Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.262/2004 /ast

Urteil vom 22. Juni 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
A.X._____ und B.X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde Bern, handelnd durch die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik, Schwanengasse 14, 3011 Bern,
Regierungsstatthalteramt II von Bern, Amthaus, Hodlerstrasse 7, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern.

Gegenstand
Art. 8 und 9 BV (Beleuchtungsabgabe),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 14. September 2004.

Sachverhalt:

A.
Mit Rechnung vom 31. Dezember 2001 erhob die Steuerverwaltung des Kantons Bern im Auftrag der verfügenden Einwohnergemeinde Bern von A.X._____ und B.X._____ neben der Liegenschaftssteuer eine Beleuchtungsgebühr für das Jahr 2001 von Fr. 48.60, berechnet auf den amtlichen Werten ihrer beiden an der C._____ Strasse gelegenen Grundstücke (Grundstück-Nrn. ... und ...).
Gegen die Erhebung dieser Beleuchtungsabgabe führten A.X._____ und B.X._____ erfolglos Beschwerde bei der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern (Entscheid vom 28. Februar 2002) sowie beim Regierungsstatthalter II von Bern (Entscheid vom 23. Dezember 2002).

B.
Mit Urteil vom 14. September 2004 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsrechtliche Abteilung) eine gegen den Entscheid des Regierungsstatthalters II gerichtete (kantonale) Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

C.
Mit Eingabe vom 15. Oktober 2004 erheben A.X._____ und B.X._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 14. September 2004 sowie der Entscheide des Regierungsstatthalters vom 23. Dezember 2002 und der Stadt Bern vom 28. Februar 2002 beantragen. Sodann ersuchen sie darum, "gleichzeitig die Verfügung der Gemeinde Bern vom

31.12.2001 bezüglich die Erhebung der Beleuchtungsgebühr für die angesprochenen Grundstücke unter Kostenfolge als nichtig und in der vorliegenden Form (d.h. auf der Basis des amtlichen Wertes) als nicht zulässig zu erklären".

Die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern schliesst auf Abweisung der Beschwerde, das Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsrechtliche Abteilung) auf Abweisung, soweit darauf eingetreten werden könne.

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).
Von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, ist die staatsrechtliche Beschwerde nach Art. 86 OG nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zulässig. Soweit sich die vorliegende Beschwerde gegen die unterinstanzlichen Entscheide des Regierungsstatthalters vom 23. Dezember 2002 bzw. der städtischen Direktion für Finanzen, Personal und Informatik vom 28. Februar 2002 richtet, kann darauf nicht eingetreten werden.

1.2 Als abgabepflichtige Grundeigentümer sind die Beschwerdeführer in ihren rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und legitimiert, wegen Verletzung von Art. 8 und 9 BV staatsrechtliche Beschwerde zu führen (Art. 88 OG).

1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur. Soweit die Beschwerdeführer mehr verlangen als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, so die Nichtigerklärung der "Verfügung der Gemeinde Bern vom 31.12.2001" und die Feststellung der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Gebührenberechnung, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden (BGE 127 II 1 E. 2c S. 5; 126 I 213 E. 1c S. 216 f., je mit Hinweisen).

1.4 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.; 125 I 492 E. 1b S. 495 mit Hinweisen). Macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots geltend, muss er anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen darlegen, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten Mangel leidet (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 11 f.; 125 I 492 E. 1b S. 495 mit Hinweisen).
Die Beschwerdeschrift, welche sich über weite Strecken in appellatorischer Kritik erschöpft, genügt diesen Anforderungen nur zum Teil.

2.
2.1 Die vorliegend streitige Abgabenerhebung beruht auf den folgenden gesetzlichen Grundlagen: Art. 26 des bernischen Gesetzes vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG/BE) bestimmt, dass im Siedlungsgebiet alle öffentlichen Strassen, Unter-, Überführungen und Treppen nach Massgabe der Verkehrsbedürfnisse zu beleuchten sind, wobei die Beleuchtung auf das für die Sicherheit notwendige Mass zu beschränken ist (Abs. 1 lit. a und Abs. 2). Sodann sieht Abs. 5 des Artikels (in der Fassung vom 12. Februar 1985) vor:
"Die Gemeinden können durch Reglement den Grundeigentümern Beiträge an die Strassenbeleuchtungskosten auferlegen; die Bestimmungen des Baugesetzes über die Grundeigentümerbeiträge sind sinngemäss anwendbar."
Auf diese Bestimmung stützt sich das vom Stadtrat (Legislative) der Einwohnergemeinde Bern erlassene Reglement vom 27. Dezember 1936 über die Erhebung einer Beleuchtungsgebühr in der Gemeinde Bern (Beleuchtungsgebührenreglement, BGR), welches (in der Fassung vom 1. November 2000) vorsieht:

Art. 1
1 Die Gemeinde Bern erhebt zur teilweisen Deckung der Kosten der öffentlichen Beleuchtung auf ihrem Gebiete jährlich eine besondere Beleuchtungsgebühr von den Gebäuden mit Hausplätzen, die im Gemeindegebiet liegen und von den Hofräumen, Gärten und Anlagen, die mit den Gebäuden im Register der amtlichen Werte im gleichen Schatzungsbetrage begriffen sind.
2 Die Gebühr wird nach dem amtlichen Wert bestimmt und ist vom Grundeigentümer zu entrichten. [...]
3 [...]
Art. 2
Gebührenpflichtig ist alles in Artikel 1 bezeichnete Grundeigentum, dessen gewöhnlicher oder Hauptzugang weniger als 100 m, dem Weg nach gemessen, von einer Lampe der öffentlichen Beleuchtung entfernt ist.
Art. 3
1 Der jährliche Voranschlag der Gemeinde bestimmt den Betrag der Gebühr in Zehnteln Promille des Schatzungswertes des gebührenpflichtigen Grundeigentums.
2 Der durchschnittliche Gesamtbetrag der Beleuchtungsgebühr soll 50 Prozent der Kosten der öffentlichen Beleuchtung nicht übersteigen.
3 [...]

2.2 Mit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Einzelakt kann auch die Verfassungswidrigkeit der zur Anwendung gelangten kantonalen (oder kommunalen) Normen gerügt werden (sog. akzessorische Normenkontrolle). Das Bundesgericht prüft dabei aber die Verfassungsmässigkeit der beanstandeten Normen nicht auf alle möglichen Konstellationen hin, sondern nur unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falles, und wenn sich die Rüge als begründet erweist, hebt es nicht die beanstandete Norm als solche, sondern lediglich den gestützt auf sie ergangenen Anwendungsakt auf (BGE 128 I 102 E. 3 S. 105 f.; 124 I 289 E. 2 S. 291 mit Hinweisen).

3.
3.1 Die Beschwerdeführer rügen, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV), wobei sie die Verfassungswidrigkeit vor allem in der Abgaberegelung als solchen erblicken: Nicht nur die Eigentümer von Grundstücken in der Gemeinde Bern zögen einen gewissen praktischen Nutzen aus der städtischen Beleuchtung; der öffentliche Raum (und damit auch dessen Beleuchtung) werde vielmehr von jedermann benutzt, unabhängig davon, ob er Eigentümer eines Grundstückes sei oder in gemieteten Räumen wohne und arbeite, ja selbst unabhängig davon, ob er Bewohner der Gemeinde Bern sei oder ob es sich um einen Pendler von auswärts handle. Wie im Falle der Basler Strassenreinigungsabgabe (BGE 124 I 289) gebe es auch vorliegend keine sachlichen Gründe, welche eine Finanzierung der städtischen Beleuchtung durch ausschliesslich bei den Grundeigentümern erhobene Sonderabgaben rechtfertigten.
Die Beschwerdeführer machen mithin geltend, es fehle bei der streitigen Beleuchtungsgebühr an einem relevanten Sondervorteil für die Grundeigentümer. Die Vorbringen der Beschwerdeführer beziehen sich zwar nicht auf die individuelle Situation ihrer eigenen Grundstücke, wie dies im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle vorab zu erwarten wäre (oben E. 2.2). Die anlässlich einer solchen Normenkontrolle feststellbare Unanwendbarkeit einer Abgaberegelung kann sich aber auch daraus ergeben, dass die Regelung als Ganzes, d.h. schon von ihrer Konzeption her, mit einem verfassungsrechtlichen Mangel behaftet ist, welcher ihrer Anwendung im Einzelfall entgegensteht (vgl. etwa Urteil 2P.271/2004 vom 25. Januar 2005, E. 3.3).

3.2 Ein Erlass ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung. Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, ist die Gestaltungsfreiheit insbesondere bei den öffentlichen Abgaben und

bei der Verteilung der Last auf die Abgabepflichtigen gross (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 6 f. mit Hinweisen).

3.3 Bei der vorliegend streitigen Beleuchtungsgebühr, welche als wiederkehrende Abgabe zur teilweisen Deckung der Betriebskosten der öffentlichen Strassenbeleuchtung erhoben wird, handelt es sich nach unbestrittener Feststellung im angefochtenen Urteil (E. 3.5) um eine Vorzugslast, d.h. nicht um eine Steuer, sondern um eine Kausalabgabe (vgl. auch Aldo Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 2. Aufl., Bern 1995, N. 1 und 5 zu Art. 112). Vorzugslasten (oder Beiträge) sind Kausalabgaben, die einem Bürger auferlegt werden, um den besonderen wirtschaftlichen Vorteil abzugelten, der ihm (bzw. einem bestimmten Kreis von Privaten) aus einer öffentlichen Einrichtung oder einem öffentlichen Werk erwächst (vgl. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 510 f.; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 111 B I, je mit Hinweisen). Voraussetzung für die Abgabenerhebung ist dabei ein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer, konkreter Sondervorteil; fehlt es dagegen an einem solchen bzw. knüpft die Abgabepflicht bloss an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises an, so stellt die Abgabe keine Vorzugslast,
sondern eine - voraussetzungslos erhobene - sog. Kostenanlastungssteuer dar (vgl. BGE 129 I 346 E. 5.1 S. 354 f.; 128 I 155 E. 2.2 S. 160; 124 I 289 E. 3b S. 291 f.). Die Qualifizierung der vorliegend streitigen Beleuchtungsgebühr als Vorzugslast erscheint grundsätzlich zutreffend, zumal die Abgabe nicht von allen Grundeigentümern bzw. nicht voraussetzungslos erhoben wird, sondern gemäss ihrer Ausgestaltung im kommunalen Reglement (Art. 1 und 2 BGR) auf jene (überbauten) Grundstücke beschränkt bleibt, welche aufgrund ihrer Distanz zu Lampen der öffentlichen Strassenbeleuchtung von dieser tatsächlich profitieren und insofern in den Genuss eines individuell zurechenbaren konkreten Vorteils kommen.

3.4 Der durch die Beleuchtungsabgabe als Vorzugslast von den Grundeigentümern abzugeltende Sondervorteil liegt nach Feststellung des Verwaltungsgerichts darin, dass die Strassenbeleuchtung nicht nur den Verkehrsteilnehmern dient, sondern zugleich den Zugangsbereich der anstossenden Bauten übersichtlich macht, vor Einbrüchen schützt und das subjektive Sicherheitsgefühl der Anwohnerschaft stärkt. Eine so ausgestattete Liegenschaft stosse sowohl auf dem Liegenschaftsmarkt wie auch bei der Mieterschaft auf ein grösseres Interesse. In der Vernehmlassung weist das Verwaltungsgericht überdies darauf hin, dass die Kosten für die Beleuchtung in der Stadt Bern (gemäss Art. 3 Abs. 2 BGR) nur zu 50 % den Eigentümern von Gebäuden auferlegt würden. Wenn die Beschwerdeführer selber einräumten, einen gewissen praktischen Nutzen aus der Beleuchtung zu ziehen, so sei es auch nicht willkürlich, wenn sie sich neben der Allgemeinheit in beschränktem Umfang an deren Kosten zu beteiligen hätten.

3.5 Der Beschwerdeführer stützt sich in erster Linie auf das Bundesgerichtsurteil betreffend die basel-städtische Strassenreinigungsabgabe (BGE 124 I 289), gemäss welchem keine sachlichen Gründe dafür bestehen, die Aufwendungen für die Reinigung öffentlicher Strassen ganz oder teilweise durch ausschliesslich den Grundeigentümern auferlegte Sonderabgaben zu decken. Die rechtlichen Erwägungen dieses Entscheids lassen sich zwar nicht unmittelbar auf den vorliegenden Fall übertragen, da es sich dort um eine Kostenanlastungssteuer handelte (E. 3b des zit. Urteils), während die vorliegende Abgabe als Vorzugslast ausgestaltet ist (oben E. 3.3). In der Sache besteht aber insoweit eine Parallelität, als es darum geht, ob die Kosten für Unterhalt und Betrieb öffentlicher Verkehrswege durch Sonderabgaben zu einem gewissen Teil den Eigentümern anstossender Grundstücke auferlegt werden dürfen (vgl. auch BGE 131 I 1, hinsichtlich einer allein die Grundeigentümer treffenden Arbeitsleistungs- bzw. Ersatzabgabepflicht für die Instandhaltung und Reinigung des kommunalen Strassennetzes). In Bezug auf die Aufwendungen für die Strassenreinigung wurde dies in BGE 124 I 289 verneint, weil die Grundeigentümer als Personengruppe aus der Strassenreinigung
keinen grösseren Nutzen ziehen als die übrige Bevölkerung, welche die öffentlichen Wege in gleichem Masse benützt, und weil die Abgabe aufgrund ihrer Ausgestaltung auch nicht darauf ausgerichtet war, die Kosten für die Beseitigung der von den anstossenden Grundstücken ausgehenden Verschmutzung abzugelten.
Was die vorliegend in Frage stehenden Aufwendungen für die Strassenbeleuchtung anbelangt, so ist zwar denkbar, dass das Vorhandensein von Strassenlampen für gewisse Grundstücke einen fassbaren Vorteil bedeutet, indem der Eingang zur Liegenschaft beleuchtet wird, was dem Eigentümer den Betrieb einer eigenen Beleuchtung ersparen oder zur Sicherheit des Grundstückes und seiner Bewohner beitragen kann. Gesamthaft betrachtet handelt es sich dabei aber um einen nebensächlichen Effekt. Die Strassenbeleuchtung wird in erster Linie aus

Gründen der Verkehrssicherheit errichtet (vgl. vorliegend Art. 26 Abs. 1 Ingress SBG/BE: "Nach Massgabe der Verkehrsbedürfnisse" bzw. Abs. 2: "das für die Sicherheit notwendige Mass"). Sie gehört heute im Innerortsbereich zur ordentlichen Ausstattung öffentlicher Strassen und dient der Sicherheit aller Benützer dieser Verkehrswege bzw. des öffentlichen Raumes. Die Kosten für die Erstellung, den Unterhalt und den Betrieb der Beleuchtung öffentlicher Strassen werden dementsprechend - soweit keine besonderen Regelungen über die Baulanderschliessung zum Zuge kommen - regelmässig vom zuständigen Gemeinwesen getragen (vgl. etwa Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Aufl., Aarau 1985, S.
122). Als Verkehrsteilnehmer bzw. Benützer einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch bilden die Eigentümer der anstossenden Grundstücke keine Personengruppe, die von der Strassenbeleuchtung besonders profitiert; sie benützen die Strassen nicht häufiger als die übrigen Fussgänger und Fahrzeuglenker, welche als Mieter oder Arbeitnehmer oder in sonstiger Eigenschaft die gleichen Verkehrswege regelmässig benützen. Dazu kommt, dass der Verkehr der Anwohner (Zielverkehr) bei stark befahrenen oder begangenen städtischen Strassen gemessen am Durchgangsverkehr zum Vornherein verschwindend klein ist. Schliesslich kann, da die streitige Abgabe gemäss Reglement schon bei Unterschreitung des Abstandes von 100 m zu einer Strassenlampe geschuldet ist, für entsprechend viele Grundstücke nicht von einer relevanten stärkeren Beleuchtung des Liegenschaftszuganges gesprochen werden. Jedenfalls kann auch unter diesem letzteren Gesichtswinkel, insbesondere in einer städtischen Siedlung, nicht generell von einem ins Gewicht fallenden individuellen Sondervorteil der erfassten Strassenanstösser ausgegangen werden, welcher es rechtfertigen könnte, die Kosten der Strassenbeleuchtung zu einem substantiellen Teil in Form von Vorzugslasten dieser
Personengruppe zu überbinden.

3.6 Nach dem Gesagten verstösst die Beleuchtungsabgabe in der der Regelung der Einwohnergemeinde Bern zugrunde liegenden Konzeption mangels eines massgeblichen Sondervorteils der abgabepflichtig erklärten Grundeigentümer gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Damit ist auch der vorliegend streitigen Gebührenerhebung die Grundlage entzogen. Die staatsrechtliche Beschwerde ist infolgedessen gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. September 2004 aufzuheben.
Ob die Annahme des Verwaltungsgerichts, die zur Anwendung gebrachte, an den amtlichen Wert der Grundstücke anknüpfende kommunale Abgaberegelung lasse sich übergangsrechtlich (noch bis Ende 2005) mit den Vorgaben des kantonalen Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (Art. 257 Abs. 2 sowie Art. 289 Abs. 1) vereinbaren, vor dem Willkürverbot stand hält und ob dieser Wert gegebenenfalls ein sachlich taugliches, das Äquivalenzprinzip respektierendes Kriterium für die Bemessung der streitigen Abgabe bildet, braucht bei diesem Ergebnis nicht geprüft zu werden.

4.
Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der unterliegenden Einwohnergemeinde Bern aufzuerlegen, deren Vermögensinteressen vorliegend betroffen sind (Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG) an die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer besteht, da ihnen im Verfahren vor Bundesgericht kein das übliche Mass übersteigender Aufwand entstanden ist, praxisgemäss kein Anspruch (vgl. BGE 125 II 518 E. 5b S. 519 f. mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 14. September 2004 wird aufgehoben.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Einwohnergemeinde Bern auferlegt.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Bern, dem Regierungsstatthalteramt II von Bern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Juni 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: