

# **SO\_GERICHTE VWBES.2020.391 vom 10. September 2020**

SO Obergericht, 2020-09-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so\\_gerichte\\_VWBES.2020.391](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2020.391)

FR: SO\_GERICHTE VWBES.2020.391 du 10 septembre 2020

IT: SO\_GERICHTE VWBES.2020.391 del 10 settembre 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Im September 2018 fertigte die Einwohnergemeinde A.\_\_\_\_ einen provisorischen Beitragsplan für die Teilsanierung der «Z-strasse» (Teilperimeter Strasse) aus. Es wurden Beiträge von insgesamt CHF 192'886.35 veranschlagt. Die Beiträge für die 16 Anstösser variierten zwischen ca. CHF 4'000.00 und CHF 18'000.00.

#### **E. 1.1**

Die Beschwerde ist frist- und formgerecht erhoben worden. Sie ist zulässiges Rechtsmittel, und das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung zuständig (vgl. § 17 der kantonalen Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren [GBV; BGS 711.41]; § 49 des Gesetzes vom 13. März 1977 über die Gerichtsorganisation [GO; BGS 125.12]).

#### **E. 1.2**

Gemeinden sind zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt werden und ein schutzwürdiges kommunales Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (§ 12 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, VRG, BGS 124.11). Die Einwohnergemeinde A.\_\_\_\_ ist durch den angefochtenen Entscheid, der ihre Beitragsforderungen aufhebt, formell beschwert und in ihren schutzwürdigen kommunalen Interessen als Beitragsgläubigerin betroffen. Die Beschwerdelegitimation der Einwohnergemeinde A.\_\_\_\_ ist somit zu bejahen und auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin sieht ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, BV) verletzt, weil die Vorinstanz nicht auf alle Rügen eingegangen sei. Die Begründungsdichte des angefochtenen Entscheids ist mit insgesamt elf Seiten ausreichend. Eine Behörde darf sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und braucht sich nicht mit jedem sachverhältnissen und rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen (Gerold Steinmann, in Bernhard Ehrenzeller / Benjamin Schindler / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender [Hrsg.]: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Gallen, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N 49 mit zahlreichen Hinweisen). Es war der Beschwerdeführerin jedenfalls möglich, den Entscheid sachgerecht anzufechten, weshalb eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu verneinen ist (vgl. statt vieler BGE 142 III 433 E. 4.3.2 S. 436 f.).

### **E. 2**

Sechs der Grundeigentümer erhoben Beschwerde an die Kantonale Schätzungskommission. Die Schätzungskommission hiess diese Beschwerden mit Urteil vom 10. September 2020 gut und hob den Beitragsplan auf. Es seien in den 70er-Jahren bereits Beiträge an den Strassenbau geleistet worden. In der Z-strasse sei schon eine taugliche Kofferung

vorhanden gewesen. Es gehe um eine Sanierung. Wasserleitungsbrüche hätten in der steilen Strasse Teile der Koffierung weggeschwemmt. Man habe den Grundeigentümern zugesichert, die Koffierung allenfalls nur teilweise zu ersetzen. Sie sei aber vollständig ersetzt worden. Dass dies nötig gewesen sei, sei nicht belegt. Auch ein Deckbelag sei bereits vorhanden gewesen. Wie sich aus den Fotos ergebe, sei die Strasse vor der Sanierung in einem relativ guten Zustand gewesen. Es seien keine Belagsschäden oder Bombierungen ersichtlich gewesen. Teilweise seien auch Randabschlüsse vorhanden gewesen. Auch eine Strassenbeleuchtung habe bestanden. Es handle sich um die Sanierung einer bestehenden Strasse. Eine entscheidende Verbesserung sei nicht ersichtlich. Von einem Mehrwert könne nicht gesprochen werden.

#### **E. 2.4**

Ob eine alte Koffierung den heutigen Normen der VSS (Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute) genügen würde, ist nicht entscheidend. Die Fahrzeuge sind in den vergangenen Jahrzehnten schwerer, und der Verkehr ist dichter geworden. Im Jahr 2000 betrug das maximale Betriebsgewicht eines Lastwagens noch 28 t; heute sind es 44 t (vgl. Art. 67 der Verkehrsregelnverordnung, VRV, SR 741.11). An die Strassen werden höhere Anforderungen gestellt; sie werden viel stärker beansprucht. Entsprechend sind die VSS-Normen in den vergangenen Jahrzehnten sicherlich angepasst worden (vgl. <https://www.vss.ch/de/verband/geschichte>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2021).

Es kann nicht leichthin davon ausgegangen werden, die Strassenbauer hätten in der Vergangenheit nicht nach den damaligen Regeln ihres Berufsstands gearbeitet und weil eine nach heutigen (höheren) Massstäben ungenügend gekofferte Strasse erneuert werde, entstehe den Anstössern ein Mehrwert.

Die Stadt Baden zum Beispiel (<https://www.baden.ch/de/leben-wohnen/wohnen-und-bauen/staedtische-bauprojekte/strassen.html/581>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2021) geht für ihre Gemeindestrassen von einer Lebensdauer von 20 bis 40 Jahren aus. Dies dürfte ein allgemein gültiger Erfahrungswert sein. Die vorliegende Strasse war nach heutigem Massstab wohl ungenügend gekoffert und wirtschaftlich abgeschrieben. In vielen Gemeinden mag ein aufgetauter Unterhalts- und Erneuerungsbedarf bestehen, was Strassen anbelangt (so sehen in der Stadt Solothurn etliche Quartiererschliessungsstrassen ähnlich aus wie die «Z-strasse»). Entsprechend wurden die Arbeiten im Beitragsverfahren Z-strasse denn auch als «Strassenteilsanierung» bezeichnet. Solche Unterhaltmassnahmen können aber nicht einfach als «Mehrwert» auf die Anstösser abgewälzt werden, sondern sind Sache der Gemeinde (§ 8 Abs. 1 lit. a GBV). Ob eine seinerzeit regelkonform (mit Grundeigentümerbeiträgen) errichtete Quartierstrasse, die nun am Ende ihrer Lebensdauer angelangt ist, voraussetzungslos mit Beiträgenneugebaut werden dürfte, mag hier offenbleiben (dazu sogleich). Jedenfalls wäre, wie die Gemeinde erkannt hat, eine massive Beitragsreduktion angebracht (§ 42 Abs. 3 GBV).

#### **E. 2.5**

Vorzugslasten sind ein Instrument, um die baurechtliche Erschliessung, die Überbaubarkeit zu finanzieren. Es geht nicht um den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur (Adrian Hungerbühler: Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003, S. 550 f.). Eine wesentliche Verbesserung liegt nach der Praxis unter anderem dann vor, wenn eine bestehende Strasse im Sinn einer neubauähnlichen Umgestaltung abgebrochen und in besserer Qualität mit neueren Methoden an gleicher Stelle neu gebaut wird (VWBES.2017.108 E. 7.3.1 mit

zahlreichen Hinweisen). Eine solche Umgestaltung fand hier aber - anders als etwa in VWBES.2019.303 - nicht statt: Die Erneuerung der Regeneinlaufschächte bringt keinen namhaften Mehrwert. Strassenlampen und Randabschlüsse waren ebenfalls bereits vorhanden. Die Linienführung und der Strassenraum blieben unverändert. Von einem beitragspflichtigen Ausbau oder einer Korrektur kann demnach nicht die Rede sein. Es kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden. Nach Praxis und Verordnung könnte bloss die massgebliche Erneuerung bzw. Erstverbauung der Koffering einen Mehrwert bringen. Ob es jedoch nötig gewesen ist, die (ganze) Koffering zu ersetzen, ist umstritten, nicht belegt und nicht hinreichend dokumentiert. Offenbar stand die Strassensanierung in direktem Zusammenhang mit dem Ersatz der Wasserleitung. Die Kosten der Koffering sind im vorliegenden Fall mit 16 % (Kosten Strassenbau Stand Projektabrechnung am 2. Juni 2020: CHF 291'297.35, Koffering CHF 46'598.80, Beilage 2 zur Duplik der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren) denn auch eher marginal.

Nach der Fotodokumentation der Beschwerdegegner war die Strasse vor der «Sanierung» zwar wohl alt, aber in keinem allzu schlechten Zustand. Für die Bewohner eines kleinen Quartiers in ländlicher Umgebung entsteht kein Mehrwert, wenn die Koffering ihrer Erschliessungsstrasse ausgewechselt wird, obschon bisher keine tiefen Querrinnen, Längsrinnen, hohen Bombierungen oder Schlaglöcher bestanden. Ein Vorteil bestünde allenfalls für den Lastwagenverkehr. Dieser wird sich jedoch im Wesentlichen auf die gelegentlichen Lieferungen von schweren Lasten (z.B. Heizöl) beschränken.

Die Beschwerdeführerin hat bis heute nicht belegt, dass die Koffering unsachgemäss erstellt worden wäre bzw. deren vollumfänglicher Ersatz tatsächlich notwendig war. Die Schlussfolgerungen der Vorinstanz sind demnach nicht zu beanstanden.

3. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 1'500.00 festzusetzen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 3'000.00 zu verrechnen sind. Da die Beschwerdegegner nicht durch einen Anwalt vertreten waren, kommt es auch nicht in Betracht, eine Parteientschädigung auszurichten.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführerin hat die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 1'500.00 zu bezahlen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Der Gerichtsschreiber

**E. 3**

Die Einwohnergemeinde erhob Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Der Hauptantrag lautete, das Urteil der Schätzungskommission sei aufzuheben. Es sei erstmals eine Kofferung in die Strasse eingebaut worden. Die Erneuerung des Strassenunterbaus sei als Ausbau einzustufen. Dies sei durch das Bundesgericht mehrfach bestätigt worden. Die Vorinstanz sei auf verschiedene Argumente nicht eingegangen und habe damit den Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt.

Eine Kofferung bestehe nach der Definition des Verwaltungsgerichts (im Verfahren VWBES.2017.108) aus einem Kies-Sandgemisch von mindestens 40 cm. Es sei kein derartiger Untergrund vorhanden gewesen. Auch wenn eine Kofferung bestanden hätte, wären die Anstösser beitragspflichtig. Auch die Erneuerung des Unterbaus stelle einen beitragspflichtigen Neubau dar. Selbst eine bloss teilweise Erneuerung des Unterbaus sei beitragspflichtig, jedenfalls dann, wenn die Kofferung einen namhaften Anteil der Gesamtaufwendungen verursache. Vorliegend sei deren Kostenanteil mit 16 % namhaft. Wenn eine Kofferung vorbestanden habe, habe sie jedenfalls nicht den Regeln der Baukunst entsprochen. Es sei eine frostsichere Kofferstärke von mindestens 50 cm notwendig. Die heute zu erbringende Tragfähigkeit der Planie sei nicht gegeben gewesen. Dass es sich um eine Sanierung wegen Wasserleitungsbrüchen gehandelt habe, werde bestritten. Bei der Reparatur eines Wasserleitungsbruchs wäre doch auch gleich die Kofferung wieder instand gestellt worden. Zudem werde die Beleuchtung verbessert, es werde erstmalig ein Deckbelag eingebaut, es würden zwei zusätzliche Sammler und Randabschlüsse erstellt. Diese Mehrwerte würden 48 % der Kosten ausmachen. Es werde bestritten, dass auch für die Querstrasse «X» ein Beitragsplan hätte erstellt werden sollen. Die Beitragspflicht werde ja um die Hälfte reduziert. Schon eine teilweise Erneuerung der Kofferung sei beitragspflichtig. Es liege ein beitragspflichtiger Ausbau vor.

**E. 3.1**

Nach § 108 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) haben die Gemeinden von den Grundeigentümern angemessene Beiträge zu erheben, wenn ihren Grundstücken durch die Erstellung öffentlicher Erschliessungsanlagen Mehrwerte oder Sondervorteile erwachsen. Die Beitragspflicht entsteht nicht nur beim Neubau einer öffentlichen Erschliessungsanlage, sondern bei Verkehrsanlagen auch bei einem Ausbau oder einer Korrektur (§ 6 GBV). Unter einem Ausbau versteht man gemeinhin eine Vergrösserung, Erweiterung, Veränderung. Die Verordnung definiert den Ausbau als «wesentliche Verbesserung oder Verbreiterung einer bestehenden Strasse, das erstmalige Auftragen eines Hartbelags oder die Erneuerung des Strassenunterbaus» (§ 7 Abs. 2 GBV). Unter Korrektur ist gemäss der Verordnung die Veränderung der Linienführung der Verkehrsanlage oder die Umgestaltung des Strassenraumes zu verstehen (§ 7 Abs. 3 GBV). Für ordentliche Unterhaltsarbeiten, wie Belagserneuerungen, werden keine Beiträge erhoben (§ 8 GBV).

**E. 3.2**

Strittig ist, ob es sich bei den von der Gemeinde durchgeführten Massnahmen um einen (beitragspflichtigen) Ausbau oder ordentlichen Unterhalt gehandelt hat. Der bisherigen Rechtsprechung lässt sich dazu namentlich Folgendes entnehmen:

SOG 1988 Nr. 25: Die Postackerstrasse bestand in ihrem alten Zustand seit Jahrzehnten; der ursprünglich von der Oensingen-Balsthal-Bahn erstellte Feldweg war im Verlauf der Zeit etwas verbreitert und begradigt und dann mit Spritzteerungen versehen worden. Infolge der starken Beanspruchung befand sich die Strasse in einem ziemlich schlechten Zustand. Mit der Erneuerung erhielt sie einen neuen, homogenen und frostsicheren Kieskoffer, wie er heute üblich ist, und erstmals einen dauerhaften, der Beanspruchung gewachsenen HMT-Belag. Zudem wurde die Strasse neu entwässert. Von blossen ordentlichen Unterhaltsarbeiten konnte daher nicht die Rede sein. Es handelte sich bei den ausgeführten Arbeiten eindeutig um einen Ausbau. Der Strassenkörper wurde im Grunde genommen völlig neu erstellt, konnte doch von der alten Strasse ausser einigen Randabschlüssen nichts weiterverwendet werden. Es war von einem beitragspflichtigen Strassenausbauauszugehen.

VWBES.2008.363: Die Erweiterung in den Gärbetweg war 1955 mit einem HMT-Belag versehen worden. Dass an den Belag Perimeterbeiträge bezahlt worden waren, war unwahrscheinlich und blieb unbewiesen. Der Sachverständige des Gerichts verwies auf die vorhandenen Frostschäden. Dies zeige, dass der Untergrund schlecht sei. Die Kofferung werde, soweit überhaupt vorhanden, nicht entwässert. Die Strasse weise Längsrisse auf. Man habe immer wieder Teer darüber «geschmiert». Der Untergrund habe nachgegeben. Es wäre eine Kofferung von 50 bis 60 cm Dicke nötig. Es brauche eine Sickerleitung, um das Wasser abzuführen und Glatteis zu vermeiden. Offenbar habe es sich früher um einen Feldweg gehandelt, der geteert worden sei. Auch in diesem Fall waren Beiträge geschuldet.

Die Regeste zu SOG 2013 Nr. 33 lautet: Wird eine bestehende Quartierschliessungsstrasse erstmals mit einer frostsicheren Kofferung, einer eigentlichen Tragschicht, einem Deckbelag, Randabschlüssen und einer Entwässerung versehen, entsteht für die Grundeigentümer eine Beitragspflicht. Bei blossen Ausbauten oder Korrekturen bestehender Strassen ist indessen eine Reduktion der Beträge um mehr als 20% geboten.

SOG 2014 Nr. 20: Anders als bei einem Strassenneubau bestand bei einem Ausbau oder einer Korrektur einer Strasse bereits in der Vergangenheit eine Erschliessung. Der dem Eigentümer zufließende Vorteil fällt bei einem blossen Ausbau oder einer Korrektur daher in jedem Fall geringer aus, als wenn sein Grundstück erstmals durch einen Strassenneubau erschlossen würde. Aufgrund des Äquivalenzprinzips muss daher bei einem blossen Ausbau oder einer Korrektur eine Beitragsreduktion im Verhältnis zu den Kosten eines Neubaus erfolgen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob in der Vergangenheit bereits Perimeterbeiträge bezahlt worden sind.

Im Verfahren VWBES.2017.108 wurde für die Schulstrasse Folgendes ausgeführt: Eine wesentliche Verbesserung liegt nach der Praxis unter anderem dann vor, wenn eine bestehende Strasse im Sinn einer neubauähnlichen Umgestaltung abgebrochen und in besserer Qualität mit neueren Methoden an gleicher Stelle neu gebaut wird. Schon eine Erneuerung des Strassenunterbaus löst nach solothurnischem Recht eine Beitragspflicht gemäss §

### **E. 3.3**

Im vorliegenden Fall ist zunächst auf die eingereichten Fotos abzustellen. In der Strasse hat eine Kofferung bestanden. Sie war mit einem Belag und einem Deckbelag versehen. Es gab eine Strassenbeleuchtung und Randabschlüsse. Die Strasse war optisch in keinem allzu schlechten Zustand. Der Kostenanteil der Kofferung war, nach den Angaben der Beschwerdeführerin, mit 16 % eher marginal.

Zustand der Strasse:

Strassenunterbau

#### **E. 4**

Die sechs Beschwerdegegner liessen sich zusammengefasst wie folgt vernehmen: Wenn die Strasse über keine Kofferung verfügt hätte, wäre sie in den 1970-er Jahren nicht nach den Regeln der Baukunst erstellt worden. Sie habe aber den damaligen Normen entsprochen. Damals seien bereits Grundeigentümerbeiträge bezahlt worden. Wenn jegliche Kofferung gefehlt hätte, hätten sich grössere Schäden ergeben. Selbst der Gemeinderat sei lediglich von einer ungenügenden, nicht frostsicheren Kofferung ausgegangen. Man habe es abgelehnt, vor Baubeginn eine Expertise zu erstellen. Die Strasse sei in gutem Zustand gewesen. Es habe keine Frostschäden oder Bombierungen gegeben. Es gehe um eine Strasse ohne Durchgangsverkehr. Die Gemeinde habe vollendete Tatsachen geschaffen. Beleuchtung, Entwässerungsschächte und Randabschlüsse seien nicht beitragspflichtig. Es sei (unzulässigerweise) Belagsrecycling als Kofferungsmaterial verwendet worden. Man hätte auch nicht die gesamte Kofferung zu ersetzen brauchen. Es habe sich um einen nicht beitragspflichtigen Strassenunterhalt gehandelt.

Die Beschwerdegegner befürchteten auch, man habe die Kosten für zwei Strassen («X» und «Z-strasse») zusammengelegt. Für die «X» hätten auch Beiträge erhoben werden müssen. Es sei sicherzustellen, dass man nicht auch die Kosten der «X» eingerechnet habe, denn die Sanierung der «X» bewirke keinen Mehrwert für die «Z-strasse». Es hätten sehr wohl Randabschlüsse bestanden. Auch eine Kofferung habe bestanden und noch gut ausgesehen. Ohne tragfähige Kofferung hätten sich Senkungen und Fahrinnen bilden müssen. Die Gemeinde habe das Vorhaben selber als Teilsanierung bezeichnet. Eine Sanierung sei nicht beitragspflichtig. Die Arbeiten seien Folge der Sanierung der Wasserleitung. Es hätten sich immer wieder Leitungsbrüche ergeben. Die Entwässerung der Strasse sei gut gewesen; es hätten sich keine Pfützen gebildet. Man habe keinen Entwässerungsschacht neu erstellt. Beim Bau habe die Strasse den damaligen Standards entsprochen. Die Fotodokumentation sei dürftig. Für die Liegenschaften entstehe kein Sondervorteil, denn die Zufahrt werde nicht verbessert. Die Strasse sei in einem guten Zustand gewesen. Die Entwässerung habe geklappt, Randabschlüsse seien vorhanden und die Beleuchtung sei eher besser gewesen. Es seien nicht alle Strassenabschnitte beleuchtet. Das Alter der Strasse (ca. 45 Jahre) spreche allein schon für Unterhaltsarbeiten. Die «Z-strasse» sei kein überteerter Feldweg gewesen.

Der neue Deckbelag sei für eine Hanglage zu fein. Es bestehe keine wesentliche Verbesserung. Inwiefern der alte Koffer den heutigen Vorschriften entspreche, sei nicht relevant.

II.

#### **E. 7**

Abs. 2 GBV aus, mindestens solange die Kosten der neuen Kofferung einen namhaften Anteil der Gesamtaufwendungen ausmachen (siehe zu diesem Erfordernis auch die Urteile 2C\_794/2008 des Bundesgerichts vom 14. April 2009 E. 4.3 und 2C\_638/2009 vom 17. Mai 2010 E. 3.5 zu einem Fall in Dornach).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.