Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.645/2004 /ggs

Sitzung vom 1. Juni 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Reeb, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
Stadt Zürich, vertreten durch das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Beschwerdeführerin,

gegen

Credit Suisse First Boston (AG), Beschwerdegegnerin, handelnd durch Credit Suisse Financial Services, Real Estate & Provider Management, und diese vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Müller,
Baurekurskommission I des Kantons Zürich, Selnaustrasse 32, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Konzessionsgebühren,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. August 2004.

Sachverhalt:
A.
Das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich erteilte am 22. Oktober 2002 der Credit Suisse First Boston eine Konzession für die Erstellung von Treppentritten auf öffentlichem Grund an der Bahnhofstrasse 25 und der Bärengasse 5 (insgesamt 20,55 m2). Zugleich wurde die Konzessionärin verpflichtet, eine einmalige Konzessionsgebühr von Fr. 214'000.– zu bezahlen.
B.
Die Credit Suisse First Boston focht die Verfügung bei der Baurekurskommission I des Kantons Zürich an und stellte den Antrag, die Gebührenhöhe sei zu reduzieren. Die Baurekurskommission hiess den Rekurs mit Entscheid vom 27. Februar 2004 gut, hob die Verfügung auf, soweit sie sich auf die Konzessionsgebühr bezog, und lud die Stadt Zürich ein, die Gebühr auf einen im Sinne der Erwägungen wesentlich reduzierten Betrag neu festzusetzen. Sie erwog im Wesentlichen, sowohl der Vorteil der Konzessionärin als auch die mit der Sondernutzung verbundene Einschränkung des Gemeingebrauchs seien gering. Das Äquivalenzprinzip bedinge daher eine wesentliche Reduktion der Abgabe.
C.
Die Stadt Zürich erhob gegen den Rekursentscheid Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses wies das Rechtsmittel am 19. August 2004 ab, auferlegte der Stadt Zürich die Gerichtskosten und verpflichtete sie, der Credit Suisse First Boston eine Parteientschädigung zu bezahlen.
D.
Die Stadt Zürich führt staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, Ziff. I des Entscheids des Verwaltungsgerichts (Abweisung der Beschwerde) sei aufzuheben und die Konzessionsgebühr sei gemäss Verfügung des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements vom 22. Oktober 2002 im Umfang von Fr. 214'000.– zu bestätigen. Ebenso seien Ziff. II (Gerichtskosten) und Ziff. III (Parteientschädigung) aufzuheben und es sei der Beschwer-

deführerin eine angemessene Parteientschädigung zuzuerkennen. Sie rügt eine Verletzung der Gemeindeautonomie.

Das Verwaltungsgericht und die Credit Suisse First Boston ersuchen um Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid ist ein kantonal letztinstanzlicher, auf kantonales Recht gestützter Entscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich zulässig ist (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG). Eine Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen wehren, dass sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer nach kantonalem Verfassungsrecht gewährleisteten Autonomie verletzt wird (Art. 50 Abs. 1 und Art. 189 Abs. 1 lit. b BV; Art. 88 OG); ob ihr im betreffenden Bereich eine Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 129 I 410 E. 1.1 S. 412; 128 I 3 E. 1c S. 7, je mit Hinweisen).
1.2 Der angefochtene Entscheid schliesst das Verfahren um Festsetzung der Konzessionsgebühr nicht ab, sondern schützt einen Rekursentscheid, welcher die Sache zu neuem Entscheid an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen hat. Es handelt sich somit um einen Zwischenentscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nur zulässig ist, wenn er für die Beschwerdeführerin einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge hat. Das ist nach ständiger Rechtsprechung zu bejahen, wenn eine Gemeinde durch einen Rückweisungsentscheid gezwungen wird, entgegen ihrer Rechtsauffassung eine neue Anordnung zu erlassen (BGE 129 I 313 E. 3.3 S. 318; 128 I 3 E. 1b S. 7; 120 Ib 207 E. 1a S. 209; 116 la 221 E. 1d/aa S. 225). Vorliegend haben die kantonalen Instanzen andere Rechtsauffassungen vertreten als die Beschwerdeführerin; die angeordnete neue Entscheidung müsste auf der Grundlage einer Auffassung ergehen, die von der Gemeinde abgelehnt wird. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.
1.3 Mit der staatsrechtlichen Beschwerde kann - von hier nicht vorliegenden Ausnahmen abgesehen - nur die Aufhebung des letztinstanzlichen kantonalen Entscheids verlangt werden. Soweit in der Beschwerde weitergehende Anträge gestellt werden, ist darauf nicht einzutreten (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 362 f.).
2.
2.1 Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 129 I 290 E. 2.1 S. 294, 410 E. 2.1 S. 413; 128 I 136 E. 2.1 S. 140, je mit Hinweisen).
2.2 § 231 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) lautet wie folgt:
1 Für die Inanspruchnahme öffentlichen Grundes mit Einschluss des Erdreichs und der Luftsäule zu privaten Zwecken bedarf es je nach den Umständen einer Bewilligung oder Konzession.
2 Die Inanspruchnahme ist zu entschädigen, soweit sie nicht nach planungsrechtlichen Festlegungen und Bestimmungen vorgeschrieben oder erlaubt ist.
3 Bei der Bemessung der Entschädigung sind insbesondere das Ausmass, die Dauer der Beanspruchung, der wirtschaftliche Nutzen für den Konzessionär und die allfälligen Nachteile für das Gemeinwesen in billiger Weise zu berücksichtigen.
4 Die Gemeinden sind berechtigt, für die Beanspruchung ihres öffentlichen Grundes im Rahmen dieses Gesetzes eine Gebührenordnung zu erlassen.¨
Die Beschwerdeführerin stützt ihre Gebührenforderung auf das Reglement des Zürcher Stadtrates vom 15. Dezember 1976 über Gebühren für Sondernutzungskonzessionen (im Folgenden: Reglement). Dabei handelt es sich offensichtlich um eine Ordnung, welche in Konkretisierung von § 231 Abs. 3 und 4 PBG die Höhe der Konzessionsgebühr regelt. Das kantonale Recht enthält allgemeine Grundsätze für die Bemessung der Gebühr, nicht aber Vorschriften über die nähere Ausgestaltung, namentlich nicht über die absolute Höhe der Gebühr. Dies ist den Gemeinden überlassen, welche dabei einen weiten Ermessensspielraum haben (vgl. auch zur Au-

tonomie der zürcherischen Gemeinden in Bezug auf die Benützung der Gemeindestrassen BGE 126 I 133 E. 2 S. 136 und 122 I 279 E. 8b S. 290 f.). Die Gemeinde ist daher im hier interessierenden Bereich autonom.
2.3 Ist eine Gemeinde autonom, kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie (Art. 189 Abs. 1 lit. b BV) u.a. dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet. Die Gemeinden können in diesem Rahmen auch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt betrachtet (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9). Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 131 I 91 E. 1 S. 93; 129 I 410 E. 2.3 S. 414; 128 I 136 E. 2.2 S. 140 f., je mit Hinweisen).
3.
3.1 Nach Art. 3 Abs. 2 des Reglements bemisst sich die Konzessionsgebühr nach
a) dem Verkehrswert des Landes am Ort der Benützung;
b) dem Ausmass der beanspruchten Fläche öffentlichen Grundes;
c) der Art der Benützung und dem daraus erwachsenden Vorteil für den Konzessionär bzw. der für die zugestandene Benützung erforderlichen baulichen Vorrichtung;
d) der mit der Sondernutzung verbundenen Einschränkung des Gemeingebrauchs.¨
Der Landwert bemisst sich gemäss Art. 4 des Reglements nach den Schätzungsmethoden des Enteignungsrechts. Art. 5 regelt die Bemessung des Ausmasses (Fläche). Nach Art. 6 ist für Nutzungen, die mit einer ständigen Beanspruchung des öffentlichen Grundes an der Oberfläche verbunden sind, grundsätzlich die volle Konzessionsgebühr zu erheben, d.h. Landwert pro Quadratmeter vervielfacht mit dem Ausmass der beanspruchten Fläche. Für Bauteile gilt jedoch gemäss Art. 7 ein ermässigter Ansatz, wenn die konzedierten Vorrichtungen Bestandteile von Gebäude sind, ohne dem Konzessionär unmittelbar mehr Nutzfläche in seiner Baute zu verschaffen: Die volle Gebühr wird im Verhältnis der Anzahl Geschosse mit konzedierten Bauteilen zu der zulässigen Höchstanzahl Vollgeschosse, zuzüglich zweier Untergeschosse, festgesetzt. Das Erdgeschoss wird dabei in der Regel, namentlich in der Kernzone und in Zentrumslagen, als zwei Geschosse angerechnet.

Die von der Beschwerdeführerin errechnete Gebühr entspricht diesen reglementarischen Grundlagen: Berechnungsbasis ist der Baulandwert, der unbestritten Fr. 40'000.–/m2 an der Bahnhofstrasse und Fr. 30'000.–/m2 an der Bärengasse beträgt; die beanspruchte Fläche macht 20,55 m2 aus (Bahnhofstrasse: 13,50 m2; Bärengasse 7,05 m2). Die volle Gebühr würde sich nach Art. 6 des Reglements auf Fr. 751'500.– belaufen (Fr. 540'000.– für 13,5 m2 Bahnhofstrasse plus Fr. 211'500.– für 7,05 m2 Bärengasse). Dieser Wert wurde gemäss Art. 7 des Reglements auf 2/7 (abgerundet Fr. 214'000.–) reduziert, weil einerseits sieben Geschosse (inkl. Untergeschosse) zulässig wären und anderseits nur das Erdgeschoss beansprucht wird, das doppelt zählt.
3.2 Das Verwaltungsgericht wirft der Beschwerdeführerin nicht vor, bei der Berechnung der Gebühr ihr Reglement verletzt zu haben; es leitet aber aus dem Äquivalenzprinzip ab, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen müsse, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen habe. Der Konkretisierung dieses Prinzips würden sowohl § 231 Abs. 3 PBG als auch Art. 3 Abs. 2 lit. c und d des Reglements dienen. Gestützt auf das Äquivalenzprinzip müsse unter Umständen vom Ergebnis einer Gebührenberechnung selbst dann abgewichen werden, wenn diese Berechnung den massgebenden Reglementsbestimmungen entspreche. Vorliegend erwachse der Beschwerdegegnerin aus der Konzession nur ein geringfügiger Vorteil; zudem sei der Gemeingebrauch auf dem Trottoir nur wenig beeinträchtigt; dem Äquivalenzprinzip sei deshalb mit der Reduktion gemäss Art. 7 des Reglements nicht genügend Rechnung getragen. Im Rahmen der geltenden kommunalen Regelung lasse sich die aufgrund des Äquivalenzprinzips gebotene Korrektur durch einen weiteren, in Anlehnung an Art. 3 Abs. 2 lit. c und d frei geschätzten Einschlag umsetzen.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dem Umstand, dass der Beschwerdegegnerin kein direkter wirtschaftlicher Vorteil erwachse, sei durch die Reduktion gemäss Art. 7 genügend Rechnung getragen. Eine Verletzung des Äquivalenzprinzips würde nur vorliegen, wenn ein Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung bestünde, was nicht der Fall sei. Dass die Gebühr relativ hoch sei, sei auf die hohen Quadratmeterpreise im Bereich der Bahnhofstrasse zurückzuführen. Die Konzession komme dem Eigentumsrecht nahe. Wenn ein Privater in diesem Bereich Bauland zur Verfügung stellen würde, würde der Preis mit Bestimmtheit höher

ausfallen.
3.3 Das Verwaltungsgericht hat die unbestritten reglementskonform berechnete Gebühr aufgrund des Äquivalenzprinzips als überhöht betrachtet. Da es dabei um ein verfassungsrechtliches Prinzip geht, prüft das Bundesgericht frei, ob das Verwaltungsgericht dieses Prinzip richtig angewendet hat (vorne E. 2.3).
3.4 Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (BGE 130 III 225 E. 2.3 S. 228; 128 I 46 E. 4a S. 52; 126 I 180 E. 3a/bb S. 188; 122 I 279 E. 6c S. 289; vgl. auch 128 II 247 E. 4.3 S. 255). Die beiden angeführten Kriterien sind indessen nur Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts der staatlichen Leistung (BGE 130 III 225 E. 2.4 S. 229). Wenn die staatliche Leistung einen Marktwert aufweist, kann auf Vergleiche mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern oder Leistungen abgestellt werden (BGE 122 I 279 E. 6c S. 289; 121 I 230 E. 3g/bb S. 238; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 505 ff., 522). In solchen Fällen lässt sich die Verhältnismässigkeit der Abgabe einfach überprüfen; es genügt, sie mit dem Preisdurchschnitt in vergleichbaren Verträgen unter Privatpersonen zu vergleichen (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. II S. 613).

Das Äquivalenzprinzip gilt auch für Konzessionsgebühren (BGE 121 II 183 E. 4a S. 188), jedenfalls dann, wenn sie eine Leistung abgelten, die grundsätzlich jedermann zur Verfügung stehen soll; bei der Konzessionierung von Regalen, die auch fiskalisch genutzt werden können, kommt hingegen das Äquivalenzprinzip höchstes bedingt zum Zuge (BGE 119 la 123 E. 3c S. 130 f.; Urteil 2A.58/2004 vom 21. Mai 2004, E. 3.4; Hungerbühler, a.a.O., S. 526). Eine fiskalische Komponente ist bei der umstrittenen Sondernutzungsgebühr weder geltend gemacht noch ersichtlich.
3.5 Aus dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip, das im Abgabenrecht den Charakter eines selbständigen verfassungsmässigen Rechts hat (BGE 128 II 112 E. 5a S. 117 mit Hinweisen), folgt, dass Gebühren zumindest in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 128 II 112 E. 5a S. 117; 126 I 180 E. 2a/bb S. 183; 123 I 248 E. 2 S. 249 f.; Urteil 2P.200/1994 vom 9. Juni 1995 E. 5b/aa, in: ZBI 97/1996 S. 568). Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage können - namentlich im Hinblick auf den Berechnungsmodus der Abgabe - herabgesetzt werden, wenn das Äquivalenzprinzip eine verfassungsmässige Überprüfung erlaubt (BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 116; 129 I 346 E. 5.1 S. 354; 128 II 247 E. 4.3 S. 255). Umso weniger ist es zu beanstanden, wenn ein Rechtssatz die Berechnungsweise entsprechend den Grundsätzen des Äquivalenzprinzips (E. 3.4) vorgibt, dabei aber einen gewissen Schematismus aufweist, der auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruht. Es ist nicht notwendig, dass eine Gebühr in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand bzw. dem individuellen Nutzen
entspricht, den die staatliche Leistung dem Pflichtigen bringt (BGE 121 II 183 E. 4b/aa S. 189; Urteil 2P.117/2003 vom 29. August 2003 E. 4.3.1, in: ZBl 104/2003 S. 535; Urteil 2P.281/2004 vom 2. März 2005 E. 3.2).

Demzufolge kann eine entsprechende Abgabenorm im Anwendungsfall nicht ohne weiteres unter Berufung auf das Äquivalenzprinzip beiseite geschoben werden. So sind z.B. reglementskonform berechnete Abwasser- oder Kanalisationsgebühren auch dann zulässig, wenn sie im Einzelfall ungewöhnlich hoch sind (Urteil 2P.165/1997 vom 26. August 1998 E. 4e/cc, in: URP 1998 S. 737 f.). Immerhin ist eine gesetzeskonforme Gebühr aus Gründen der Verhältnismässigkeit bzw. Äquivalenz dann zu reduzieren, wenn die Anwendung der gesetzlichen Regelung zu einer nicht mehr vertretbaren Abgabenhöhe führt (BGE 130 III 225 E. 2.4 S. 229 f.; BGE 120 la 171 E. 4c S. 178; Urteil 2P.425/1996 E. 6c/d, in ZBI 104/2003 S. 550 f.). Ob hier ein derartiges Missverhältnis vorliegt, ist im Folgenden zu prüfen.
4.
4.1 Die Beschwerdegegnerin erlangt durch die Konzession zwar nicht das Volleigentum an dem zur Verfügung gestellten öffentlichen Grund. Sie erhält aber doch eine eigentumsähnliche, durch die Eigentumsgarantie geschützte Stellung und darf den Boden für einen privaten baulichen Zweck nutzen. Ihre Rechtsposition kann nur gegen Entschädigung wieder entzogen werden (BGE 119 la 154 E. 5c S. 162; 117 la 35 E. 3b S. 39). Das Entgelt für eine derartige Sondernutzung ist nach dem Äquivalenzprinzip am Nutzen für die Beschwerdegegnerin zu messen.

4.2 Die kantonalen Instanzen gehen davon aus, dass die in Art. 3 Abs. 2 lit. c und d des Reglements enthaltenen Aspekte auch neben den Art. 6 und 7 eine eigenständige Bedeutung haben. Im konkreten Fall erwachse der Konzessionärin durch die Treppenstufen ausser einer besseren optischen Gestaltung kein weiterer erkennbarer wirtschaftlicher Vorteil; bei einer Rückversetzung der Treppe hätte sich nur die gebäudeinterne Verkehrsfläche, nicht aber die wirtschaftlich nutzbare Fläche reduziert. Zudem werde der Gemeingebrauch nur geringfügig eingeschränkt; die nach Art. 7 berechnete Gebühr würde zur Nutzung des ganzen Luftraumes im Bereich des Erdgeschosses berechtigen; hier beschränke sich aber die Sondernutzung auf wenige Zentimeter ab Boden und die Einschränkung des Gemeingebrauchs begrenze sich darauf, dass die konzedierte Fläche nicht mehr mit Rollstühlen, Kinderwagen und Reinigungsmaschinen befahren werden könne; die Fussgänger würden jedoch durch die Treppen nur unwesentlich behindert.
4.3 Dem Umstand, dass der Vorteil der Konzessionärin beschränkt ist, trägt Art. 7 des Reglements wie folgt Rechnung: Die dort vorgesehene Reduktion der Gebühr setzt einerseits voraus, dass dem Konzessionär wie hier nicht unmittelbar mehr Nutzfläche in seinem Gebäude verschafft wird. Anderseits wird der Landwert auf die Anzahl baulich tatsächlich beanspruchter Geschosse herabgesetzt, wobei das hier betroffene Erdgeschoss doppelt angerechnet wird. Umstritten ist, ob diese schematische Reduktion dem Äquivalenzprinzip genügend Rechnung trägt.
4.4 Das Argument, die Sondernutzung beschränke sich im Wesentlichen auf eine Treppenstufe, vermag nicht zu begründen, weshalb die Gebühr in einem Missverhältnis zum Nutzen der Beschwerdegegnerin stehen soll. Die Treppen dienen dem Zugang zum Gebäude der Beschwerdegegnerin. Derartige Treppenstufen kommen insbesondere bei Ladengeschäften und dergleichen häufig vor. Die einladenden Treppen werten das Gebäude für die Nutzung des Erdgeschosses als Ladenpassage auf. Die Beschwerdegegnerin baut die Treppen zwar für das Publikum, aber letztlich mittelbar für kommerzielle Zwecke. Deshalb eignet sich das Ausmass der Einschränkung des Gemeingebrauchs nicht für eine adäquate Begrenzung der Gebührenhöhe. Die Sachlage unterscheidet sich hier wesentlich von dem vom Verwaltungsgericht angeführten Vergleichsfall eines Sonnenstorenkastens, der hoch über dem Boden angebracht ist. Dort ist es eher angezeigt, die Gebührenhöhe auch am Umfang zu messen, in dem der Gemeingebrauch am beanspruchten öffentlichen Grund beschränkt wird. Hier führt hingegen der Vergleich mit dem Erwerb privaten Grundes für die Errichtung einer solchen Treppe zum richtigen Ergebnis. Der interessierte Gebäudeeigentümer wird normalerweise auch für denjenigen privaten Boden, den
er für die unterste Treppenstufe benötigt, den üblichen Baulandpreis bezahlen müssen, selbst wenn diese Stufe vertikal nur einen kleinen Teil des Raumes beansprucht.
4.5 Die streitige Gebühr erscheint zwar auf den ersten Blick sehr hoch. Dies ist aber auf die an der Zürcher Bahnhofstrasse ausserordentlich hohen Grundstückpreise zurückzuführen, die als solche nicht bestritten sind. Wird die gemäss Art. 7 des Reglements reduzierte Gebühr auf einen einheitlichen Quadratmeterpreis umgerechnet, so beträgt die Abgabe noch Fr. 10'500.–/m2 statt der beiden Ausgangswerte (Fr. 40'000.–/m2 für die Bahnhofstrasse bzw. Fr. 30'000.–/m2 für die Bärengasse). Ein solcher Landwert ist nicht übermässig. Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Beschwerdegegnerin, hätte sie den entsprechenden Streifen privat gekauft, um die gleiche Treppenstufe zu errichten, weniger hätte bezahlen müssen.
4.6 Insgesamt besteht kein offensichtliches Missverhältnis zwischen der gemäss Reglement berechneten Gebühr und dem Wert der staatlichen Leistung. Das Verwaltungsgericht hat das Äquivalenzprinzip überspannt, indem es eine weitere Reduktion dieser Gebührenhöhe verlangte. Es hat damit die Beschwerdeführerin in ihrer Autonomie in der Bemessung der Gebühr verletzt.
5.
Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang trägt die unterliegende Beschwerdegegnerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG, analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. August 2004 wird aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdegegnerin auferlegt.
3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Baurekurskommission I und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 1. Juni 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: