

Schätzungskommission

Urteil vom 24. Februar 2021

Es wirken mit:

Präsident: Frey
Richter: Boss, Ingold
Aktuar: Hatzinger

In Sachen **SKGEB.2020.9**

Staat Solothurn,

v.d. Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst, Werkhofstrasse 65, Postfach, 4509 Solothurn

gegen

Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn,

Rechts- und Personaldienst, Baselstrasse 7, 4502 Solothurn

betreffend **Anschlussgebühren**

hat die Schätzungskommission **den Akten entnommen:**

1.1 Mit Rechnung vom 5. Oktober 2020 verlangte die Einwohnergemeinde (EG) der Stadt Solothurn, Stadtbauamt, vom Staat Solothurn, Hochbauamt, v.d. Bau- und Justizdepartement Anschlussgebühren Abwasser von Fr. 865'404.60 exkl. MwSt von Fr. 66'636.15, total ausmachend Fr. 932'040.75. Grundlage für diese Rechnung bildete die Einschätzung der Solothurnischen Gebäudeversicherung SGV vom 9. Juni 2020 betreffend den Neubau des Bürgerspitals. Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass der Grundeigentümer den Nachweis des Anteils von besonderen baulichen Massnahmen im energetischen oder umwelttechnischen Bereich zu erbringen habe.

1.2 Gegen diese Rechnung erhob der Staat Solothurn am 16. Oktober 2020 beim Gemeinderat der Stadt Solothurn Einsprache. Es wurde beantragt, die Rechnung für die Anschlussgebühren sei gestützt auf den tatsächlichen baulichen Mehrwert von 175 Mio. Franken anstelle der rund 273 Mio. Franken zu berechnen. Die Rechnung sei entsprechend zu reduzieren. Eventualiter sei die Stadt Solothurn zu verpflichten, dem Staat Solothurn schriftlich zuzusichern, beim künftigen Abbruch der Häuser 2, 3 und 4 eine entsprechende Rückvergütung auszurichten. Zur Begründung wurde vor allem ausgeführt, die Anschlussgebühr werde grundsätzlich aufgrund der Gesamtversicherungssumme der SGV der angeschlossenen Gebäude berechnet. Der bauliche Mehrwert betrage total Fr. 175'000'955.- (Einschätzung Haus 1: Fr. 273'722'200.-, abzügl. Abbruch bestehende Häuser 2, 3 und 4: Fr. 98'721'245.-). Die SGV weise den baulichen Mehrwert ebenfalls in der Höhe von 175 Mio. Franken aus. Auch bei der Fachhochschule in Olten sei für die Anschlussgebühren lediglich ein Differenzbetrag bezahlt worden. Der Zeitpunkt des Abbruchs sei indes nicht entscheidend. Insofern sei klar, dass für die Aufrechterhaltung des Spitalbetriebs die Häuser 2, 3 und 4 bis heute noch nicht hätten abgebrochen werden können.

1.3 Mit Einspracheentscheid vom 2. November 2020 wies der Gemeinderat Stadt Solothurn die Einsprache vollumfänglich ab. Die Rechnung des Stadtbauamts vom 5. Oktober 2020 wurde bestätigt und die Anschlussgebühr für das Haus 1, GB Solothurn Nr. 360, auf Fr. 932'040.75 festgesetzt. Massgebend für die Berechnung der Anschlussgebühr sei der von der SGV ausgewiesene Versicherungswert von Fr. 273'722'200.-. Dazu wurde im Wesentlichen angeführt, anders als in der Versicherungspolice werde im Schätzungsprotokoll der SGV, welches dem Stadtbauamt zugestellt worden sei, kein baulicher Mehrwert ausgewiesen. Dass sich die Gesamtversicherungssumme auf sämtliche Einzelbauten auf der Parzelle beziehe, wie sie in der Versicherungssumme separat erfasst würden, lasse sich dem Wortlaut der betreffenden Bestimmung nicht entnehmen. Ausserdem würden die auf den Grundstücken errichteten Bauten und Anlagen an das Wasser- und Abwasserleitungsnetz angeschlossen und nicht die Grundstücke. Es gehe beim hier betroffenen Haus 1 um einen Neubau, der erstmalig an das Wasser- und Abwassernetz angeschlossen werde. Zum Schätzungszeitpunkt sei kein Gebäudeabbruch erfolgt gewesen, ebenso wenig seien Wertverminderungsgründe ersichtlich. Auch wenn künftig die Häuser 2, 3 und 4 abgebrochen werden müssten, bilde das dem Stadtbauamt zugestellte Gebäudeprotokoll mit dem aufgeführten Versicherungswert die Grundlage für die Berechnung der Anschlussgebühr. Schliesslich mangle es einer gesetzlichen Grundlage für die Zusicherung einer entsprechenden Rückerstattung.

2.1 Mit Beschwerde vom 13. November 2020 gelangte der Staat Solothurn (nachfolgend Beschwerdeführer) an die Kantonale Schätzungskommission. Es wurde beantragt, der Einspracheentscheid der Stadt Solothurn vom 2. November 2020 sei aufzuheben; unter Kostenfolge. Zur Begründung wurde im Wesentlichen festgehalten, dass nicht erkennbar sei, weshalb der bauliche Mehrwert entgegen der Version in der Versicherungspolice nicht mehr ausgewiesen sei. Es würden keine Grundstücke angeschlossen. Sodann wiederholte der Beschwerdeführer die Begründung der Einsprache. Danach treffe es nicht zu, dass sich die Gebäudeversicherungssumme auf die einzelnen und nicht auf die Summe aller Gebäude auf einer Parzelle beziehe. Unrichtig sei auch, dass für den realisierten Spitalneubau (Haus 1) kein bestehendes Gebäude weichen müsse und es sich daher um einen reinen Neubau handle. Nach dem kantonalen Gestaltungsplan Bürgerspital mit Sonderbauvorschriften müssten die Häuser 2, 3 und 4 zwingend abgebrochen werden, um die Etappe 2 fertigstellen zu können. Der Neubau von Etappe 2 werde in den Jahren 2023-2025 realisiert. Auch mit dem Baugesuch vom 22. August 2014 seien die Phasen in den Etappenplänen "Situation" und im Baubeschrieb "Konzept" beschrieben worden; sie seien integrierender Bestandteil der Baubewilligung. Diesen Umstand habe die SGV in ihrer Einschätzung vom 29. Juni 2020 als baulichen Mehrwert ausgewiesen. Diese Einschätzung entspreche ständiger Rechtsprechung. Danach würden die neuen Anschlussgebühren berechnet aus dem baulichen Mehrwert, resultierend aus der Differenz vom alten zum neuen Gebäude. Die SGV weise den baulichen Mehrwert in der Höhe von 175 Mio. Franken aus. Die Häuser 2, 3 und 4 seien bis heute noch nicht abgebrochen worden; andernfalls hätte der Spitalbetrieb eingestellt werden müssen. Dieser Umstand sollte zwingend berücksichtigt werden. Da es hier um einen absoluten Spezialfall gehe, müsste dies sachgerecht beurteilt werden. Die vorliegende Ausgangslage könne nicht mit dem Ersatz eines Einfamilienhauses gleichgesetzt werden. Nach ständiger Rechtsprechung verhalte es sich bei privaten Häusern indes gleich. Gehe es bei den abzubrechenden Bauten nicht um reine Ruinen, stelle die SGV nur den Differenzbetrag in Rechnung. Weshalb dies hier nicht möglich sein sollte, könne nur mit finanziellen Interessen der EG der Stadt Solothurn begründet werden. Dass es grundsätzlich nicht möglich sei, bereits bezahlte Anschlussgebühren zurückzufordern, habe der Beschwerdeführer gewusst; es hätte sich dabei nur um eine mögliche Abwicklungsvariante gehandelt. Weiter sei davon auszugehen, dass mit der vollumfänglichen Abschöpfung auch das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip verletzt sein dürften. Nach dem Abbruch der Häuser 2, 3 und 4 stehe die finanzielle Leistung des Beschwerdeführers in keinem Verhältnis mehr zur Gegenleistung der Stadt Solothurn. Die Häuser 2, 3 und 4 hätten nur deshalb noch nicht abgerissen werden können, um einen kontinuierlichen Spitalbetrieb weiterhin zu gewährleisten. Der angefochtene Entscheid sei deshalb willkürlich. Weitere Ausführungen resp. Begründungen wurden ausdrücklich vorbehalten. Es wurde um Gutheissung der Beschwerde ersucht.

2.2 Mit Vernehmlassung vom 24. November 2020 beantragte die EG der Stadt Solothurn (Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde; unter Kostenfolgen. Es wurde auf eine Vernehmlassung verzichtet und auf die Begründung des angefochtenen Einspracheentscheids sowie die Vorakten verwiesen.

2.3 Dazu ist vom Beschwerdeführer bei der Schätzungskommission keine Stellungnahme mehr eingelangt.

Die Schätzungskommission zieht in **Erwägung**:

1. Die Beschwerde erfolgte frist- und formgerecht. Auf das Einholen einer Vollmacht des Regierungsrats kann verzichtet werden. Die Schätzungskommission ist sachlich zuständig (§ 116 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz, PBG, BGS 711.1). Der Beschwerdeführer ist durch die auferlegten Anschlussgebühren Abwasser beschwert und daher zur Beschwerde legitimiert. Auf das Rechtsmittel ist somit einzutreten.

2.1 Gemäss § 28 der Kantonalen Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren (GBV; BGS 711.41) haben die Grundeigentümer und Benützer für die Benützung der öffentlichen Anlagen der Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlagen Anschluss- und Benützungsgebühren zu entrichten (Abs. 1); diese dienen zur Finanzierung von Betrieb und Unterhalt der Erschliessungsanlagen, ihre Höhe ist so zu bemessen, dass sich die Anlagen weitgehend selbst erhalten (Abs. 2). Nach § 29 GBV erhebt die Gemeinde für den Anschluss an die öffentlichen Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen eine einmalige Anschlussgebühr. Diese wird aufgrund der Gesamtversicherungssumme der Solothurnischen Gebäudeversicherung der angeschlossenen Gebäude berechnet, sofern die Gemeinde nicht eine andere Berechnungsgrundlage beschliesst (Abs. 1). Die Gebührenansätze für den Anschluss an die Anlagen der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung sind von der Gemeinde in einem Reglement nach Art. 3 lit. a festzulegen; dabei kann sie für Erschliessungsanlagen, die nur durch Gebühren finanziert werden, höhere Ansätze bestimmen (Abs. 2). Bei einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme infolge baulicher Massnahmen ist eine Nachzahlung zu leisten. Die Gemeinde kann bestimmen, dass bei einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme um weniger als 5 % keine Anschlussgebühr nachzuzahlen ist (Abs. 3). Gemäss § 31 GBV hat der Gemeinderat die Gebühr zu ermässigen, sofern die Bemessung der Gebühren auf der Grundlage von § 29 GBV im Einzelfall zu offensichtlich unangemessenen Beträgen führt und insbesondere die Höhe der geforderten Gebühr zu weit von der tatsächlichen Leistung der Gemeinde abweicht.

2.2 Die Stadt Solothurn hat u.a. gestützt auf das PBG und die GBV ein Grundeigentümerbeitragsreglement (Regl.) erlassen. Dieses Reglement trat nach Annahme durch die Gemeindeversammlung und Genehmigung durch den Regierungsrat am 1. Januar 2019 in Kraft (§ 12 Regl.). Die hier streitige Abwasseranschlussgebühr ist in § 7 geregelt. Danach beträgt die Gebühr für den Anschluss an Abwasserbeseitigungsanlagen, für welche Beiträge nach § 6 erhoben werden, a) für Industriegebäude 1,5 Promille und für alle übrigen Gebäude 3 Promille der Gesamtversicherungssumme der SGV (mit Zusatzversicherung; Abs. 1). Die Gebühr für den Anschluss an Abwasserbeseitigungsanlagen, welche vor Inkrafttreten dieses Reglements erstellt wurden, beträgt a) für die an die Kanalisation angeschlossenen Grundstücke oder Grundstückteile: 1. Gebäudegrundfläche sowie verfestigte Plätze von mehr als 20 m², Fr. 3.- je m², 2. Restflächen, Fr. 1.- je m². Bei späterer Überbauung oder Verfestigung der Restfläche ist die Differenz nachzuzahlen. b) Für die an die Kanalisation angeschlossenen Gebäude: 1. Industriegebäude: 3 Promille, 2. alle übrigen Gebäude: 6 Promille der Gesamtversicherungssumme (Abs. 2). Bei einer Erhöhung der Gesamtversicherungssumme infolge Neu- oder Umbaus ist nach Abs. 1 oder 2 eine Nachzahlung zu leisten; eine Erhöhung von weniger als 5 % löst keine Nachzahlung der Anschlussgebühr aus (Abs. 3). Auf den Gebühren

der Abwasserbeseitigungsanlagen und Kanalisationen (§§ 7 ff.) wird die gesetzlich vorgeschriebene Mehrwertsteuer erhoben (§ 9bis Regl.).

3.1 Im vorliegenden Fall macht die Vorinstanz vor allem geltend, es sei der von der SGV ausgewiesene Versicherungswert von Fr. 273'722'200 massgebend. Zudem gehe es hier um einen Neubau und einen erstmaligen Anschluss an das Wasser- und Abwassernetz. Grundlage für die Berechnung der Anschlussgebühr bilde das Schätzungsprotokoll der SGV. Dagegen wendet der Beschwerdeführer im Wesentlichen ein, relevant sei hier nur der von der SGV ausgewiesene bauliche Mehrwert von 175 Mio. Franken. Die Gebäudeversicherungssumme beziehe sich auf die Summe aller Gebäude auf der Parzelle. Auch gehe es hier nicht um einen reinen Neubau. Ausserdem seien die Häuser 2, 3 und 4 deshalb noch nicht abgebrochen worden, weil sonst der Spitalbetrieb hätte eingestellt werden müssen. Der vorliegende Spezialfall sei sachgerecht zu beurteilen. Es sei denn nur der betreffende Differenzbetrag in Rechnung zu stellen. Im Übrigen wäre mit der vollen Abschöpfung wohl auch das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip verletzt.

3.2 Unbestrittenermassen liegt hier eine Erhöhung der Gesamtversicherungssumme von mehr als 5 % vor, was grundsätzlich eine Nachzahlung der streitigen Anschlussgebühren Abwasser auslöst. Unbestritten ist auch, dass die hier an sich nicht streitbetroffenen Häuser 2, 3 und 4 zu einem späteren Zeitpunkt abgebrochen werden. Dies kann denn im vorliegenden Fall nicht unberücksichtigt bleiben. Die Summe dieser drei Häuser von Fr. 98'721'245.- gemäss Einschätzung der SGV vom 29. Juni 2020 (Beschwerde Urkunde 4) ist daher von der der Einschätzung des umstrittenen Hauses 1 in Höhe von Fr. 273'722'200.- abzuziehen. Daraus resultiert der streitige bauliche Mehrwert von 175 Mio. Franken (gerundet) gemäss SGV-Einschätzung (S. 12). Dies stellt denn die Grundlage für die Berechnung der angefochtenen Anschlussgebühren Abwasser dar. Den vollen Versicherungswert des Hauses 1 im konkreten Fall zu berücksichtigen, wäre aufgrund der vorliegenden besonderen Umstände unverhältnismässig. Die Häuser 2, 3 und 4 wurden, was unbestritten geblieben ist, infolge der Aufrechterhaltung des Spitalbetriebs noch nicht abgebrochen. Dieser Umstand wurde in der Versicherungspolice der SGV vom 29. Juni 2020 wie erwähnt gleichsam als baulicher Mehrwert berücksichtigt. Dass dies laut Vorinstanz im Schätzungsprotokoll der SGV nicht der Fall sei, kann hier nicht massgebend sein; relevant ist die Police der SGV. Auch geht es beim betroffenen Haus 1 nicht um einen reinen Neubau, der erstmalig an das Abwassernetz angeschlossen würde; mithin ist der Altbau zu beachten. Die strittigen Anschlussgebühren sind nach dem Gesagten aufgrund des baulichen Mehrwerts zu berechnen, welcher sich aus der Differenz zwischen dem Gebäudewert des neuen Hauses 1 und dem Wert der bestehenden Häuser 2, 3 und 4 ergibt. Die Beschwerde erweist sich demnach als begründet.

3.3 Was die Vorinstanz weiter geltend macht, kann zu keinem anderen Resultat führen. Zwar kann sich fragen, ob hier nicht ein Neubau des Hauses 1 vorliegt, ohne dass der Abbruch der Häuser 2, 3 und 4 zu berücksichtigen wäre, bzw. nicht sämtliche Einzelbauten auf der Parzelle zu beachten wären. Hier geht es aber wie gesehen um eine Nachzahlung von Anschlussgebühren infolge Erhöhung der Gesamtversicherungssumme. In diesem Fall sind die Anschlussgebühren nicht nach dem vollem Gebäudeversicherungswert von hier Fr. 273'722'200.- zu bemessen, sondern nach der Differenz zwischen dem neuen Wert und dem bisherigen, mithin nach dem baulichen Mehrwert von hier 175 Mio. Franken (vgl. etwa

SOG 2011 Nr. 21 E. 5a). Anschlussgebühren sind das Entgelt für die mit dem Anschluss eröffnete Möglichkeit, das fragliche Leitungsnetz zu benutzen. Ergänzende Anschlussgebühren dienen dem nachträglichen Einkauf jener Gebäudeteile, die bei der ursprünglichen Festsetzung der Anschlussgebühr noch nicht erfasst wurden. Die Bemessung richtet sich mithin nach der Zunahme der Leistungsfähigkeit des Anschlusses (vgl. Bundesgerichtsurteil vom 10.10.2007, 2C_153/2007, E. 4). Hier werden die Häuser 2, 3 und 4 künftig abgebrochen. Insofern wird die Abwasserbeseitigungsanlage der Stadt Solothurn nicht mehr in Anspruch genommen; die Stadt muss insoweit keine zusätzlichen Kapazitäten mehr zur Verfügung stellen. Der Beschwerdeführer hat daher keinen Nutzen von der Abwasserentsorgung. Wird die Leistung nicht in Anspruch genommen, gibt es aber auch keine Grundlage für das Erheben einer Gebühr. Demgegenüber würde eine vollumfängliche Gebührenerhebung ohne Abzug der Häuser 2, 3 und 4 wohl auch dem Äquivalenzprinzip widersprechen. Danach darf eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert einer Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten (statt vieler SOG 2014 Nr. 23 E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 132 II 47 E. 4.1). Dies ist indes nach dem Gesagten hier nicht der Fall bei den angefochtenen Anschlussgebühren von total Fr. 932'040.75. Auch insofern ist die verlangte Berechnung der Anschlussgebühren angezeigt gestützt auf den baulichen Mehrwert von 175 Mio. Franken anstelle der über 273 Mio. Franken. Weitere Gründe für eine Reduktion der Anschlussgebühren sind nicht vorgebracht worden und auch nicht ersichtlich. Ausserdem hat die Vorinstanz hier den tieferen Gebührensatz von 3 Promille für Industriegebäude angewendet und nicht denjenigen von 6 Promille für alle übrigen Gebäude (§ 7 Abs. 2 Regl.); Spitäler sind im kommunalen Reglement nicht separat genannt. Im Übrigen ist gegen die Berechnung der Anschlussgebühren durch die Vorinstanz bezüglich der Grundstückflächen Solothurn und Biberist nichts weiter eingewendet worden; die Berechnung ist denn ansonsten auch nicht zu beanstanden.

3.4 Die Beschwerde ist nach den Erwägungen gutzuheissen und der angefochtene Einspracheentscheid aufzuheben. Die Sache ist zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4. Bei diesem Verfahrensausgang hat die unterliegende Vorinstanz die Kosten zu tragen. Diese sind in Anwendung der §§ 3 und 149 des Gebührentarifs (BGS 615.11) auf Fr. 5'000.- festzusetzen. Parteientschädigungen sind keine geschuldet.

Demnach wird **erkannt**:

1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Einspracheentscheid der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 2. November 2020 aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.- werden der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zur Bezahlung auferlegt.

Im Namen der Schätzungskommission

Der Präsident:

Der Aktuar:

M. Frey

W. Hatzinger

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 10 Tagen ab Erhalt Beschwerde (im Doppel) an das Verwaltungsgericht, Amthaus, 4502 Solothurn, erhoben werden. Diese hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und muss unterzeichnet sein.

Dieser Entscheid ist schriftlich zu eröffnen an:

- RD Bau- und Justizdepartement (eingeschrieben)
- RD EG der Stadt Solothurn (eingeschrieben)

Die gegen dieses Urteil vor Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde wurde mit Urteil VWBES.2021.107 vom 13. Dezember 2022 abgewiesen.