

**Art. 76 ff. BauG. Erschliessungsbeiträge; Verjährung** (OGE 67/2006/2 vom 23. Mai 2008)<sup>1</sup>

*Die Verjährung von Erschliessungsbeiträgen ist gesetzlich nicht geregelt. Nach der bisherigen Praxis wird die zehnjährige Frist zur Einleitung eines Nachsteuerverfahrens analog angewendet, wobei unklar ist, ob es sich um eine Verwirkungsfrist oder eine Verjährungsfrist handelt, welche unterbrochen werden kann. Allenfalls würden besser die Vorschriften über die Veranlagungs- und Bezugsverjährung analog angewendet (Frage offengelassen).*

Gegen eine Beitragsverfügung der Gemeinde Thayngen vom 7. November 2000 erhob die Grundeigentümerin am 14. Dezember 2000 Einsprache. Diese wurde vom Gemeinderat am 18. Oktober 2005 abgewiesen, der Entscheidung aber erst am 10. Januar 2006 versandt. Im Rekursverfahren vor der Schätzungskommission für Enteignungen machte die Eigentümerin geltend, die Beitragsforderung sei verjährt, da zwischen der Einspracheerhebung und der Zustellung des Einspracheentscheids mehr als fünf Jahre vergangen seien. Die Schätzungskommission verneinte die Verjährung. Das Obergericht wies einen dagegen erhobenen Rekurs der Grundeigentümerin ab.

*Aus den Erwägungen:*

2.– ...

c) aa) Die aufgrund von Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) zu erhebenden Grundeigentümerbeiträge an Erschliessungswerke sind im Kanton Schaffhausen in den Art. 76 ff. des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) geregelt (vgl. zuvor schon Art. 73 ff. des Baugesetzes für den Kanton Schaffhausen vom 9. November 1964 [aBauG]). Diese Vorschriften enthalten Grundsätze über die Erhebung von Beiträgen und Gebühren an Er-

---

<sup>1</sup> Eine Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gegen diesen Entscheid wies das Bundesgericht am 1. April 2009 ab, soweit darauf einzutreten war (Verfahren Nr. 2C\_501/2008).

schliessungswerke, wobei die nähere Regelung dieser Abgaben den Gemeinden überlassen wird (vgl. insbesondere Art. 76 Abs. 4–6 BauG). Hinsichtlich der Erschliessungsbeiträge bestehen überdies kantonale Vorschriften über die Kostenverteilung und das Verfahren sowie über die Fälligkeit, Stundung und Sicherstellung der Forderungen (Art. 77–79 BauG). Die Verjährung der Beitragsforderungen wird jedoch im kantonalen Recht nicht geregelt. Hingegen sieht Art. 78 Abs. 3 BauG vor, dass der Gemeinderat aus wichtigen Gründen eine Stundung der Beiträge bis zu fünf Jahren gewähren kann, wobei nach Ablauf dieser Frist die Stundung um längstens fünf Jahre verlängert werden kann. Eine Verwirkung der Erschliessungsbeiträge wäre somit nicht bereits 5 Jahre, sondern frühestens 10 Jahre nach der in Art. 78 Abs. 1 BauG geregelten Fälligkeit der Beiträge möglich, welche gemäss dieser Bestimmung nach Rechtskraft der Beitragsverfügung mit der Benutzbarkeit des Werkes eintritt. Die Frage der Verjährung oder Verwirkung der Beitragsforderungen wird im Übrigen aber dem kommunalen Recht überlassen. Dieses aber regelt diese Fragen häufig – wie auch im vorliegenden Fall – ebenfalls nicht (vgl. Beitrags- und Gebührenverordnung der Einwohnergemeinde Thayngen vom 25. August 1992 [BVO]; geregelt werden in Art. 7 f. in Anlehnung an das kantonale Recht lediglich die Fälligkeit und Stundung solcher Beiträge).

*bb)* Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend festgehalten hat, ist es ein allgemein anerkannter Rechtsgrundsatz, dass öffentlich-rechtliche Ansprüche auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage verjähren (vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2006, Rz. 778 ff., S. 165 f., mit weiteren Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei Fehlen gesetzlicher Bestimmungen über die Verjährungsfristen auf öffentlich-rechtliche Regelungen für verwandte Sachverhalte abzustellen. Nur wenn es keine solchen gibt, können privatrechtliche Bestimmungen (insbesondere Art. 127 und Art. 128 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) analog angewendet oder eine richterliche Lückenfüllung vorgenommen werden (vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 790 ff., S. 167 f., mit weiteren Hinweisen). Hinsichtlich der Frage der Verjährung von Erschliessungsbeiträgen wendet die Praxis im Kanton Schaffhausen seit vielen Jahren eine zehnjährige Verjährungsfrist an. So ging bereits *Alfred Bühner* (Der Mehrwertsbeitrag an öffentlich-rechtliche Erschliessungsbauwerke unter besonderer Berücksichtigung des schaffhauserischen Rechts, Diss. Zürich 1970, S. 84) von einer zehnjährigen Verjährungsfrist aus, allerdings noch gestützt auf die frühere bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche eine solche (relative) Verjährungsfrist in Analogie zum Werkvertragsrecht annahm. Im ... Entscheid der Schätzungskommission für Enteignungen vom 23. Dezember 1985 hielt die zuständige erstinstanzliche Rekursbehörde des Kantons an der zehnjährigen Verjährungsfrist grundsätzlich fest, begründete diese aufgrund

der inzwischen erfolgten Änderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nicht mehr mit einer analogen Anwendung von Privatrecht, sondern mit einer analogen Anwendung öffentlich-rechtlicher Vorschriften. Die Schätzungskommission stellte hierbei auf die zehnjährige Frist ab, welche bereits damals für die Einleitung eines Nachsteuerverfahrens nach Ablauf der Steuerperiode bestand (Art. 108 Abs. 1 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 17. Dezember 1956 [aStG]; vgl. heute weitgehend identisch Art. 170 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 [StG, SHR 641.100]). Nicht ausdrücklich festgehalten wurde, ob es sich bei dieser zehnjährigen Frist um eine relative oder absolute Verjährung handelt. Aufgrund von Wortlaut und Sinn der erwähnten steuerrechtlichen Bestimmung handelt es sich jedoch um eine absolute Verjährung der Möglichkeit, ein Nachsteuerverfahren einzuleiten. Für die Festsetzung der Nachsteuer selber besteht eine zweite absolute Verjährungsfrist von 15 Jahren (Art. 109 Abs. 3 aStG bzw. Art. 170 Abs. 3 StG).

Nur ein halbes Jahr später hat das Bundesgericht eine entsprechende Praxis des Kantons Zürich mit der Begründung geschützt, es sei nicht willkürlich, dass das Zürcher Verwaltungsgericht Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren gleich behandle wie Erschliessungsbeiträge und für diese die steuerrechtlichen Bestimmungen über die Veranlagungs- bzw. Nachsteuerverjährung analog anwende, welche als keiner Unterbrechung zugängliche Verwirkungsfristen zu betrachten seien (vgl. den von der Rekurrentin zitierten BGE 112 Ia 260 ff.). Entgegen der Darstellung der Rekurrentin hat das Bundesgericht aber nicht festgehalten, es sei nicht die Nachsteuerfrist, sondern die steuerrechtliche Veranlagungsverjährung massgebend, wozu es schon deshalb keinen Anlass hatte, weil das damalige Zürcher Steuerrecht keine ausdrückliche Veranlagungsverjährung kannte, sondern von der Praxis die zehnjährige Nachsteuerfrist analog angewandt wurde (vgl. dazu BGE 112 Ia 266). Im Schaffhauser Steuerrecht bestand damals freilich schon eine von der Nachsteuerfrist abweichende, ausdrückliche Regelung der Veranlagungsverjährung (5 Jahre), welche aber in zahlreichen Fällen eine Unterbrechung oder einen Stillstand der Verjährung vorsah und die absolute Verjährung bei 15 Jahren nach Ablauf der Steuerperiode festsetzte (Art. 89 aStG; weitgehend identisch mit Art. 138 StG). Das Urteil der Schätzungskommission vom 23. Dezember 1985 äusserte sich nicht ausdrücklich dazu, weshalb die Nachsteuerfrist, nicht die Veranlagungsverjährung analog angewandt wurde. Die Anwendung der Nachsteuerfrist ergibt aber offensichtlich eine einfachere und klarere Begrenzung der Verjährung einer Beitragsforderung als die Anwendung der fünfjährigen Veranlagungsverjährung, welche in verschiedenen Fällen eine Unterbrechung oder einen Stillstand der Verjährungsfrist ermöglicht.

cc) Die entsprechende Praxis (zehnjährige Verjährungsfrist) gilt grundsätzlich seit über zwanzig Jahren und ist bisher auch vom Obergericht – allerdings ohne eigene Begründung – geschützt worden (vgl. den von der Schätzungskommission erwähnten OGE vom 9. November 2001, E. 2, S. 4). Unklar geblieben ist allerdings, ob es sich hierbei um eine relative, der Unterbrechung zugängliche Frist oder um eine absolute Verjährungsfrist handelt. Wie erwähnt, würde die Analogie zum Nachsteuerrecht die Annahme einer absoluten Verjährung nahe legen. In der Praxis wurden jedoch – zumindest in der neueren Zeit – Unterbrechungen auch dieser zehnjährigen Frist zugelassen (vgl. den erwähnten OGE vom 9. November 2001, E. 2, S. 4, sowie den vorangegangenen Entscheid der Schätzungskommission vom 16. Februar 2000, E. 8, S. 15 f.). Überdies hat die Schätzungskommission in ihrer Rekursantwort nun die analoge Anwendung steuerrechtlicher Bestimmungen grundsätzlich in Frage gestellt. Es bestehen somit sowohl hinsichtlich der Begründung als auch der Modalitäten der Verjährung von Erschliessungsbeiträgen verschiedene Unklarheiten, weshalb jedenfalls nicht von einer gewohnheitsrechtlichen Regelung ausgegangen werden kann (vgl. zu den entsprechenden Anforderungen *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 196 ff., S. 37 ff.). Dementsprechend würde es einem dringenden Anliegen der Rechtssicherheit entsprechen, dass die Verjährung der Beitragsforderungen in den Art. 77 ff. BauG ausdrücklich geregelt würde.

dd) Solange dies nicht der Fall ist, muss nach Auffassung des Obergerichts grundsätzlich von einer analogen Anwendung der bestehenden kantonalen Steuerrechtsbestimmungen ausgegangen werden, zumal es sich ebenfalls um im Einzelfall zu erhebende Abgaben handelt und insoweit – trotz aller Unterschiede zwischen Kausalabgaben und Steuern – verwandte Sachverhalte vorliegen. Mit der materiellen Enteignung (Entschädigungsforderungen Privater gegen den Staat) können Erschliessungsbeiträge dagegen grundsätzlich nicht verglichen werden. Richtig ist, dass zu den Mehrwertabgaben gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG eine gewisse Nähe besteht (vgl. zu den Unterschieden aber auch *Enrico Riva* in: *Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch* [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 5 Rz. 15, S. 8 f.), doch kennt der Kanton Schaffhausen keine solchen Abgaben und hat dementsprechend auch keine Regelung über deren Verjährung getroffen. Andere einschlägige kantonale Regelungen über die Verjährung von Abgaben sind nicht angeführt worden und auch nicht bekannt. Es kann im Übrigen auch darauf hingewiesen werden, dass eine analoge Anwendung der steuerrechtlichen Vorschriften in der Schweiz üblich ist, soweit die Verjährung von Erschliessungsbeiträgen nicht ausdrücklich geregelt ist (vgl. dazu *Dieter von Reding*, *Die Baulanderschliessung und deren Finanzierung*, VLP-Schrift, Bern 2006, S. 49 f.).

ee) Geht man bis auf Weiteres von einer analogen Anwendung kantonaler Steuerrechtsvorschriften aus, bestehen gute Gründe, an der analogen Anwendung der zehnjährigen Verjährungsfrist für die Einleitung eines Nachsteuerverfahrens gemäss Art. 170 Abs. 1 StG festzuhalten, doch würde es sich hierbei um eine absolute Verjährungsfrist handeln. Die letztere Frage kann jedoch offen gelassen werden, da sie sich im vorliegenden Fall nicht stellt. Anstelle der erwähnten klar und einfach bestimmten Nachsteuerfrist könnte allenfalls auch die Regelung über die Veranlagungs- und Bezugsverjährung nach Art. 138 und 139 StG sinngemäss angewandt werden, zumal es sich im Normalfall um ein ordentliches Veranlagungsverfahren handelt, welches nicht erst im Nachhinein aufgrund neuer Tatsachen oder Beweismittel eingeleitet wird, und damit überdies auch Verzögerungen beim Beitragsbezug nach der rechtskräftigen Beitragsfestsetzung geregelt wären (vgl. in diesem Sinn auch von Reding, S. 50, welcher allerdings unzutreffenderweise davon ausgeht, die gesetzliche Veranlagungsverjährung im Steuerrecht könne nicht unterbrochen werden). Bei einer analogen Anwendung der Vorschriften über die Veranlagungsverjährung (Art. 138 StG) müsste diese Regelung vielmehr vollumfänglich, inklusive der Vorschriften über den Stillstand und die Unterbrechung der Verjährung angewandt werden, da keine überzeugenden Gründe für eine Aufspaltung sachlich zusammenhängender Regelungen oder gar einer Vermischung von privat- und öffentlich-rechtlichen Verjährungsregelungen bestehen, wie dies die Rekurrentin vorschlägt. Da aber die Veranlagungsverjährung während eines Einspracheverfahrens gemäss Art. 138 Abs. 2 lit. a StG nicht beginnt bzw. stillsteht, wäre die vorliegend umstrittene Beitragsforderung auch bei einer analogen Anwendung der entsprechenden steuerrechtlichen Bestimmung nicht verjährt. Selbst bei der von der Rekurrentin vorgeschlagenen Anwendung der privatrechtlichen Unterbrechungsbestimmungen von Art. 135 ff. OR wäre die Forderung im vorliegenden Fall im Übrigen auch deshalb nicht verjährt, da es für die Unterbrechung auf den Zeitpunkt des Entscheids, nicht von dessen Zustellung ankommen muss. Der Rekurs ist daher in diesem Punkt jedenfalls abzuweisen.