Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 212/2007

Urteil vom 11. Dezember 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Parteien
X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Lukas Küng,

gegen

Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, Hirschengraben 19, 6003 Luzern,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Andreas Frank, .

Gegenstand
Gebäudeversicherung (Legalitätsprinzip, Gewaltenteilungsprinzip, Willkürverbot),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 28. März 2007.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ Liegenschaftsverwaltung ist Eigentümerin eines Wohn- und Geschäftshauses in Luzern. Im August 2005 regnete es während Tagen in der Schweiz heftig und ausgiebig. Dies führte verbreitet zu Überschwemmungen und Hochwasser, was ab dem 21. August 2005 auch in Luzern zutraf. Am 25. August 2005 meldete die X._____ der Gebäudeversicherung des Kantons Luzern einen Wasserschaden am Gebäude in Luzern mit Schadensdatum vom Vortag, dem 24. August 2005. Bei einer Besichtigung des Schadens stellte der eingesetzte Experte fest, dass kein Oberflächenwasser in das Gebäude eingedrungen, sondern dass das Wasser durch die Aussenwand, unter anderem über undichte Leitungsdurchführungen, in den Elektroraum im zweiten Untergeschoss gelangt war. Am 7. Oktober 2005 lehnte die Gebäudeversicherung ihre Leistungspflicht ab, weil kein Wasser ebenerdig in das Gebäude eingedrungen sei und deshalb kein Elementarschaden gemäss den gesetzlichen Bestimmungen vorliege. Mit Entscheid vom 2. März 2006 wies die Gebäudeversicherung eine dagegen erhobene Einsprache ab.
B.
Dagegen führte die X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. Dieses wies die Beschwerde am 28. März 2007 ab.
C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. Mai 2007 an das Bundesgericht beantragt die X._____, das Urteil des Verwaltungsgerichts vollumfänglich aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventuell sei die Beschwerde gutzuheissen und die Gebäudeversicherung zu verpflichten, sämtliche gemäss den gesetzlichen Bestimmungen versicherten Schäden, unter Vorbehalt

des gesetzlichen Selbstbehaltes, vollumfänglich zu bezahlen.

Die Gebäudeversicherung schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht stellt, unter Verzicht auf eine begründete Vernehmlassung und unter Hinweis auf die Erwägungen seines Urteils, ebenfalls Antrag auf Abweisung.

Erwägungen:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid erging nach dem 31. Dezember 2006. Das Verfahren untersteht daher dem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) und nicht dem altrechtlichen Bundesrechtspflegegesetz (OG; vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.2 Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich und stützt sich auf das Gebäudeversicherungsgesetz vom 29. Juni 1976 (GVG) sowie die Gebäudeversicherungsverordnung vom 10. September 1976 (GVV) des Kantons Luzern. Er erging mithin in Anwendung von kantonalem öffentlichem Recht. Da kein gesetzlicher Ausschlussgrund vorliegt, kann dagegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG erhoben werden.
1.3 Mit der Beschwerde kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG geltend gemacht werden. Das Bundesgericht prüft, unter Berücksichtigung der allgemeinen Pflicht zur rechtsgenüglichen Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Es ist jedenfalls nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu untersuchen, wenn diese vor Bundesgericht nicht mehr vorgetragen werden (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254, mit Hinweisen). Eine qualifizierte Rügepflicht gilt hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht. Das Bundesgericht prüft eine solche Rüge nur insofern, als sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254).
2.
2.1 Gemäss § 24 Abs. 1 lit. c GVG versichert die öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung des Kantons Luzern Gebäude unter anderem gegen Schäden, die durch Hochwasser, Überschwemmung oder Sturmflut entstanden sind. Nach § 24 Abs. 2 GVG nicht zu vergüten sind jedoch Schäden, die nicht durch ein in § 24 Abs. 1 GVG genanntes Elementarereignis verursacht worden sind (lit. a), die nicht auf eine Natureinwirkung von aussergewöhnlicher Heftigkeit zurückzuführen sind (lit. b), die durch fortgesetztes Einwirken entstanden sind (lit. c) oder die voraussehbar waren und rechtzeitig durch zumutbare Massnahmen hätten verhindert werden können (lit. d). Nach § 23 GVV gelten Schäden, die im Innern des Gebäudes durch Rückstau aus Abwasserkanalisationen oder durch Grundwasser entstanden sind, nicht als Hochwasser- oder Überschwemmungsschäden.
2.2 In tatsächlicher Hinsicht ist vorliegend unbestritten, dass die fraglichen Schäden im Zusammenhang mit dem Hochwasser vom August 2005 stehen, aber nicht durch das Eindringen von Oberflächenwasser, sondern von durch die Aussenwand eingetretenes Grundwasser entstanden sind. Die Beschwerdeführerin ist im Ergebnis der Ansicht, die Gebäudeversicherung hafte auch für solche Schäden. Entscheidend sei letztlich die allgemeine Hochwassersituation, welche die Schäden verursacht habe, und nicht, ob konkret Oberflächenwasser eingedrungen oder (nur) der Grundwasser- oder Kanalisationsdruck dermassen angestiegen sei, dass Wasser durch die unterirdischen Aussenwände habe dringen können bzw. zu einem Kanalisationsrückstau geführt habe. Die von der Vorinstanz vorgenommene anderslautende Auslegung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sei verfassungswidrig.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich zunächst auf das Legalitätsprinzip. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 84 Abs. 1 lit. a OG handelte es sich beim Legalitätsprinzip, mit Ausnahme von Sonderbereichen wie dem Abgabe- oder dem Strafrecht, gleich wie beim Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht um ein verfassungsmässiges Recht, das selbständig angerufen, sondern um einen Verfassungsgrundsatz, der nur im Zusammenhang mit einem (anderen) Grundrecht geltend gemacht werden konnte (vgl. BGE 131 I 91 E. 3.3 S. 99; 127 I 60 E. 3a S. 67). Es stellt sich die Frage, in welchem Sinne solche verfassungsmässigen Prinzipien zum "Bundesrecht" gehören, dessen Verletzung nunmehr gemäss Art. 95 lit. a BGG mit Beschwerde an das Bundesgericht gerügt werden kann (vgl. dazu etwa Peter Karlen, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel/Genf/München 2006, S. 39 f.; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern

2007, Art. 95 N 20; Matthias Suter, Der neue Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor dem Bundesgericht, Zürich/St. Gallen 2007, S. 254 ff.). Selbst wenn das Legalitätsprinzip selbständig angerufen werden könnte, hätte dies aber nicht zur Folge, dass das Bundesgericht das kantonale
Recht frei überprüfen müsste, wäre dies doch mit der abschliessenden Aufzählung der Beschwerdegründe in Art. 95 BGG nicht vereinbar; darin wird nämlich die Verletzung von kantonalem Recht abgesehen von hier nicht interessierenden Ausnahmen (kantonale verfassungsmässige Rechte, kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen, interkantonales Recht) gerade nicht als zulässiger Beschwerdegrund genannt. Es könnte also einzig darum gehen, die Einhaltung des Legalitätsprinzips im weniger weit gehenden Sinne als Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dahingehend zu prüfen, ob sich ein staatlicher Akt auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützt, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich dafür zuständigen Organ erlassen worden ist (vgl. BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit Hinweisen). Weitere Erwägungen dazu erübrigen sich indessen, kann doch dieser in Art. 5 BV mitenthaltene verfassungsmässige Grundsatz jedenfalls im Zusammenhang mit dem von der Beschwerdeführerin auch angerufenen Grundsatz der Gewaltentrennung geltend gemacht werden (BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5; 128 I 113 E. 2c und 3c S. 116 und 121). Diesen Grundsatz anerkennt das Bundesgericht als in
Art. 51 Abs. 1 BV vorausgesetztes und im Übrigen durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantiertes verfassungsmässiges Recht (BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin kann sich demnach auf das Gewaltenteilungsprinzip berufen, ohne dass näher zu analysieren wäre, wie dieses genau im luzernischen Verfassungsrecht gewährleistet wird.

3.2

Im Zusammenhang mit der Gewaltenteilungsrüge prüft das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts dagegen lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit Hinweisen).

3.3 § 23 GVV stützt sich nicht auf eine ausdrückliche spezifische Delegationsnorm, die im direkten Zusammenhang mit § 24 GVG stünde bzw. sich unmittelbar daraus ergäbe. Vielmehr stellt die Gebäudeversicherungsverordnung eine Vollziehungsverordnung dar, die auf der entsprechenden allgemeinen Kompetenzzuweisung an die Exekutive in § 3 Abs. 2 lit. a GVG beruht. Danach erlässt der Regierungsrat des Kantons Luzern die Ausführungsbestimmungen zum Gebäudeversicherungsgesetz. Bei § 23 GVV handelt es sich um eine solche Ausführungsbestimmung. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben Vollziehungsverordnungen den Gedanken des Gesetzgebers durch Aufstellung von Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen. Sie dürfen das auszuführende Gesetz - wie auch alle anderen Gesetze - weder aufheben noch abändern; sie müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen. Durch eine Vollziehungsverordnung dürfen dem Bürger grundsätzlich keine neuen Pflichten auferlegt werden, selbst wenn diese durch den Gesetzeszweck gedeckt wären (BGE 130 I 140 E. 5.1 S. 149; 124 I
127 E. 3b S. 132, mit Hinweisen).

3.4 Zu prüfen ist somit, ob sich der Regierungsrat des Kantons Luzern beim Erlass von § 23 GVV an den Rahmen des Gesetzes hielt. Das hängt von der Auslegung von § 24 GVG, also von einfachem kantonalem Gesetzesrecht, ab, welches das Bundesgericht, wie dargelegt, auch bei einer Gewaltenteilungsbeschwerde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür überprüfen kann. Ergibt sich dabei, dass der Regierungsrat in vertretbarer Weise davon ausgehen durfte, der Begriff des Hochwasser- und Überschwemmungsschadens gemäss § 24 Abs. 1 lit. c GVG erfasse die Schäden nicht, die im Inneren eines Gebäudes durch Rückstau aus Kanalisation oder durch Grundwassereintritt entstanden sind, verletzt § 23 GVV den Grundsatz der Gewaltentrennung nicht. Die Rüge, das Gewaltenteilungsprinzip sei verletzt, läuft demnach im vorliegenden Fall inhaltlich auf die von der Beschwerdeführerin ebenfalls erhobene Rüge hinaus, der angefochtene Entscheid sei willkürlich.

4.

4.1 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person unter anderem Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung dann vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 132 I 175 E. 1.2 S. 177; 131 I 467 E. 3.1 S.

473 f., je mit Hinweisen).
4.2 Im vorliegenden Fall war das Hochwasser bzw. die Überschwemmung unbestrittenermassen kausal für das Ansteigen des Grundwasserspiegels, welches das unterirdische Eindringen des Wassers in das Gebäudeinnere und die entsprechenden Schäden zur Folge hatte. Strittig ist allenfalls die Adäquanz des Kausalzusammenhanges; obwohl einiges für deren Vorliegen spricht, braucht darüber letztlich nicht entschieden zu werden. Bei den fraglichen Schäden handelt es sich so oder so nur um eine indirekte Auswirkung des Elementarereignisses, d.h. des Hochwassers bzw. der verbreitet aufgetretenen Überschwemmungen. Der Gesetzeswortlaut schliesst nun aber nicht zwingend aus, den versicherten Hochwasserschaden auf die Fälle der direkten Schadensverursachung zu beschränken, d.h. auf solche Fälle, bei denen das Wasser ebenerdig bzw. oberirdisch als Oberflächenwasser in das Gebäude eindringt. Eine solche Auslegung erleichtert die Abgrenzung zu den nach § 24 Abs. 2 lit. b und c GVG nicht versicherten Grundwasserschäden, die nicht auf eine Natureinwirkung von aussergewöhnlicher Heftigkeit zurückzuführen oder die durch fortgesetztes Einwirken entstanden sind. Vereinfacht wird dadurch auch die Unterscheidung von Schäden infolge von
Kanalisationsrückstauungen, die auf anderen Ursachen wie beispielsweise der Verstopfung des Leitungssystems oder einer andersartigen Überbelastung, etwa wegen nicht sachgemässer Benutzung, beruhen. Eine analoge Regelung kennen denn auch etliche andere Kantone, so insbesondere der Kanton St. Gallen, wie sich aus einem von der Beschwerdegegnerin eingereichten Urteil des st. gallischen Verwaltungsgerichts vom 23. April 2004 ergibt (vgl. auch allgemein Jürg Hauswirth/Rudolf Suter, Sachversicherung, Zürich 1990, S. 160 ff. und 278; A. Kleiner, Das Recht der öffentlichen Gebäudeversicherung, Interkantonaler Rückversicherungsverband Bern/Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen, Bern, Separatdruck aus "Mitteilungen", Jahrgänge 1978/1979, S. 68 ff. und 83 f.).
4.3 Die fraglichen Gesetzesbestimmungen dürfen sodann, wie dies die Vorinstanz getan hat, mit Blick auf die analogen bzw. ergänzenden Regelungen der privaten Elementarschadenversicherung ausgelegt werden, obwohl diese für die öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung nicht direkt massgeblich sind. Es erscheint nämlich sinnvoll, von einer in sich kohärenten Gesamtassekuranz auszugehen, bei der privat- und öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherungen ein logisches Ganzes bilden und identische Rechtsbegriffe verwenden. Gemäss ausdrücklicher rechtlicher Regelung zählen indes in der privaten Elementarschadenversicherung Grundwasserschäden und Schäden infolge von Kanalisationsrückstau nicht zu den versicherten Elementarschäden (vgl. Art. 173 Abs. 3 lit. a und b der Verordnung vom 5. November 2005 über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen [AVO; SR 961.011]) und werden damit insbesondere nicht den Schäden aus Hochwasser und Überschwemmungen zugerechnet (vgl. Art. 173 Abs. 1 AVO). Für die Rechtsüberzeugung der Branche spricht auch, dass Grundwasserschäden beim Interkantonalen Rückversicherungsverband nicht rückversichert sind; obwohl es im Verhältnis des Gebäudeversicherers zum Versicherten an sich unmassgeblich ist, ob
und wie die Versicherer rückversichert sind, darf dies bei der Auslegung entsprechender Bestimmungen berücksichtigt werden. Im Übrigen behauptet die Beschwerdegegnerin, die versicherungsrechtliche Abgrenzung zwischen einem Schaden, den oberirdisch einfliessendes Wasser verursache, und einem solchen, der auf unterirdisches Wasser zurückgehe, sei eine "schweizweit geübte und gefestigte Praxis". Darauf hat die Vorinstanz unter Verweis auf so genannte "Realien der Versicherungswirtschaft" jedenfalls sinngemäss Bezug genommen. Dabei handelt es sich nicht um willkürliche Kriterien. Selbst die Beschwerdeführerin bestreitet eine solche Praxis im Wesentlichen nicht, sondern macht insoweit einzig geltend, sie dürfe ihr als davon betroffener Drittperson nicht entgegengehalten werden. Entgegen ihrer Auffassung dürfen jedoch solche Gesichtspunkte bei der Auslegung einer kantonalen Gesetzesbestimmung sehr wohl mitberücksichtigt werden. Mangels anderer Anhaltspunkte ist denn auch davon auszugehen, der kantonale Gesetzgeber habe sich nicht von dem in der Schweiz allgemein Üblichen entfernen, sondern die Rechtsbegriffe gleich wie andere Kantone mit eigener Gebäudeversicherung und auch gleich wie die Privatversicherung verstehen wollen.
4.4 Im Ergebnis ist der angefochtene Entscheid somit nicht unhaltbar, sondern er beruht auf einer nachvollziehbaren und mithin nicht willkürlichen Auslegung von § 24 Abs. 1 lit. c GVG. Damit ergibt sich auch kein Widerspruch zwischen § 23 GVV und dem Gebäudeversicherungsgesetz, der im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips die Einhaltung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in Frage stellen würde.
5.
Demnach ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1

BGG). Die anwaltlich vertretene obsiegende Beschwerdegegnerin beantragt für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung. Gemäss Art. 68 Abs. 3 BGG wird unter anderem mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Bei der Beschwerdegegnerin handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Organisation, und sie obsiegt vorliegend in ihrem amtlichen Wirkungskreis. Im Unterschied zu Art. 66 Abs. 4 BGG, worin die Verlegung der Gerichtskosten geregelt wird, enthält Art. 68 Abs. 3 BGG keine Sonderregel für den (hier grundsätzlich vorliegenden) Fall, dass Vermögensinteressen im Spiel stehen (Urteil des Bundesgerichts 2C 10/2007 vom 8. Oktober 2007, E. 4.3; vgl. Benoît Bovay, Les dispositions générales de procédures, in: Urs Portmann [Hrsg.], La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, Lausanne 2007, S. 49; Seiler/von Werdt/Güngerich, a.a.O., Art. 68 N 25; vgl. auch zur altrechtlichen Rechtslage Thomas Geiser, § 1 Grundlagen, in: Thomas Geiser/Peter Münch [Hrsg.], Prozessieren vor Bundesgericht, 2. Aufl., Basel/
Frankfurt a.M. 1998, Rz. 1.30). Damit fragt sich einzig, ob eine Ausnahme vom grundsätzlichen ("in der Regel") Ausschluss einer Parteientschädigung greift. Die Beschwerdegegnerin begründet ihren Antrag jedoch nicht und macht nicht geltend, weshalb ihr ausnahmsweise eine Parteientschädigung zuzusprechen wäre. Entsprechende Gründe sind im Übrigen auch nicht ersichtlich.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 11. Dezember 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Merkli Uebersax