Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.281/2004 /kil

Urteil vom 2. März 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
A._____-Stiftung,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. David Fries,

gegen

Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Gegenstand
Art. 5, 8, 9 und 49 BV (Wasseranschlussgebühren),

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

Sachverhalt:
A.
Die A._____-Stiftung, B._____, erstellte im Jahr 2001 auf ihren Grundstücken an der C._____-/D._____strasse in Zürich eine neue Wohnüberbauung mit 247 Wohneinheiten. Für den Anschluss der Liegenschaft an das Wasserversorgungsnetz erhob die Wasserversorgung der Stadt Zürich gestützt auf den von der kantonalen Gebäudeversicherung ermittelten Versicherungswert (Fr. 51'489'000.–) eine Anschlussgebühr von Fr. 209'317.20 (inkl. 2,4 % MwSt). Weil sich die A._____-Stiftung weigerte, die Abgabe zu bezahlen, erliess der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich am 9. Dezember 2002 eine entsprechende formelle Verfügung samt der Verpflichtung, den Betrag von Fr. 209'317.20 ab 10. Oktober 2002 zu 5 % zu verzinsen.

Am 5. März 2003 wies der Stadtrat von Zürich eine Einsprache, mit welcher die A._____-Stiftung die Reduktion der Wasseranschlussgebühr auf Fr. 168'822.95 (inkl. MwSt) beantragte, in Bestätigung der angefochtenen Verfügung ab.
B.
Am 15. Januar 2004 hiess der Bezirksrat des Bezirkes Zürich einen von der A._____-Stiftung erhobenen Rekurs gut, hob den Stadtratsbeschluss vom 5. März 2003 auf und setzte die umstrittene Gebühr auf Fr. 168'822.95 (inkl. MwSt) fest, zuzüglich 5 % Zins seit 10. Oktober 2002.
C.
In Gutheissung einer von der Stadt Zürich eingereichten Beschwerde hob das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (3. Kammer) mit Entscheid vom 19. August 2004 den Beschluss des Bezirksrates des Bezirkes Zürich auf und bestätigte die Verfügung des Departements der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich vom 9. Dezember 2002.

D.
Mit Eingabe vom 8. November 2004 erhebt die A._____-Stiftung beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie die Aufhebung des Entscheids des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. August 2004 beantragt.

Der Stadtrat von Zürich schliesst auf Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (3. Abteilung) beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 sowie Art. 86 Abs. 1 OG).
1.2 Als Abgabepflichtige ist die Beschwerdeführerin in ihren rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
2.
Die vorliegend streitige Abgabenerhebung beruht auf den folgenden rechtlichen Grundlagen: Gemäss § 29 Abs. 2 des zürcherischen Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 haben die Gemeinden, zu deren Aufgaben die Wasserversorgung zählt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.117/2003 vom 29. August 2003, E. 2.2 mit Hinweisen), für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen "kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein" zu erheben. Art. 3 Abs. 1 des vom Gemeinderat (Legislative) der Stadt Zürich erlassenen Reglementes über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich vom 25. Januar 1961 (letztmals geändert am 6. Dezember 1995) sieht diesbezüglich vor:
"Die Wasserversorgung erhebt eine Anschlussgebühr, die sich nach der Leistungsfähigkeit des Anschlusses und nach dem Gebäudewert richtet. Die Höhe der Gebühr wird im Erlass über die Wassertarife festgesetzt."
Der (ebenfalls vom Gemeinderat beschlossene) Tarif über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich vom 5. Juli 1989 (mit Änderung vom 6. Dezember 1995) sieht hinsichtlich der Berechnung der Anschlussgebühr (ohne MwSt) Folgendes vor:
"Die Anschlussgebühr berechnet sich
a) nach der Leistungsfähigkeit des Anschlusses; [...]
und
b) nach dem Gebäudewert; sie beträgt 0,397 % (Prozent) der Versicherungssumme gemäss den Werten der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich."
3.
3.1 Streitgegenstand des kantonalen Verfahrens bildete die Bemessung der auf dem Gebäudewert erhobenen Anschlussgebühren. Das Verwaltungsgericht schützte dabei die von den Behörden der Stadt Zürich vertretene Auffassung, wonach als für die Gebührenberechnung massgebender Gebäudewert die von der kantonalen Gebäudeversicherung festgelegte Versicherungssumme heranzuziehen sei. Diese setze sich ihrerseits bei - wie vorliegend - im Rahmen einer Gesamtüberbauung errichteten Liegenschaften zusammen aus den Erstellungskosten der einzelnen Gebäude und den sog. Einzelobjektzuschlägen. Letztere berücksichtigten die Mehrkosten, welche entstehen würden, wenn die fraglichen Objekte nicht als Gesamtprojekt, sondern einzeln realisiert worden wären. Dadurch werde erreicht, dass die Gebäude voll versichert seien, auch wenn im Schadenfall - was wahrscheinlicher sei - nur ein einzelnes Gebäude und nicht die gesamte Überbauung beschädigt oder zerstört würde, sei doch der Wiederaufbau eines Einzelobjekts - relativ betrachtet (pro m3 umbauten Raumes) - aufwendiger als die Erstellung der Gesamtüberbauung. Vom klaren Wortlaut des Wasserabgabetarifs, welcher die Versicherungssumme als massgeblich bezeichne, abzuweichen bestehe nur dann Anlass, wenn bei
seiner Anwendung das Äquivalenzprinzip verletzt würde, was vorliegend nicht der Fall sei. Im Ergebnis werde durch das Abstellen auf die Versicherungssumme (mitsamt Einzelobjektzuschlag) lediglich erreicht, dass jene, die im Rahmen einer Gesamtüberbauung relativ kostengünstig hätten bauen können, hinsichtlich der Anschlussgebühr gleich behandelt würden wie die Ersteller von Einzelobjekten. Darin liege weder eine Anknüpfung an ein unsachliches Kriterium noch eine nicht vernünftig begründbare Unterscheidung.

Die Beschwerdeführerin erblickt demgegenüber in der Mitberücksichtigung des Einzelobjektzuschlags bei der

Bemessung der Anschlussgebühr einen Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip: Im Unterschied zum realen Gebäudewert bestehe zwischen dem Assekuranzwert eines Gebäudes und der Wasseranschlussgebühr keine unmittelbare Wertrelation. Wenn die Praxis einen Rückgriff auf diesen Wert erlaube, so nur deshalb, weil er einen zuverlässigen Massstab für den Wert eines Gebäudes und damit für den Vorteil bilde, der dem Eigentümer aus dem Anschluss erwachse. Auf die Versicherungssumme dürfe demgemäss nur hilfsweise, aus Gründen der Verfahrensökonomie, zurückgegriffen werden. Vorliegend könne jedoch der abgabefremde, rein versicherungstechnisch bedingte Einzelobjektzuschlag ohne nennenswerten Verwaltungsaufwand abgezogen werden. Der Einzelobjektzuschlag sage nichts über den realen Wert der angeschlossenen Gebäude sowie über deren Wasserverbrauch und damit den Wert der durch die Anschlussgebühr abzugeltenden Leistungen aus. Abzustellen sei vielmehr auf den realen Gebäudewert (Erstellungskosten) im Zeitpunkt der Veranlagung, ansonsten die Ersteller von Gesamtüberbauungen schlechter gestellt würden als diejenigen von Einzelobjekten, wenn bei ersteren auf den hypothetischen Wert der wesentlich teureren Wiederherstellungskosten der einzelnen Objekte abgestellt würde. Eine solche Ungleichbehandlung sei sachlich nicht zu rechtfertigen.
3.2 Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbotes dar. Es bestimmt, dass eine Kausalabgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. 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, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrung beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 128 I 46 E. 4a S. 52 f.; 126 I 180 E. 3a/bb S. 188, je mit Hinweisen).

Dass für die Bemessung der einmaligen Wasseranschlussgebühren und -beiträge auf den Gebäudeversicherungswert abgestellt werden darf, steht ausser Frage und entspricht einer weit verbreiteten Praxis. Dieses Kriterium ist nicht nur leicht zu handhaben, sondern es bildet bei Wohnliegenschaften im Allgemeinen auch einen zuverlässigen Massstab zur Ermittlung des dem Gebäudeeigentümer aus dem Anschluss erwachsenden Vorteils (vgl. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 524, mit Hinweisen). Nach dem Wortlaut der vorliegend massgeblichen Regelung des städtischen Wasserversorgungstarifs bestimmt sich die auf dem Gebäudewert erhobene Anschlussgebühr nach der "Versicherungssumme gemäss den Werten der Gebäudeversicherung". Dieser Wert bezeichnet den von der Gebäudeversicherung ermittelten Schätzungswert - den Gebäudeversicherungswert - unter Einschluss der Einzelobjektzuschläge. Das Verwaltungsgericht hat sich an diesen Wortlaut gehalten. Der Berechnung der Gebühr wurde damit ein Wert zugrunde gelegt, der nicht nur die - im Rahmen der Gesamtüberbauung der 247 Wohneinheiten angefallenen - tatsächlichen Erstellungskosten umfasst, sondern einen Zuschlag enthält, der die Mehrkosten abdeckt, welche der Wiederaufbau eines zerstörten Einzelobjekts verursachen würde. Diese versicherungstechnischen Differenzierungen sind für die Bemessung der Wasseranschlussgebühr nicht unmittelbar massgebend. Der Gebäudeversicherungswert bringt durch seine Verknüpfung mit den Baukosten in der Regel den Verkehrs- und Nutzungswert und insoweit - wenn auch nur schematisch - zugleich das entsprechende Interesse des gebührenpflichtigen Eigentümers am Anschluss der Liegenschaft zum Ausdruck, nach dem sich die Gebühr bemessen soll. Es mag sein, dass es dieser Überlegung aus der Sicht der Beschwerdeführerin als Bauherrin eher entsprechen würde, vorliegend für die Anschlussgebühr allein auf die tatsächlichen Erstellungskosten der Gesamtüberbauung abzustellen, ohne die Mehrkosten, mit denen beim Wiederaufbau nach einer partiellen Zerstörung zu rechnen wäre, zu berücksichtigen. Der objektive Nutzungswert der erstellten Wohneinheiten lässt sich vertretbarerweise aber auch nach den (höheren) Baukosten bemessen, welche die gesonderte Erstellung (bzw. der Wiederaufbau) eines Einzelobjektes verursachen würde. Wohl liesse sich der dem Grundeigentümer aus dem Wasseranschluss erwachsende Vorteil allein anhand des realen Liegenschaftswertes ermitteln, doch erscheint es mit dem Äquivalenzprinzip ebenso vereinbar, für die Quantifizierung des Nutzens eine auf die einzelne Liegenschaft bezogene Bemessung mit objektiviertem Massstab - abstrahiert von der jeweiligen Form der Realisierung des Bauunterfangens (als Gesamtüberbauung oder Einzelprojekt) - anzuwenden, was vorliegend durch die Bezugnahme auf den Gebäudeversicherungswert unter Einschluss allfälliger Einzelobjektzuschläge erreicht wird. Diese Betrachtungsweise kommt dem Anliegen der Rechtsgleichheit entgegen; sie ist jedenfalls nicht of-

fensichtlich falsch und sachwidrig, weshalb das Verwaltungsgericht nicht gegen das Willkürverbot verstiess, wenn es die gemäss dem Wortlaut des einschlägigen Reglementes veranlagte Gebühr schützte.
3.3 Als unbegründet erweist sich die Rüge, die streitige Bemessungsmethode bzw. die Mitberücksichtigung der Einzelobjektzuschläge verletze den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV). Wohl ist es gemäss dem von der Beschwerdeführerin angerufenen Art. 108 Abs. 2 BV Aufgabe des Bundes, u.a. die Verbilligung des Wohnungsbaus und der Wohnkosten zu fördern, doch enthält die besagte Bestimmung hinsichtlich der Bemessung der im Zusammenhang mit der Erschliessung erhobenen Kausalabgaben keinerlei materiellen Vorgaben, welche die grosse Gestaltungsfreiheit der Kantone auf diesem Gebiet einschränken würden. Inwiefern sich solche Einschränkungen allenfalls aus der gestützt auf Art. 108 Abs. 3 BV erlassenen Ausführungsgesetzgebung ergeben könnten, ist - mangels entsprechender Rüge - nicht zu prüfen.
4.
Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Stadt Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 2. März 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: