Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.53/2007 /fco

Urteil vom 22. Juni 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Gemeinde Otelfingen, Gemeinderatskanzlei,
Vorderdorfstrasse 40, 8112 Otelfingen,
Beschwerdegegnerin,
Bezirksrat Dielsdorf, Postfach 273, 8157 Dielsdorf,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 8, 9 und 49 BV (Anschlussgebühren),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
vom 21. Dezember 2006.

Sachverhalt:
A.
Eine der X._____ AG gehörende Gewerbeliegenschaft in Otelfingen erfuhr durch Umbauten eine Wertvermehrung, welche die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich auf Fr. 711'000.– bezifferte. Die Technischen Betriebe Otelfingen verlangten gestützt darauf am 18. August 2005 Wasser- und Kanalisationsanschlussgebühren von je 1,5% der Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme, insgesamt Fr. 21'330.–. Die von der Eigentümerin dagegen ergriffenen kantonalen Rechtsmittel blieben ohne Erfolg.
B.
Die X._____ AG beantragt dem Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde, den zuletzt in dieser Sache ergangenen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2006 aufzuheben, eventuell die Sache zur Neubeurteilung an die Gemeinde Otelfingen zurückzuweisen.
Die Gemeinde Otelfingen ersucht um Abweisung der Beschwerde.
Das Verwaltungsgericht stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Der Bezirksrat Dielsdorf hat auf eine Stellungnahme zur Beschwerde verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der angefochtene Entscheid erging noch vor dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) am 1. Januar 2007. Gemäss Art. 132 Abs. 1 BGG richtet sich das Verfahren daher nach den Bestimmungen des Bundesrechtspflegegesetzes (OG).

2.
2.1 Das Verwaltungsgericht legt dar, dass nach den massgebenden Bestimmungen des kommunalen Rechts bei Um- und Erweiterungsbauten Anschlussgebühren für die Wasserversorgung und die Siedlungsentwässerung zu entrichten sind, die sich auf 1,5% der Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts belaufen.

Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Frage, dass für die verlangten Anschlussgebühren eine genügende gesetzliche Grundlage besteht und ihre Berechnung an sich den anwendbaren Vorschriften entspricht. Sie macht jedoch geltend, die fraglichen Normen verstiessen gegen das Äquivalenzprinzip. Ausserdem missachte eine Nachforderung von Abwassergebühren, die sich allein nach der Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts bemesse, das im Gewässerschutzrecht geltende Verursacherprinzip (Art. 60a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz; GSchG; SR 814.20]) und verletze dadurch den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV). Die Beschwerdeführerin hebt hervor, dass der fragliche Umbau lediglich einen geringfügigen Mehrverbrauch von Wasser bzw. Mehranfall von Abwasser bewirke, der in keinem Verhältnis zur Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts stehe. So hätten die von einer Mieterin vorgenommenen Veränderungen (Einbau von Elektroinstallationen, Trennwänden, Bodenbelägen, Klimaanlagen usw.) überhaupt keinen Einfluss auf den Wasserverbrauch; der daneben noch realisierte Umbau bestehender Räume zu einer kleinen Pizzeria habe lediglich eine geringe Erhöhung von Wasserbezug und Abwasseranfall zur Folge.
2.2 Nach dem Äquivalenzprinzip darf eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 375). Die Rechtsprechung verlangt deshalb seit langem, dass sich die Gebühren für den Anschluss an die Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung nach dem Mass des Vorteils richten, der dem Grundeigentümer dadurch entsteht (BGE 109 Ia 325 E. 6a S. 330). Bei der Erhebung von Abwasserabgaben ist zusätzlich das Verursacherprinzip (Art. 60a GSchG) zu beachten. Es verlangt, dass bei der Bemessung periodischer Benützungsgebühren die produzierte Abwassermenge berücksichtigt wird. Auf Anschlussgebühren findet es ebenfalls Anwendung. Es schreibt vor, dass die Gebührenhöhe grundsätzlich den Anteil der Erstellungskosten der Kanalisationsanlagen ausmacht, der auf den fraglichen Anschluss entfällt. Da dieser Kostenanteil ungefähr dem Vorteil für den Grundeigentümer entspricht, ergeben sich aus dem Verursacherprinzip keine wesentlich anderen Anforderungen als aus dem bereits erwähnten Äquivalenzprinzip.

Aus Gründen der Praktikabilität hat es die bundesgerichtliche Rechtsprechung bisher stets als zulässig erachtet, den genannten Vorteil bzw. Kostenanteil des Grundeigentümers nach dem Gebäudeversicherungswert der angeschlossenen Liegenschaft zu bemessen. Dies gilt namentlich bei Wohnbauten. Bei Industriebauten kann es demgegenüber zu sachwidrigen Ergebnissen führen, wenn die Anschlussgebühr allein an den Gebäudeversicherungswert anknüpft. Ist deren Wasserverbrauch im Verhältnis zum versicherungstechnischen Wert der Baute ausserordentlich hoch oder ausserordentlich niedrig, ist diesem Umstand bei der Bemessung der Anschlussgebühr Rechnung zu tragen (Urteil 2P.262/2005 vom 9. Februar 2006, E. 3.1, publ. in: URP 2006 394).

Erfolgt die erstmalige Festsetzung der Anschlussgebühr nach dem Gebäudeversicherungswert, wird lediglich die tatsächliche Bebauung einer Liegenschaft berücksichtigt. In diesem Fall lässt es die Rechtsprechung zu, dass bei einer nachträglichen Erweiterung der angeschlossenen Baute oder deren Umbau eine ergänzende Anschlussgebühr erhoben wird, wenn die massgebenden Vorschriften eine Nachforderung vorsehen (Urteil 2P.45/2003 vom 28. August 2003, E. 5.3 S. 267, publ. in: ZBl 105/2004 263).
2.3 Der angefochtene Entscheid stützt sich auf die angeführte Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht erklärt insbesondere, dass der Gebäudeversicherungswert nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Nutzungspotenzial des Wasser- und Abwasseranschlusses stehe und eine Bemessung der Anschlussgebühren nach diesem Wert deshalb zulässig sei.

Die Beschwerdeführerin rügt nicht bzw. jedenfalls nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise, dass das Verwaltungsgericht die dargestellten Grundsätze unzutreffend angewendet hätte. Sie kritisiert vielmehr die Grundsätze selber. Die Bemessung der Anschlussgebühren allein nach dem Gebäudeversicherungswert werde den heutigen Realitäten immer weniger gerecht, da oftmals teure Luxusausbauten erstellt würden, die keinerlei Bezug zum Wasserverbrauch hätten. Ausserdem könne das Festhalten am Gebäudeversicherungs-

wert als Bemessungskriterium nicht länger mit Praktikabilitätserwägungen gerechtfertigt werden, nachdem mit den Belastungswerten, wie sie etwa der Schweizerische Verein des Gas- und Wasserfachs befürworte, geeignetere Instrumente zur Verfügung stünden. Es gehe nicht an, dass die Gerichte weiterhin ein Bemessungssystem schützten, das seinen Zweck nicht mehr erfülle und von dem sich die Fachverbände verabschiedet hätten.
2.4 Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Kritik ist nicht neu (vgl. etwa Urteil P.162/1982 vom 23. November 1983, publ. in: ZBl 86/1985 107). Es ist bereits seit längerer Zeit bekannt, dass der Gebäudeversicherungswert als Bemessungskriterium für Anschlussgebühren verschiedene Nachteile aufweist. Das Bundesgericht hat jüngst darauf hingewiesen, dass neben dem Gebäudeversicherungswert zahlreiche andere Bezugsgrössen für die Berechnung der Anschlussgebühren denkbar sind. So wird in der Praxis etwa auch auf sog. Einwohnergleichwerte, auf flächenmässige oder räumliche Kriterien oder auf die Kanalanstosslänge abgestellt. Der Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) favorisiert ein Modell, welches die Grundstücksfläche je nach Bauzonenzugehörigkeit gewichtet berücksichtigt. Ein solches System der Abgabenbemessung hat den Vorteil, dass es - anders als der Gebäudeversicherungs- oder der Einwohnergleichwert - nicht auf das tatsächlich errichtete Gebäude bzw. das Ausmass der effektiven Nutzung im Moment des Anschlusses abstellt. Der Grundeigentümer wird vielmehr - ähnlich wie bei den Erschliessungsbeiträgen - gestützt auf jene Parameter belastet, welche im Zeitpunkt der Planung bzw. des Baus der Anlagen deren Dimensionierung bestimmen (vgl. die Hinweise im Urteil 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.3).

Auch wenn der Gebäudeversicherungswert heute in Fachkreisen zur Bemessung von Anschlussgebühren zum Teil kritisch beurteilt wird und seine Ersetzung durch andere Kriterien - namentlich im Lichte des Verursacherprinzips - denkbar ist, ist nicht zu übersehen, dass alle Systeme der Abgabenbemessung gewisse Vor- und Nachteile haben. Vor allem verpflichtet das Bundesrecht die Kantone und Gemeinden nicht dazu, ihre Gebührenregelung nach einem bestimmten Modell auszugestalten. Ihr Spielraum wird durch die erwähnten verfassungsrechtlichen Grundsätze und Vorgaben des Gesetzesrechts des Bundes zwar eingeschränkt; er bleibt aber immer noch erheblich. Das Äquivalenz- und das Verursacherprinzip schreiben auch nicht die Verwendung bestimmter Bemessungskriterien vor. Ebenso wenig kann aus diesen Grundsätzen abgeleitet werden, dass eine Bemessung der Anschlussgebühren nach dem Gebäudeversicherungswert von vornherein unzulässig wäre. Umgekehrt ist bereits nach der bisherigen Rechtsprechung anerkannt, dass dieses Kriterium nicht in allen Fällen eine bundesrechtskonforme Bemessung sicherstellt. So muss namentlich bei ausserordentlich hohem oder tiefem Wasserbezug bzw. Abwasseranfall die Bemessung nach dem Versicherungswert angepasst werden (vgl. Urteil 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.3 und 3.4).
2.5 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts trägt somit der Kritik, die gegenüber der Verwendung des Gebäudeversicherungswerts als Bemessungskriterium erhoben wird, bis zu einem gewissen Grad durchaus Rechnung. Der vorliegende Fall bietet keinen Anlass, von der bisherigen Praxis abzuweichen. Wie erwähnt behauptet die Beschwerdeführerin nicht, dass bei ihrer Liegenschaft der Wasserverbrauch stark von den durchschnittlichen Verhältnissen abweiche und der Gebäudeversicherungswert daher in einem Missverhältnis zum Nutzungspotenzial ihres Wasser- und Abwasseranschlusses stehe. Sie stört sich vielmehr daran, dass die Investitionen ihrer Mieter, die keinen wesentlichen Einfluss auf den Wasserverbrauch haben, eine Pflicht zur Nachzahlung von Anschlussgebühren auslösen. Diese Argumentation beschränkt sich indessen allein auf die getätigten neuen Investitionen und übersieht, dass bei einer Bemessung der Anschlussgebühren nach dem Gebäudeversicherungswert nachträgliche Veränderungen dieses Werts nicht unberücksichtigt bleiben können, weil sonst derjenige, der gleich zu Beginn mehr investiert, schlechter dastünde als derjenige, der erst später zusätzliche Investitionen vornimmt. Bei gesamthafter Betrachtung der erstmaligen und hier umstrittenen nachträglichen Abgaben wird jedoch keine Gebührenhöhe erreicht, die mit dem Vorteil des Anschlusses bzw. dem nach dem Verursacherprinzip auf sie entfallenden Kostenanteil in keinem vernünftigen Verhältnis mehr stünde. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann es bei einer Bemessung nach dem Gebäudeversicherungswert nicht darauf ankommen, welchen Einfluss jeder Teil der gesamthaft getätigten Investitionen auf den Wasserverbrauch hat.
3.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'500.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bezirksrat Dielsdorf und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Juni 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: