



**Vereinigung  
kantonaler  
Lärmschutzfachleute**

Groupement  
des responsables  
cantonaux  
de la protection  
contre le bruit

Zürich, den 22. April 2018

**BGE 132 II 371** (*Urteil des BGer. 1A.198/2005 vom 2. Juni 2006*)

# **Verteilung & Qualifizierung der Kosten für Lärmschutzmassnahmen**

## **Verursacherprinzip – Abgaberecht – Zustandsstörer?**

### **Zusammenfassung**

#### Sachverhalt:

1. Ein noch unüberbautes Grundstück in der Gemeinde Sissach BL (*Sissach Grundbuchblatt-Nr. 1020*) nahe der Autobahn A2 wurde 1996 einer Quartierplanpflicht<sup>1</sup> mit speziellen Auflagen betreffend Lärm- & Landschaftsschutz unterstellt. Im Gebiet «*In der Au*» der Gemeinde waren die Planungs- & die Immissionsgrenzwerte [*i.S.v. Art. 43 i.V.m. Anhang 3 Ziff. 2 LSV*] überschritten.
2. 1998 plante der Bund mit Hilfe vom Kanton BL Lärmschutzmassnahmen entlang der A2. Der Kanton zeigte sich bei der Planung dieser gegenüber der Gemeinde Sissach bereit, der Aufhebung der Quartierplanpflicht im Gebiet «*In der Au*» zuzustimmen, unter der Bedingung, «*dass die zusätzlichen Kosten für Lärmschutzmassnahmen durch die betroffenen Grundeigentümer getragen würden*».
3. Mit Schreiben vom 19. Januar 1999 offerierte der Gemeinderat Sissach den Grundeigentümern die Quartierplanpflicht aufzuheben, wenn sie die Kosten der Lärmschutzwände entlang des Viadukts der A2 tragen würden. Die Erbengemeinschaft der Y.\_ sel. [*Erben der Y.\_ sel. als Gesamteigentümer (Art. 602 i.V.m. Art. 652 ff. ZGB) des Grundstücks 1020*] lehnte dies ab.
4. 1999 wurde u.a. in § 18 des kommunales Strassenreglements Abs. 6 neu eingeführt, wonach «*[d]ie Kosten, welche entstehen, um die rechtlichen Voraussetzungen zur Aufhebung der Quartierplanpflicht (...) im Gebiet "In der Au" zu schaffen, sind von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern innerhalb des Teilzonplanperimeters "In der Au" im Verhältnis ihrer Parzellenfläche zur Gesamtfläche zu tragen*». Im Weiteren

<sup>1</sup> § 25 Raumplanungs- & Baugesetz des Kantons BL vom 8. Januar 1998 (*RBG BL; SGS 400*).

eröffnete der Gemeinderat Sissach den Grundeigentümern die jeweiligen Kostenverfügungen für die ergriffenen Lärmschutzmassnahmen.

5. Diese Beitragsverfügung über einen Betrag von CHF 19'957.30 zog die Erbengemeinschaft der Y.\_ sel. vor das kantonale Enteignungsgericht mit der Begründung, diese sei nicht korrekt eröffnet worden und verletze sowohl das Legalitäts- als auch das Verursacherprinzip. Das Enteignungsgericht wies die Beschwerde ab. Seiner Meinung nach bilde § 18 Abs. 6 des kommunalen StrR eine genügende gesetzliche Grundlage zur Erhebung von Vorzugsbeiträgen. «*Es handle sich bei der Kostenerhebung nicht um eine Mehrwertabschöpfung*».
6. X.\_, Rechtsnachfolger der Erbengemeinschaft der Y.\_ sel., erhob dagegen Beschwerde beim KGer. BL; dieses wies die Beschwerde ab und schützte den Entscheid des kant. Enteignungsgerichts.
7. Am 29. Juli 2005 erhob X.\_ (*Beschwerdeführer*) Verwaltungsgerichtsbeschwerde<sup>2</sup> vor BGer. und beantragte Aufhebung beider kantonalen Urteile.

### Erwägungen:

Das BGer. prüfte zunächst, ob gegen das Urteil der Vorinstanz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht oder er nur mit der staatsrechtlichen Beschwerde angefochten werden kann; es bejahte ersteres [*Mit Inkraftsetzung des BGG<sup>3</sup> verschwanden diese Beschwerden und es wurde die sog. Einheitsbeschwerde eingeführt*].

Danach weist es darauf hin, dass seine Kognition bei der Anwendung kantonalen Recht eingeschränkt ist [*vor BGer. können seiner ständigen Rechtsprechung nach grundsätzlich nur Rechtsverletzungen i.S.v. Art. 95 f. BGG gerügt und vom BGer. frei geprüft werden; u.a. heisst das Bundesrecht, Völkerrecht & kantonal verfassungsmässige Rechte. Soweit also nicht die Verletzung eines Kantonsverfassungsrecht vorgebracht, sondern die Verletzung von kantonalem Gesetzesrecht, Ordnungsrecht etc. geltend gemacht wird, prüft das BGer. eine solche nur auf eine Bundesrechtsverletzung hin, namentlich Willkür, da Bundesrecht nach Art. 95 lit. a BGG zu den zulässigen Beschwerdegründen gehört und das Willkürverbot nach Art. 9 BV<sup>4</sup> ein bundesverfassungsmässiges Recht ist und das BGer. prüft kant. & kommun. Recht im Ergebnis nur auf Willkür hin: «Die unrichtige Anwendung kantonalen Rechts kann (ausserhalb von schweren Grundrechtseingriffen) nur über das Willkürverbot erfasst werden. Die in dieser Beschränkung zum Ausdruck kommende Rücksicht auf die föderalistische Staatsstruktur spricht dafür (...)*» (vgl. BGE 134 I 153 (157 f.), E. 4.2.2.; BGE 138 I 143 (150), E. 2.; schon BGE 35 I 295 (300 f.), E. 1.)].

Soweit der Beschwerdeführer nebst dem vorinstanzlichen Entscheid auch die separate Aufhebung der Kostenverfügung anfechte, verkenne er, dass diese durch das vorinstanzliche Urteil ersetzt worden sei<sup>5</sup> und die Verfügung damit als mitangefochten gelte, weswegen auf dieses Begehren nicht einzutreten sei. Ansonsten könne auf seine Beschwerde eingetreten werden.

Inhaltlich brachte der Beschwerdeführer vor, dass § 18 Abs. 6 des komm. StrR den abgaberechtlichen Anforderungen nicht genüge und daher das Legalitätsprinzip verletze. Die Bestimmung sei darüber hinaus individuell-konkret und nicht generell-abstrakt, eventuell verstosse diese Norm gegen das in Art. 2 USG<sup>6</sup> verankerte Verursacherprinzip und dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 97 ff. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (*Bundesrechtspflegegesetz, OG*); mit Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes per 1. Januar 2007 ausser Kraft gesetzt.

<sup>3</sup> Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (*Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110*).

<sup>4</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (*BV; SR 101*).

<sup>5</sup> Sog. Devolutiveffekt: mit Einlegung eines Rechtsmittels fällt die Sache neu in die Zuständigkeit des jeweils oberen Instanz und deren Urteil ersetzt im Umfang ihres Urteilsdispositiv den Entscheid bzw. die Verfügung der Vorinstanz (*lat. devolvere: herab- od. fortwälzen*).

<sup>6</sup> Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (*Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01*).

<sup>7</sup> Art. 8 Abs. 1 BV.

*Abgaberechtliche Qualifizierung des angefochtenen Kostenbeitrages:*

Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip sei ein selbstständiges verfassungsmässiges Recht des Einzelnen, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden könne. Deswegen bedürften öffentliche Abgaben einer formell-gesetzlichen<sup>8</sup> Grundlage, welche diese Grundzüge zumindest umschreibe.

«*Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage der Abgabe [im Gesetz] selber festlegen*». Nach der Rechtsprechung seien diese Voraussetzungen bei gewissen Kausalabgaben<sup>9</sup> gelockert, wo man das Mass der Abgabe durch mit dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip überprüfen könne, welche das Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage auflockern. «*Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach Art. der Abgabe zu differenzieren. Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirksamkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät [ständige Rechtsprechung]* ».

«*Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten (...), was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst. Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes<sup>10</sup> insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss*».

Die Vorinstanzen hätten die für die Lärmschutzwand auf die Grundeigentümer überwälzten Kosten als Vorzugslast qualifiziert. Die Vorinstanz argumentierte, dass auch Kosten von Lawinen- oder Steinschlagschutzverbauungen als Vorteilsbeiträge verstanden würden. Das sei mit den Lärmschutzwänden vergleichbar.

«*Vorzugslasten (oder Beiträge) sind Kausalabgaben, die einem Bürger auferlegt werden, um den besonderen wirtschaftlichen Vorteil abzugelten, der ihm (bzw. einem bestimmten Kreis von Privaten) aus einer öffentlichen Einrichtung oder einem öffentlichen Werk erwächst (...). Voraussetzungen für die Abgabbeerhebung ist dabei ein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer, konkreter Sondervorteil; fehlt es dagegen an einem solchen bzw. knüpft die Abgabepflicht bloss an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises an, so stellt die Abgabe keine Vorzugslast, sondern eine – voraussetzungslos erhobene – so genannte Kostenanlastungssteuer<sup>11</sup> dar*».

Nach Meinung des BGer. treffe diese Ansicht grundsätzlich zu. **Mit der Lärmschutzwand seien planerische Voraussetzungen geschaffen, um die betroffenen Grundstücke baureif zu machen.** Auch die Ausführungen der Vorinstanz, dass die gestützt auf § 36 RBG BS & § 91 EntG BL in § 18 Abs. 6 des komm. StrR den Anforderungen an abgaberechtliche Delegationsnormen sowie dem Kostendeckungsprinzip standhalte und sachgerecht sei.

Damit genüge die getroffene in casu streitige Regelung dem Abgaberecht und bei Kostenbeitrag der Eigentümer handle es sich abgaberechtlich um eine Vorzugslast.

*Verursacherprinzip:*

Gemäss Art. 2 USG trägt derjenige die Kosten von Massnahmen i.S.d. USG, wer diese verursacht. Vorliegend sei keine Anlagensanierung i.S.v. Art. 16 ff. USG vorgenommen, sondern es seien die lärmschutzrechtlichen Voraussetzungen für eine hinreichende Erschliessung eines Gebietes in der Bauzone geschaffen worden. Art. 24 USG richte sich an die Nutzungsplanbehörde und konkretisiere Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG<sup>12</sup>, wonach man Wohngebiete vor schädlichem oder lästigem Lärm möglichst verschonen soll.

Dank der Lärmschutzwände könnten in casu die Planungswerte eingehalten werden, womit das Gebiet «*In der Au*» nun überbaut werden dürfe. Aber Art. 24 USG bestimme nicht wie die Art. 20 Abs. 2 oder Art. 25 Abs. 3 USG, wer die Kosten solcher Massnahmen zu tragen habe. Lärmschutzwände seien jedenfalls als Massnahme i.S.v. Art. 2 USG zu qualifizieren, d.h. der Verursacher habe für die Kosten aufzukommen.

<sup>8</sup> Formell-gesetzlich = formelles Gesetz: vom verfassungsrechtlich ermächtigten zuständigen Organ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassene Rechtsnorm, welche mind. dem fakultativen Referendum untersteht; die Wichtigkeit des formellen Gesetzes zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es vom demokratisch höher legitimierten Organ erlassen wird (*i.d.R. Legislative [Parlament] und eben nicht wie oft Verordnungen von der Exekutive [Regierung]*); Vgl. Art. 164 Abs. 1 BV.

<sup>9</sup> Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder Vorteile; individuell zurechenbar (*Individualäquivalenz*).

<sup>10</sup> Verhältnismässigkeit = **Eignung** (*die Massnahme ist ein taugliches Mittel, das anvisierte Ziel zu erreichen, sprich es kann was bringen*) + **Erforderlichkeit** (*mildestes Mittel, sprich man hat keine bessere Idee*) + **Zumutbarkeit** (*Interessenabwägung zwischen Interessen der Betroffenen und betroffenen öffentlichen Interessen*).

<sup>11</sup> = Gemengsteuer: Abgabe trägt Elemente einer Kausalabgabe & einer klassischen Steuer.

<sup>12</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (*Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700*).

**«Art. 21, 22 und 24 USG stellen in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar».** Es sei somit kein Grund ersichtlich bei der Kostenverteilung für die Massnahmen in Art. 24 USG vom Verursacherprinzip abzuweichen. Nach Rechtsprechung und herrschender Lehre sei es jedoch nicht möglich, die Kosten direkt gestützt auf Art. 2 USG aufzuerlegen, da diese Norm zu unbestimmt sei und deswegen ergänzendes Recht voraussetze. Dieses muss auf Gesetzesstufe stehen. Daran ändere Art. 31 Abs. 3 LSV, wonach die Grundeigentümer die Kosten für Schallschutzmassnahmen i.S.v. Art. 31 LSV tragen würden nichts, denn da kein Baubewilligungsverfahren hängig sei, sei diese Bestimmung auch nicht einschlägig.

**«Mit dem in Art. 24 USG genannten baulichen Massnahmen sind denn auch Vorrichtungen gemeint, die den Lärm vom Zoneninnern abhalten, nicht etwa Schallschutzfenster bei den einzelnen Liegenschaften (...). Es kann nicht angehen, dem Grundeigentümer die gesamten Kosten aufzuerlegen, welche anfallen, um das ausgeschiedene Bauland überhaupt zonenkonform nutzen zu können».**

Das USG lege nicht fest, wer als Verursacher gelte. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung habe man für die Umschreibung des Verursacherbegriffs weitgehend auf den polizeirechtlichen Störerbegriff abgestellt und sowohl den Zustandsstörer als auch den Verhaltensstörer für kostenpflichtig erklärt. *«Bei [mehreren] Verursachern sind die Kosten nach den objektiven und subjektiven Anteilen an der Verursachung zu verteilen, wobei die Grundsätze der Kostenaufteilung im Innenverhältnis zwischen mehreren Haftpflichtigen (Art. 51 OR<sup>13</sup>) analog heranzuziehen sind (...). Die natürliche Kausalität reicht für sich alleine nicht aus, um die Verursachereigenschaften bzw. eine Kostenpflicht zu begründen. Zur Begrenzung der Kostenpflicht hat die Praxis im Rahmen von Art. 59 USG bzw. Art. 54 GSchG<sup>14</sup> das Erfordernis der Unmittelbarkeit aufgestellt».* Die Lehre würde bisweilen auf die haftpflichtrechtliche Adäquanztheorie abstellen, was in vielen Fällen zum gleichen Ergebnis wie die Unmittelbarkeitstheorie führe.

In casu würden die die Lärmschutzwand nötig machenden Immissionen von der Autobahn ausgehen. Daher sei der Kanton als Werkeigentümer und Bauherr im Kreis der Kostenpflichtigen. *«Eine vollständige, 100%ige Überwälzung der Kosten für die Lärmschutzwände stünde in Widerspruch zum Verursacherprinzip».*

Dem kantonalen respektive kommunalen Gesetzgeber bleibe es aber dennoch nicht versagt, dem Grundeigentümer als Zustandsstörer einen Teil der Kosten aufzuerlegen. Damit würde dem Gedanken Rechnung getragen, dass der Grundeigentümer im Wissen um die bestehende Lärmbelastung bauen wolle und die wirtschaftliche Interessenlage des Grundstückseigentümers mitberücksichtigt.

*«Eine Kostenverteilung [nach den Verursacheranteilen, d.h. Störeranteilen] erscheint umso gerechtfertigter, als damit auch direkt eine materielle Grundlage geschaffen wird für den vom Bundesgericht in BGE 120 Ib 76 E. 5b. S. 88 in den Raum gestellten Regressanspruch».*

Mit der Überwälzung der Gesamtkosten habe der kommunale Gesetzgeber demzufolge das ihm bei der Kostenverteilung zustehende Ermessen überschritten, er hätte dem Verursacherprinzip nach Art. 2 USG Rechnung tragen müssen.

***Eine ausschliessliche Kostenpflicht der Grundeigentümer berücksichtige den Verursacheranteil nicht, welcher dem Eigentümer des immissionenverursachenden Werkes anzurechnen ist, und widerspreche damit einem grundlegenden Prinzip des Bundesumweltrechts.***

Entscheid:

1. Das BGer. heisst die Beschwerde gut, soweit es darauf eintritt.
2. Aufhebung des Urteils des KGer. BL vom 15. Juni 2005 und Rückweisung der Sache ans KGer. BL zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen des BGer.
3. Keine Gerichtskosten. Parteientschädigung von CHF 2'500.00 durch die Gemeinde Sissach an den Beschwerdeführer.

Auf Weisung des Cercle Bruit  
Patrick Bossy Delgado  
Rechtsanwalt

<sup>13</sup> Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (*Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220*).

<sup>14</sup> Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (*Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20*).