

26

GSchG. Einmalige Anschlussgebühr zwecks Schuldentilgung. Prinzip der Nichrückwirkung. Bemessung der periodischen Benützungsgebühren. Verursacherprinzip.

- **Gesetzliche Grundlage für einmalige Anschlussgebühr (E.2).**
- **Die Erhebung von besonderen einmaligen Anschlussgebühren, welche der Tilgung von aufgelaufenen Schulden aus früheren nicht amortisierten Investitionen in der Gemeinderechnung dienen, scheidet am Prinzip der Nichrückwirkung (E.3, 4).**
- **Bei der Bemessung der periodisch erhobenen Benützungsgebühren müssen zwingend Bezugsgrößen berücksichtigt werden, welche einen tatsächlichen Zusammenhang mit der tatsächlichen Benutzung der betreffenden Anlage haben (E.6).**

LPAc. Tassa di allacciamento unica per l'estinzione di un debito. Principio della non retroattività. Valutazione delle tasse di consumo periodiche. Principio di causalità.

- **Base legale per tassa di allacciamento unica (cons. 2).**
- **Il prelievo di tasse di allacciamento uniche speciali, che servono ad estinguere l'ammassarsi di debiti per precedenti investimenti non ammortizzati dei conti comunali, non regge al divieto della non retroattività (cons. 3, 4).**
- **Nella valutazione delle tasse di consumo prelevate periodicamente devono necessariamente essere prese in considerazione delle entità che abbiano una effettiva relazione con il consumo oggettivo del relativo impianto (cons. 6).**

Erwägungen:

2. a) Dass die Gemeinde zur Erhebung von Anschlussgebühren befugt ist, ergibt sich aus den Art. 3a und 60a GSchG in Verbindung mit Art. 21 und 22 KGSchG.

b) Auszugehen ist vorliegend von dem von der Gemeindeversammlung am 6. November 2001 verabschiedeten Nachtrag zum Gebührenreglement. Dieser hat – soweit für die Beurteilung der vorliegenden Rekurse von Interesse – folgenden Wortlaut:

«Art. 1 Besondere Anschlussgebühr

Zur Finanzierung der Sanierung und Erweiterung der ARA S. R., 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 S., 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 noch in der Höhe von bloss 1% verfügt worden sind. ...»

c) Gestützt auf diese formell-gesetzliche Grundlage erhob die Rekursgegnerin u.a. auch von allen bereits seit Jahren an das Kanalisationsnetz angeschlossenen Grundeigentümern die streitige besondere einmalige Anschlussgebühr. Die Notwendigkeit dieser Gebühr begründete sie im Wesentlichen damit, dass neben den Neubaukosten für die ARA S. R. (Fr. 880 000.–) und die ARA S. E. (Fr. 565 000.–) auch noch aufgelaufene Schulden aus früheren, nicht amortisierten Investitionen in der Gemeinderechnung (insgesamt Fr. 1540 000.–) finanziert werden müssten.

3. Als die Rekurrenten erstmals zur Entrichtung einer einmaligen Anschlussgebühr verpflichtet wurden, galt noch das im Jahre 1971 erlassene und mit zwei Gemeindeversammlungsbeschlüssen in den Jahren 1978 und 1982 ergänzte Gebührenreglement. Während das Reglement 1971 eine einmalige Anschlussgebühr (vgl. Art. 71) von 1% vorsah, wurde – nach Abschluss der Bauarbeiten der anfangs der 80er Jahre zusammen mit den Nachbargemeinden erstellten Kläranlage – für alle bereits bestehenden Gebäude zusätzlich eine weitere einmalige Abgabe von 2,5 ‰ erhoben. Diese gesetzlichen Grundlagen wurden mit dem am 30. Dezember 1998 verabschiedeten Gebührenreglement aufgehoben und durch letzteres ersetzt. In Ergänzung desselben wurde am 19. November 2001 die Anschlussgebühr von 1% auf 2% erhöht und gleichzeitig auch beschlossen, von allen bereits angeschlossenen

Eigentümern die nunmehr angefochtene besondere einmalige Anschlussgebühr zu erheben. Seitens der Rekurrenten wird nun nicht in Abrede gestellt, dass die Gemeinde aufgrund der oben erwähnten bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften berechtigt ist, auch bei ihnen für die der Gemeinde anfallenden Neubaukosten der ARA S. R. und der ARA S. E. Anschlussbeiträge zu verlangen (so bereits BGE 97 I 340, 102 Ia 72, 103 Ia 30; BVR 1984 S. 43 mit Hinweisen; BVR 1998 S. 459 ff.). Insofern erweisen sich die angefochtenen Rechnungsverfügungen denn auch als rechens. Die Rekurrenten wehren sich nun aber allesamt gegen jenen Teil der Gebühr, mit welchem aufgelaufene Schulden aus früheren, nicht amortisierten Investitionen aus der Gemeinderechnung (Zeitraum: 1980–2000) finanziert werden sollen. Hinsichtlich dieses Teils der Gebühr machen sie eine unzulässige Rückwirkung geltend. Ihr Einwand erweist sich aus folgenden Überlegungen als berechtigt.

4. a) In zeitlicher Hinsicht ist regelmässig jenes Recht anwendbar, das bei Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Sachverhaltes gilt. Neues Recht gilt grundsätzlich nicht zurück. Altes Recht wiederum wird mit seiner formellen Aufhebung nicht schlechthin unanwendbar; es bleibt weiterhin massgeblich für Tatbestände, die sich vor der Aufhebung erfüllt haben (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel und Stuttgart 1976, Nr. 15 B I, S. 95 mit Hinweisen). Dies gilt regelmässig für Sachverhalte, die sich vor Inkrafttreten des neuen Rechts abschliessend verwirklicht haben. Bezüglich der Beurteilung nicht abgeschlossener Sachverhalte ist die Praxis dagegen uneinheitlich. Wenn das neue Recht, gestützt auf Sachverhalte, die früher eingetreten sind, lediglich für die Zeit seit Inkrafttreten angewandt wird, wird die darin liegende – so genannte unechte – Rückwirkung grundsätzlich als zulässig erachtet (Kölz/Bossart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 20 N. 51, S. 386 f.; Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 16 B III; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 16 B III, S. 48 f.; je mit Hinweisen). Insbesondere bei streitigen Beiträgen und Gebühren ist grundsätzlich auf den Sachverhalt abzustellen, der die Zahlungspflicht auslöst (Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 15 B IIIb, S. 98, mit Hinweisen). Diese entsteht für die als Vorzugslasten – d.h. aufgrund und nach Massgabe des besonderen Vorteils – erhobenen Anschlussbeiträge mit der Fertigstellung der öffentlichen Kanalisation. Auslöser der Bei-

tragspflicht ist demnach die Erschliessungsleistung des Gemeinwesens (Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 111 B Ib, S. 342 mit Hinweisen). Eine – echte – Rückwirkung neuen Rechts ist nur zulässig, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses doch zumindest klar gewollt sein.
- Sie muss überdies zeitlich mässig sein. Nach der Rechtsprechung spielt dieses Element insbesondere bei der Festsetzung oder Änderung von Abgaben, Renten oder Besoldungsansprüchen eine entscheidende Rolle. Dabei wurde ein ganzes Jahr noch nicht als übermässig qualifiziert, die Rückwirkung eines Kehrrechtreglementes bis zu 6 Monaten noch als angemessen betrachtet, 12 Jahre aber als klar übermässig eingestuft. Entscheidend sind die besonderen Verhältnisse der betreffenden Regelung. Insbesondere die Vorausssehbarkeit der Gesetzesänderung spielt eine Rolle.
- Sie muss durch triftige Gründe gerechtfertigt sein. Fiskalische Gründe genügen grundsätzlich nicht, es sei denn, die öffentlichen Finanzen seien in Gefahr (BGE 119 Ia 258, 102 Ia 73), so etwa bei dringender Notwendigkeit der Sanierung der Staatsfinanzen. Dagegen kann das Gebot rechtsgleicher Behandlung eine Rückwirkung rechtfertigen.
- Die Rückwirkung darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken (BGE 113 Ia 425, 102 Ia 72).
- Sie darf keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen. So ist z.B. eine rückwirkende Enteignung unzulässig (vgl. zum Ganzen: Häfelin / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N. 329 ff.; Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 16 B I, S. 104 ff.; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 16 B Ia–f, S. 47 ff. mit Hinweisen).
- Schliesslich darf vom Prinzip der Nichtrückwirkung nur ausnahmsweise abgewichen werden.

b) Wie die Rekurrenten zu Recht erkannt haben, sind im konkreten Fall verschiedene der oben dargelegten Voraussetzungen, unter welchen eine echte Rückwirkung zulässig wäre, nicht erfüllt.

aa) Fest steht, dass mit dem von allen Grundeigentümern einer überbauten Liegenschaft erhobenen besonderen einmaligen Anschlussbeitrag eine während rund 20 Jahren aufgelaufene Schuld aus früheren, nicht amortisierten Investitionen der öffentlichen Kanalisation (Zeitraum: 1980–2000) in der Gemeinderechnung finanziert werden soll. Der Umstand, dass es sich bei der Rekursgegnerin um eine finanzschwache Gemeinde handelt, vermag die

rückwirkende Abgabenerhebung nun aber nicht zu rechtfertigen, da sich aus dieser Überlegung noch keine relevante dringende Gefahr der öffentlichen Finanzen ableiten lässt.

bb) Ferner fehlt es im konkreten Fall auch an der Voraussetzung der zeitlichen Mässigkeit, weil die meisten der rekurrentischen Gebäude unbestrittenermassen bereits in den 70er bzw. den 80er Jahren an die öffentliche Kanalisation angeschlossen worden sind. Unbestritten ist, dass die anfangs der 80er Jahre gemeinsam mit den Nachbargemeinden erstellte ARA seit Jahren fertig gestellt und abgerechnet ist, und dass dafür von den Eigentümern überbauter Grundstücke (u.a. von den heutigen Rekurrenten) gestützt auf das Reglement 1971 (mit seinen Ergänzungen) einmalige Anschluss- und oder Mehrwertbeiträge erhoben und bezahlt worden sind. Lediglich bei einem Gebäude eines der Rekurrenten 1 wurde die Gebühr erst im Jahre 1996, mithin 5 Jahre vor Erhebung der nunmehr zur Beurteilung stehenden Gebühr, erhoben. Bei allen übrigen liegt die Erhebung 10, 20 oder mehr Jahre zurück. In allen Fällen kann daher – wie die Rekurrenten zu Recht geltend gemacht haben – nicht mehr von einer zeitlich mässigen Rückwirkung gesprochen werden.

cc) Auch aus Art. 21 KGSchG kann nichts zugunsten des gemeindlichen Rechtsstandpunktes abgeleitet werden. Dieser sieht keine Rückwirkung vor und ist damit für die Tilgung der in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden mittels Beiträgen gestützt auf das GSchG nicht einschlägig.

c) Bereits aus dieser Sicht erhellt ohne weiteres, dass die (kumulativ verlangten) Voraussetzungen für eine zulässige echte Rückwirkung im konkreten Fall nicht gegeben sind. Damit besteht aber für das Gericht kein Anlass, im konkreten Fall vom Prinzip der Nichtrückwirkung abzuweichen. Der Umstand, dass den weiteren von den Rechnungsverfügungen betroffenen (rund 340) Grundeigentümern die Beiträge unangefochten nach dem geänderten Gebührenreglement 1998 und dem Nachtrag 2001 auferlegt werden konnten, gebietet es – entgegen den sinngemäss vorgebrachten Ausführungen der Rekursgegnerin – jedenfalls auch nicht, dies im Sinne einer Gleichbehandlung im Unrecht auch gegenüber den Rekurrenten 1–3 zu tun, welche gegen die Rechnungsverfügungen Einsprache erhoben und die sie treffenden abschlägigen Entscheide angefochten haben. Die beanstandeten Beitragsverfügungen sind daher, soweit damit auch gerade noch aufgelaufene Schulden aus früheren, nicht amortisierten Investitionen aus der Gemeinderechnung (Zeitraum: 1980–2000) finanziert werden sollen, aufzuheben.

6. a) Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten rechtfertigen sich angesichts der von der Gemeinde ins Auge gefassten Erhöhung der periodischen Benützungsgebühren, des Umstandes, dass die den Gemeinden mit Art. 44 KGSchG gewährte Übergangsfrist von 5 Jahren zwischenzeitlich abgelaufen ist, der zwischenzeitlich geänderten Rechtslage und der damit einhergehenden Änderung in der Rechtsprechung noch einige klärende Bemerkungen.

b) Gestützt auf Art. 76 BV konkretisieren die Art. 3a und 60a GSchG das Verursacherprinzip (Verschmutzer – Zahlungspflichtiger im Bereich des Gewässerschutzes: «Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür», vgl. Art. 3a GSchG). Nach Art. 60a Abs. 1 GSchG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für den Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Dabei sind insbesondere die Art und Menge des erzeugten Abwassers, die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen, die Zinsen und der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen zu berücksichtigen (lit. a–d). Der Bund hat darauf verzichtet, selbst die erforderlichen Gebühren für die Abwasseranlagen festzulegen; er übertrug dies den Kantonen innerhalb der von ihm erlassenen Rahmenbedingungen. Der Kanton Graubünden wiederum hat diese Aufgabe an die Gemeinden delegiert (vgl. Art. 21 und 22 KGSchG). Die Gemeinden verfügen nun zwar über einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung verursachergerechter Gebühren, doch müssen sie eine Aufteilung in Grundgebühren und Gebühren, welche sich nach der Menge des erzeugten Abwassers richten, vorsehen. Auf diese Schranken weisen die vom Gesetzgeber mit dem Verursacherprinzip angestrebten Ziele hin: «Neben einer gesicherten Finanzierung hat die Überwälzung der Kosten auf den Verursacher auch eine ökologische Wirkung, motiviert sie ihn doch dazu, die Belastung der Gewässer zu reduzieren und trägt somit zur Entlastung von Behandlungsanlagen und der Umwelt bei (...) und zu einer verbesserten Effizienz von Umweltschutzmassnahmen» (BBl 1996 IV S. 1222). Dieses doppelte, finanzielle und ökologische Ziel des Gewässerschutzes erfordert, dass die periodische Benützungsgebühr inskünftig Bezugsgrössen berücksichtigt, die einen tatsächlichen Zusammenhang mit der tatsächlichen Benutzung der betreffenden Anlage haben. Auch wenn Art. 3a und 60a GSchG

höhere Anforderungen bezüglich des Umweltschutzes stellen, gebieten sie doch nicht, dass die Kosten ausschliesslich im Verhältnis zu den erzeugten Abwassermengen verteilt werden. Die relative Flexibilität solcher Grundsätze ermöglicht es den Kantonen (bzw. den Gemeinden), unverhältnismässige Kosten aus der administrativen Erfassung der Abwasserart und -menge zu vermeiden (vgl. zum Ganzen: BGE 2P.125/2001, publiziert in PRA 2002, S. 171 ff. mit weiteren Hinweisen).

A 02 64, 60, 56

Urteil vom 12. Dezember 2002

Dagegen an das Bundesgericht erhobene staatsrechtliche Beschwerde noch hängig.