Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 150/2007 /wim

Urteil vom 9. August 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin,
Bundesrichter Karlen,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Christian Berz, Siegrist Baumgartner Thaler, Rechtsanwälte,

gegen

Gemeinde Richterswil, Gemeinderat, 8805 Richterswil,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, Einzelrichterin, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 5, 9, 29, 36 und 164 BV (Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren),

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, Einzelrichterin,
vom 13. Februar 2007.

Sachverhalt:
A.
X._____ erstellte in Richterswil acht Terrassenhäuser, deren Gebäudeversicherungswert am 20. März 2006 insgesamt auf Fr. 5'520'000.– festgesetzt wurde. Die Gemeinde Richterswil verlangte am 12. und 18. April 2006 für den Anschluss der Bauten an die Wasserversorgung Gebühren von Fr. 55'200.– und an die Kanalisation Gebühren von Fr. 66'240.– (je exkl. Mehrwertsteuer). X._____ erhob Einsprache und verlangte eine Reduktion der Gebühren. Der Gemeinderat Richterswil wies die Einsprache am 3. Juli 2006 ab. Der Rekurs und die Beschwerde, die X._____ dagegen beim Bezirksrat Horgen und anschliessend beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich einreichte, blieben ohne Erfolg.
B.
X._____ beantragt dem Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 23. April 2007, es sei der in dieser Angelegenheit vom Verwaltungsgericht getroffene Entscheid vom 13. Februar 2007 aufzuheben. Ausgehend von einem Gebäudeversicherungswert von Fr. 4'646'133.80 sei die Kanalisationsanschlussgebühr auf Fr. 55'753.60 und die Wasseranschlussgebühr auf Fr. 46'461.35 festzusetzen. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
C.
Die Gemeinde Richterswil ersucht um Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.

1.1 Nach Ansicht des Beschwerdeführers besteht für die von der Gemeinde Richterswil verfügten Anschlussgebühren keine gesetzliche Grundlage, welche die bei der Abgabeerhebung geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt. Der angefochtene Entscheid verletze deshalb Art. 5 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1, Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV.
1.2 Öffentliche Abgaben bedürfen abgesehen von den Kanzleigebühren einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert dieses die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe selber regeln (vgl. für die bundesrechtlichen Abgaben auch Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Die Rechtsprechung hat die Anforderungen an die Abgabenbemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip; vgl. hierzu BGE 132 II 47 E. 4.1 S. 55 f.) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Die Tragweite des Legalitätsprinzips ist demnach nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Dabei darf dieser Grundsatz weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass er mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 374 mit Hinweisen).
2.
2.1 Die Gemeinde Richterswil erhebt die umstrittenen Anschlussgebühren gestützt auf verschiedene Bestimmungen des kommunalen Rechts. Nach Art. 38 der vom Gemeinderat erlassenen Verordnung über die Wasserversorgung vom 1. Januar 2004 wird für den Anschluss einer Liegenschaft an dieselbe eine einmalige Gebühr erhoben, die sich grundsätzlich nach der Gebäudeversicherungssumme bemisst. Gemäss Ziffer 1 des zur genannten Verordnung ebenfalls vom Gemeinderat festgesetzten Gebührentarifs beträgt die Anschlussgebühr für Neubauten 1% der Gebäudeversicherungssumme.

Für den Anschluss von Wohnhäusern an die öffentliche Kanalisation sehen Art. 2 und 3 der Verordnung über Gebühren an Abwasseranlagen vom 15. Oktober 1990 die Erhebung einer Gebühr von 1,2% der Gebäudeversicherungssumme vor. Auch diese Verordnung ist vom Gemeinderat erlassen worden.
2.2 Der Beschwerdeführer stellt zwar nicht in Frage, dass der Gemeinderat Richterswil (als Gemeindeexekutive) die Kompetenz besitzt, die Erhebung von Wasser- und Abwassergebühren in einer Verordnung zu regeln (vgl. auch Art. 18 lit. b Ziff. 2 und 9 der Gemeindeordnung Richterswil vom 21. Mai 2000). Er macht jedoch geltend, zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung der Anschlussgebühren hätten nach den erwähnten verfassungsrechtlichen Grundsätzen von der Gemeindelegislative festgesetzt werden müssen. Das ergebe sich zudem aus Art. 13 lit. b Ziff. 2 der Gemeindeordnung, welcher vorsehe, dass die Gemeindeversammlung Grundsätze über die Gebührenerhebung erlasse.
Die Vorinstanz ist demgegenüber der Ansicht, dass der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Anschlussgebühren bereits durch die massgeblichen Vorschriften des kantonalen Rechts in hinreichender Weise bestimmt würden. Die Bemessung werde durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip genügend begrenzt, so dass es einer näheren Regelung auf der Stufe des formellen Gesetzes nicht bedürfe.
3.
Nach § 63 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich über das Gemeindewesen vom 26. Juni 1926 beziehen die Gemeindebehörden für ihre Amtstätigkeit Gebühren nach einer vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung. Darin wird bestimmt, dass die Gemeinden für ihre Dienstleistungsbetriebe Anschluss- und Benutzungsgebühren im Rahmen der kantonalen Bestimmungen festsetzen (§ 9 der regierungsrätlichen Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966).

Zur Finanzierung der öffentlichen Wasserversorgung finden sich nähere Vorschriften im Wasserwirtschaftsgesetz des Kantons Zürich vom 2. Juni 1991 (WG). Nach § 29 leisten Grundeigentümer, deren Grundstücke durch den Bau öffentlicher Wasserleitungen einen besonderen Nutzen erfahren, den Gemeinden oder den öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen Erschliessungsbeiträge (Abs. 1). Für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen erheben die Gemeinden oder die öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein (Abs. 2). Es können anstelle von Erschliessungsbeiträgen auch nur Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein erhoben werden (Abs. 3).

§ 45 des Einführungsgesetzes des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1974 zum Gewässerschutzgesetz (EG zum GSchG) schreibt den Gemeinden vor, für die Benützung von öffentlichen Abwasseranlagen kostendeckende Gebühren zu erheben (Abs. 1). Diese haben die nach Abzug allfälliger Bundes- und Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie die übrigen Kosten der Abwasserbeseitigung zu decken (Abs. 2).
4.
Die zitierten kantonalen Bestimmungen enthalten Vorgaben für die Gebührenerhebung durch die Gemeinden. Doch umschreiben weder § 29 WG noch § 45 EG zum GSchG den Gegenstand der kommunalen Abgaben in abschliessender Weise. Vielmehr stellt es § 29 Abs. 3 WG den Gemeinden ausdrücklich frei, ob sie zur Finanzierung der öffentlichen Wasserversorgung neben Benützungs- auch Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge erheben wollen. § 45 EG zum GSchG erwähnt allein Gebühren für die Benützung von öffentlichen Abwasseranlagen. Es kann dieser Norm nicht entnommen werden, dass auch für den Anschluss Gebühren geschuldet sind. Sodann wird der Kreis der Abgabepflichtigen nur in Bezug auf die Erschliessungsbeiträge zur Wasserversorgung (in § 29 Abs. 1 WG) umschrieben. Es fehlt damit für die fraglichen Anschlussgebühren auf kantonaler Ebene eine hinreichend bestimmte Regelung des Gegenstands und des Kreises der Abgabepflichtigen.

Ausserdem begrenzen weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip die Höhe der fraglichen Anschlussgebühren in wirksamer Weise, so dass eine Lockerung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Umschreibung der Bemessung nicht in Betracht kommt. § 29 WG und § 45 EG zum GSchG schreiben zwar die Erhebung kostendeckender Gebühren vor. Doch ergibt sich aus diesen Vorschriften nicht, wie die zu deckenden Gesamtkosten auf die einzelnen Abgabearten (Anschluss- und Benützungsgebühren sowie evtl. Erschliessungsbeiträge) zu verteilen sind. Für Personen, die Abgaben einer bestimmten Kategorie (z.B. der Anschlussgebühren) zu entrichten haben, bietet das Kostendeckungsprinzip deshalb keine wirksame Schranke der Belastung. Eine solche bietet zudem auch das Äquivalenzprinzip nicht. Da für die vom Gemeinwesen erbrachten Leistungen kein Markt besteht, kann der Abgabepflichtige deren Wert nicht überprüfen. Die Rechtsprechung hat aus diesen Gründen erklärt, die Bemessung von Beiträgen für die Erschliessung mit Abwasseranlagen und von Gebühren für die Trinkwasserversorgung bedürfe einer Grundlage in einem formellen Gesetz (BGE 120 Ia 265 E. 2a und b S. 266 ff.; 118 Ia 320 E. 4b und c S. 325 f.; Urteil 2P.200/1994 vom 9. Juni
1995, E. 5b/bb, in: ZBl 97/1996 S. 568 und Pra 1996 Nr. 120 S. 388; Urteil 2P.239/1993 vom 29. September 1995, E. 3d).

Für die Erhebung der umstrittenen Anschlussgebühren besteht demnach weder auf kommunaler noch auf kantonaler Ebene die erforderliche Grundlage in einem formellen Gesetz.
5.
Der Beschwerdeführer beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Festsetzung der Anschlussgebühren für die von ihm erstellten acht Terrassenhäuser auf Fr. 55'753.60 (Anschluss an die Kanalisation) bzw. Fr. 46'461.35 (Anschluss an die Wasserversorgung). Er erklärt in der Begründung, er sei bereit, der Gemeinde die Anschlussgebühren gemäss dem von ihm als richtig erachteten tieferen Gebäudeversicherungswert zu entrichten. Auch vor der Vorinstanz beschränkte sich der Streitgegenstand auf die Differenz zwischen dem von der Gemeinde verlangten und dem vom Beschwerdeführer anerkannten Gebührenbetrag, woraus sich die Zuständigkeit der Einzelrichterin ergab.

Nach dem Ausgeführten fehlt eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der fraglichen Anschlussgebühren überhaupt und damit auch für den im vorliegenden Verfahren einzig noch umstrittenen Differenzbetrag. Gemäss Art. 107 Abs. 1 BGG darf das Bundesgericht nicht über die Begehren der Parteien hinausgehen, und eine Ausweitung des Streitgegenstands ist nicht zulässig. Unter diesen Umständen ist die Beschwerde vollumfänglich gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben, wobei zugleich die Anschlussgebühren im beantragten Umfang festzusetzen sind. Bei diesen Gegebenheiten ist auf die Rüge nicht einzugehen, die kommunalen bzw. kantonalen Instanzen hätten den zur Bemessung der Anschlussgebühren verwendeten Gebäudeversicherungswert überprüfen müssen (vgl. immerhin Urteil 2P.124/2001 vom 20. August 2001, E. 2).

6.
Bei diesem Verfahrensausgang und angesichts des vermögensrechtlichen Charakters der Streitsache sind die bundesgerichtlichen Kosten der Gemeinde Richterswil aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 3 BGG). Sie hat ausserdem den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Im Übrigen ist die Sache zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. Februar 2007 wird aufgehoben.
2.
Für den Neubau der acht Terrassenhäuser in Richterswil wird die Kanalisationsanschlussgebühr auf Fr. 55'753.60 und die Wasseranschlussgebühr auf Fr. 46'461.35 (je exklusiv Mehrwertsteuer) festgesetzt.
3.
Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.
4.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'500.– wird der Gemeinde Richterswil auferlegt.
5.
Die Gemeinde Richterswil hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
6.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Richterswil, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, Einzelrichterin, sowie dem Bezirksrat Horgen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. August 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: