanz ist allerdings nicht allein schon kraft ihres Unterliegens zur Beschwerde legitimiert, sofern nicht eine besondere Vorschrift dies genügen lässt. Weil das ausserrhodische Verwaltungsrecht keine solche Behördenbeschwerde vorsieht, kann das Gemeinwesen nur im Rahmen des allgemeinen Beschwerderechts zur Beschwerde befugt sein. In diesem Sinn wird dem Gemeinwesen ein schutzwürdiges Interesse nach Art. 19 VwVG zugestanden, wenn es durch den angefochtenen Entscheid in gleicher oder ähnlicher Weise betroffen ist wie eine Privatperson. Nach Lehre und Rechtsprechung ist dies bei Verfügungen

zu bejahen, welche die Rechte des Gemeinwesens als Eigentümer beschränken, es zu Leistungen verpflichten oder finanzielle Ansprüche wie Subventionen, Anteile an Steuern oder dergleichen zum Gegenstand haben und ihm solche Leistungen verweigern (vgl. *Häfelin/Müller*, Grundriss des Allg. Verwaltungsrechts, 2. Aufl., N 1381; *Kölz/Häner*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, N 245). Demnach ist eine Gemeinde insbesondere befugt, sich gegen Eingriffe in ihr Verwaltungs- oder Finanzvermögen zu wehren (*Kölz/Häner*, a.a.O., mit Hinweisen; *Schär*, Erläuterungen zum VwVG, N 30 zu Art. 19). Ein Teil der Lehre und insbesondere die bisherige Praxis in unserem Kanton geht noch weiter, indem eine Gemeinde generell dann rekurs- und beschwerdelegitimiert sein soll, wenn sie in einer Sache schutzwürdige kommunale öffentliche Interessen geltend machen kann und dadurch mehr betroffen ist als andere (vgl. *Schär*, Erläuterungen zum VwVG, N 27 zur Art. 19; *Kölz/Häner*, a.a.O., N 246).

Im vorliegenden Fall hält der Regierungsrat dafür, die Gemeinde sei vom angefochtenen Entscheid nur als Trägerin hoheitlicher Gewalt betroffen. Von einer Betroffenheit im Sinn einer Privatperson, sei es als Verfügungsadressatin oder Drittbetroffene, könne keine Rede sein. Dies trifft nicht zu. Die H. AG wird durch den angefochtenen Entscheid von der Leistung einer Anschlussgebühr an die Gemeinde befreit. Die Gemeinde ist daher materieller Mitadressat und jedenfalls Mitbetroffener der angefochtenen Verfügung. Ihr Rechtsschutzinteresse besteht darin, dass eine erfolgreiche Beschwerde geeignet ist, gewichtige finanzielle Nachteile von ihr abzuwenden. Die Gemeinde ist dadurch wie ein Privater in eigenen Interessen betroffen. Dass insbesondere finanzielle Interessen eines Gemeinwesens als schutzwürdige Anfechtungsinteressen gelten, wurde bereits dargelegt. Da die Gemeinde W. durch das Verweigern der Anschlussgebühr auch mehr als andere betroffen wird, ist ihre Legitimation zur Beschwerde nach Art. 19 VwVG zu bejahen. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage hat in Abgabesachen die Bedeutung eines verfassungsmässigen Rechts. Demnach bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur (rechtsatzmässigen) Festsetzung einer Abgaben an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage der Abgabe selber festlegen (BGE 120 Ia 3

mit Hinweisen). Weniger streng wird dieser Grundsatz jedoch im Bereich der Gebühren gehandhabt, und zwar dort, wo der Bürger die Gesetzmässigkeit der Gebühr anhand verfassungsmässiger Grundsätze wie des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips überprüfen kann. Diese Grundsätze gelten auch auf kommunaler Stufe, wobei ein kommunaler Erlass einem formellen Gesetz gleichgestellt werden kann, wenn er von der nach kantonalem Recht ermächtigten Gemeindelegislative (Gemeindeversammlung oder -parlament) beschlossen wurde oder aber dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstand (BGE 120 Ia 266). Eine Blankodelegation an die Gemeindeexekutive zur Festsetzung von öffentlichen Abgaben vermag hingegen dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage nicht zu genügen (BGE 120 Ia 267, BGE 118 Ia 320 = Pra 82/1993, Nr. 139).

Das von der Einwohnergemeinde als Gemeindelegislative erlassene Kanalisationsreglement lässt in Art. 26 offen, was unter einem Bewohnergleichwert zu verstehen ist. Der Regierungsrat rügte daher zu Recht, dass die Festsetzung der Bemessungsgrundlage fast vollständig und damit in unzulässiger Weise an den Gemeinderat delegiert wurde. Zutreffend ist auch seine Feststellung, dass für den Bereich der Kanalisationsanschlussgebühren weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip dem Bürger eine wirksame Kontrolle ermöglicht. Es sind im wesentlichen die gleichen Gründe, welche die Rechtsprechung auch bei den Gebühren für eine Trinkwasserversorgung anführte (u.a. das Fehlen eines Marktwertes bei einem Versorgungsmonopol, vgl. Pra 82/1993, Nr. 139, E. 4, betr. Trinkwasserversorgung Lugano), welche auch hier eine wirksame Kontrolle durch den Bürger ausschliessen. Entsprechend sind die Kriterien für die Bemessung der Kanalisationsanschlussgebühr durch die Gemeindelegislative in einem Gesetz im formellen Sinn festzusetzen und darf dies nicht auf dem Wege einer mehr oder weniger umfassenden Delegation dem Gemeinderat überlassen werden. Dies wird vom Gemeinderat W. in der Beschwerde nicht mehr bestritten. Er macht jedoch geltend, mit Art. 10 des kantonalen Umweltschutzgesetzes (USG-AR, bGS 814.0) bestehe für die Erhebung der Kanalisationsgebühren eine hinreichende gesetzliche Grundlage.

Nach dieser Bestimmung vollzieht der Gemeinderat die den Gemeinden im kantonalen USG übertragenen Aufgaben und er erlässt auch die erforderlichen Vollzugsbestimmungen. Nach Wortlaut und Stellung im allgemeinen Teil wird mit dieser Bestimmung der Ge-

meinderat einzig mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt. Diese Bestimmung darf jedoch nicht als Blankodelegation an den Gemeinderat missverstanden werden. Auch der kantonale Gesetzgeber ist bei Abgaben seit jeher an die strengen Delegationsgrundsätze gebunden, und diese haben nicht erst mit dem Inkrafttreten von Art. 69 Abs. 2 lit. b der neuen Kantonsverfassung Verfassungsrang erhalten (vgl. *J. Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, N 5 zu Art. 69). Hätte der kantonale Gesetzgeber im USG-AR die Erhebung der Kanalisationsanschlussgebühren an die Gemeindeexekutive delegieren wollen, so hätte auch er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage selber festlegen müssen. Die kantonalen Vorgaben in Art. 10, aber auch in Art. 41 (Abwasserreglemente), Art. 42 (Grundsatz) und Art. 43 (Anschlussgebühren) des USG-AR sind nun aber offensichtlich nicht in diesem Sinn hinreichend bestimmt, dass der Vollzug unmittelbar und einzig durch eine Verordnung der Gemeindeexekutive erfolgen könnte. Art. 43 USG-AR bestimmt nur gerade, dass beim erstmaligen Anschluss an die öffentlichen Abwasseranlagen und nach An-, Um- und Ausbauten, die sich auf das Abwasser auswirken, die Gemeinden von den Grundeigentümern eine Anschlussgebühr erheben. Damit hat der kantonale Gesetzgeber zwar den Kreis der Abgabepflichtigen, nicht jedoch die Bemessungsgrundlage festgelegt. Desgleichen gilt für Art. 42 USG-AR, denn auch dort ist einzig von verursachergerechten Gebühren die Rede. Hat somit auch der kantonale Gesetzgeber die Bemessungsgrundlage nicht näher bestimmt, so bleibt diese Aufgabe als Folge der bei Abgaben strengen Delegationsanforderungen zwingend der Gemeindelegislative vorbehalten. Der Gemeinderat war somit auch gestützt auf das kantonale USG nicht befugt, in eigener Kompetenz die Bemessungsgrundlage für die streitige Kanalisationsanschlussgebühr rechtsatzmässig festzulegen, wie er dies mit seinem Beschluss vom 25. Oktober 1994 getan hat. Daher ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Gebührenverfügung des Gemeinderates vom 23. November 1994 mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage aufhob.

Daran ändert nichts, dass der Regierungsrat in anderen Gemeinden offenbar mit dem Gemeinderatsbeschluss vom 25. Oktober 1994 vergleichbare Bestimmungen in gemeinderätlichen, nicht dem Referendum unterstellten Reglementen genehmigte. Die Genehmigung eines Erlasses stellt, gleich ob konstitutiver oder deklaratorischer Natur, immer nur eine vorläufige Rechtskontrolle dar und schliesst die An-

fechtung bei der zuständigen Rechtsmittelinstanz nicht aus (*Rhinow/Krähenmann*, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 144/B IIa). Weder das Gericht noch der Regierungsrat sind im Rechtsmittelverfahren an die vorgängige Genehmigung gebunden. Auch der Regierungsrat kann einen von ihm genehmigten Erlass erneut überprüfen und allfällige Rechtsfehler korrigieren.

VGer 10.12.1997

2162

Revision und Berichtigung rechtskräftiger Steuerveranlagungen (Art. 97 und 98 StG). Rechtsmittel gegen Entscheide und Verfügungen der kantonalen Steuerverwaltung.

Nach Art. 91 des kantonalen Steuergesetzes (StG, bGS 621.11, in der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Fassung) kann gegen den Einspracheentscheid der Veranlagungsbehörde innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben werden. Für das ausserordentliche Rechtsmittel der Revision wird in Art. 97 weder die gesuchsbehandelnde Behörde noch eine allfällige Rechtsmittelinstanz bezeichnet. Für die Behandlung von Berichtigungsbegehren wird in Art. 98 zwar die kantonale Steuerverwaltung als zuständig erklärt, aber als Rekursinstanz wird fälschlicherweise immer noch die per 1. Januar 1995 aufgehobene Steuerrekurskommission bezeichnet.

Das Verwaltungsgericht hat lückenfüllend entschieden, dass aufgrund der systematischen Stellung im Kapitel "C. Die Rechtsmittel" (Art. 89-98 StG) auch für die *Revision* (Art. 97) der Rechtsmittelweg nach Art. 91 StG gilt. Demnach ist auch gegen einen Revisionsentscheid der Veranlagungsbehörde einzig die Beschwerde ans Verwaltungsgericht gegeben. Art. 97 StG lässt offen, wann und wo ein Revisionsbegehren einzureichen ist. Diese Lücke ist durch das subsidiär anwendbare Gesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, bGS 143.5) zu schliessen (Art. 1 VwVG). Das Revisionsbegehren ist innert der Fristen nach Art. 14 Abs. 2 VwVG (innerhalb eines Monats, seitdem der Gesuchsteller vom Wiederaufnahmegrund Kenntnis erhalten