Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.117/2003 /kil

Urteil vom 29. August 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
Gemeinde Pfungen, Beschwerdeführerin,
handelnd durch den Gemeinderat, dieser vertreten
durch Rechtsanwalt Dr. Peter Rosenstock, Mühlebachstrasse 65, 8008 Zürich,

gegen

1. A._____,
2. B._____ AG,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Tinner, Hermannweg 4, 8400 Winterthur,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, Militärstrasse 36, 8021 Zürich.

Gegenstand
Art. 50 Abs. 1 BV (Gemeindeautonomie; Wasser- und Abwassergebühren),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom
27. Februar 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 18. Dezember 1975 hat die Gemeinde Pfungen ein neues Wasserversorgungsreglement (WR) erlassen. Dieses sieht einmalige Beiträge für die Erschliessung neuer Baugrundstücke (Art. 63) und eine einmalige Gebühr für den Anschluss an das Wasserversorgungsnetz der Gemeinde (Art. 64) vor. Zur Deckung des Betriebsaufwands ist gemäss Art. 65 WR sodann eine - für Privatabnehmer - fixe Grundgebühr (lit. a) sowie eine verbrauchsabhängige variable Gebühr (lit. b) geschuldet. Zur Messung des Wasserverbrauchs dienen eingebaute Wasserzähler (vgl. Art. 51 ff. WR), die "in regelmässigen Zeitabständen, auf jeden Fall auf Jahresende", abgelesen werden (Art. 68 WR). Die Rechnungstellung an die Hauseigentümer erfolgt jährlich einmal, in der Regel im Frühjahr "aufgrund des Vorjahresverbrauchs" (Art. 69 WR). Die Grund- und Verbrauchsgebühren gemäss neuem Reglement wurden erstmals im Jahre 1976 nach den "Bezugsverhältnissen" und dem Wasserverbrauch im Jahre 1975 erhoben (vgl. Art. 77 WR; das alte Wasserreglement aus dem Jahre 1938 sah eine jährliche Pauschalgebühr für die Lieferung von Frischwasser vor).

Gemäss der Verordnung über Gebühren an Abwasseranlagen des Zweckverbands der Gemeinden Pfungen, Neftenbach, Hettlingen, Dägerlen und Dättlikon (AbGebV), welche am 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist, werden von den Grundeigentümern Gebühren für den Anschluss an die öffentliche Kanalisation (Art. 2 ff.) sowie jährliche Benützungsgebühren (Klärgebühren; Art. 14 ff.) erhoben. Letztere werden für Wohnbauten

aufgrund des Frischwasserverbrauchs festgelegt (Art. 16 AbGebV) und jährlich - in der Regel zusammen mit anderen periodischen Abgaben - bezogen (Art. 19 AbGebV).

B.

Im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Gebührentarifs beschloss der Gemeinderat Pfungen am 16. Oktober 2000 bei den Gebühren für die Wasser- und Gasversorgung sowie für die Abwasserentsorgung eine Änderung der Rechnungsperioden und des Ablesungszeitpunkts der Messuhren. Die Zähler sollten neu jeweilen am 30. September abgelesen und die Gebühren anschliessend für die Zeitspanne vom 1. Oktober des Vorjahres bis zum Ablesungszeitpunkt (30. September) erhoben werden. Für den Übergang vom bisherigen zum neuen System sah der Gemeinderatsbeschluss eine verkürzte Rechnungsperiode vor: Die Messuhren waren zunächst noch einmal zum Jahresende am 31. Dezember 2000 abzulesen und gestützt darauf im März 2001 die Gebühren für Januar bis Dezember 2000 nach altem Tarif in Rechnung zu stellen. Am 30. September 2001 waren die Zähler erneut abzulesen und anschliessend - im Oktober/November 2001 - die Gebühren für die Zeitspanne vom 1. Januar bis 30. September 2001 nach neuem Tarif zu erheben.

C.

Im Frühjahr 2001 verschickte die Finanzverwaltung der Gemeinde Pfungen die "Gebührenrechnungen 2000/2001", mit welchen sie - nach dem bisherigen System - unter anderem die Grund- und Verbrauchsgebühren für Wasser sowie die Klärgebühr erhob. Mit den Rechnungen versandte sie ein Beiblatt, in welchem sie den Gemeinderatsbeschluss vom 16. Oktober 2000 wiedergab und die Abgabepflichtigen darauf hinwies, dass sie für 2001 eine zweite Rechnung erhalten würden.

D.

Im Herbst 2001 erhob die Finanzverwaltung der Gemeinde Pfungen mit den "Gebührenrechnungen 2001" die Verbrauchsgebühren für Wasser sowie die Abwassergebühren für die Zeitspanne vom 1. Januar bis 30. September 2001. Die entsprechenden Abgaben wurden A._____, dem Eigentümer der Liegenschaft X._____, am 29. Oktober 2001 und der B._____ AG, welcher auf Gemeindegebiet 13 Liegenschaften gehören, am 11. Oktober 2001 in Rechnung gestellt. Hiergegen haben A._____ und die B._____ AG je Einsprache eingereicht mit der Begründung, sie hätten die Wasser- und Abwassergebühren für das Jahr 2001 bereits im Frühjahr bezahlt. Am 8. April 2002 verfügte der Gemeinderat Pfungen, dass die "Verbrauchsgebühr für Wasser und Abwasser" entsprechend den gestellten Rechnungen veranlagt würden; mit zwei Beschlüssen verpflichtete er A._____ zur Zahlung von Fr. 508.80 und die B._____ AG zur Zahlung von insgesamt Fr. 34'245.30. Der daraufhin angerufene Bezirksrat Winterthur vereinigte die Rekurse der beiden Abgabepflichtigen und wies sie alsdann ab (Beschluss vom 27. September 2002). In Gutheissung der hiergegen eingereichten Beschwerden hob das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich den Bezirksratsbeschluss sowie die Veranlagungsverfügungen der Gemeinde Pfungen vom 8. April 2002 auf (Entscheid vom 27. Februar 2003).

E.

Am 9. Mai 2003 hat die Gemeinde Pfungen beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Neben der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV) rügt sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV), des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und die Beschwerdegegner schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

F.

Mit Verfügung vom 10. Juni 2003 hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der staatsrechtlichen Beschwerde hinsichtlich des Kostenentscheids zu Lasten der Gemeinde (Ziffern 4 und 5 des Dispositivs des Verwaltungsgerichtsentscheids) die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Der angefochtene Entscheid ist letztinstanzlich und stützt sich auf kantonales Recht; gegen ihn steht auf Bundesebene kein anderes Rechtsmittel offen als die staatsrechtliche Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 OG). Er trifft die Gemeinde Pfungen in ihren hoheitlichen Befugnissen, hat das Verwaltungsgericht doch zwei ihrer Gebührenverfügungen aufgehoben (vgl. BGE 112 Ia 260 E. 1 S. 261). Die Gemeinde ist deshalb legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu rügen (vgl. BGE 128 I 3 E. 1c S.

7; 121 I 218 E. 2a S. 220, je mit Hinweisen). Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7; 119 Ia 285 E. 4a S. 294).

2.

2.1 Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Wie bereits unter Geltung der alten Verfassung ist eine Gemeinde demnach dann autonom in einem Sachbereich, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 128 I 3 E. 2a S. 8; 122 I 279 E. 8b S. 290, je mit Hinweisen).

2.2 Gemäss § 25 des Zürcher Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WWG) bezweckt die öffentliche Wasserversorgung die Bereitstellung und Lieferung von Trinkwasser in einwandfreier Qualität, unter genügendem Druck und in ausreichender Menge zu Trink-, Brauch- und Löschzwecken. Dabei ist es Sache der Gemeinden, die Versorgung innerhalb ihres Gebiets sicherzustellen und in einem Erlass zu regeln (§ 27 Abs. 1 und Abs. 5 WWG). Damit zählt die Wasserversorgung zu den Angelegenheiten, welche die Zürcher Gemeinden gemäss Art. 48 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 und § 14 des Zürcher Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (GG) selbständig ordnen. Sie sind in diesem Bereich autonom (vgl. BGE 112 Ia 260 E. 1 S. 261; Urteil P.415/1983, in: ZBl 85/1984 S. 539, E. 2b). Gleiches gilt für den Bereich der Abwasserbeseitigung (vgl. nicht veröffentlichte E. 2b von BGE 112 Ia 260): Die Gemeinden haben zur Ableitung und Reinigung der Abwässer ein öffentliches Kanalisationsnetz mit den nötigen zentralen Reinigungsanlagen zu erstellen, zu unterhalten und zu betreiben, wobei sie die Regelung des Kanalisationswesens für ihr Gebiet selbständig erlassen (§ 15 Abs. 1 und § 18 des Zürcher Einführungsgesetzes vom 8. Dezember 1974 zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen [EG GSchG]). Die Autonomie der Gemeinden umfasst auch die Festsetzung der Gebühren (vgl. BGE 112 Ia 260 E. 1 S. 261; Urteil P.415/1983, in: ZBl 85/1984 S. 539, E. 2b), zu deren Erhebung sie verpflichtet sind. Gemäss § 29 WWG haben die Gemeinden von den Grundeigentümern für die Wasserversorgung - neben Erschliessungsbeiträgen - kostendeckende Anschluss- und/oder Benützungsgebühren zu erheben, und § 45 EG GSchG schreibt für die Benützung der öffentlichen Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen die Erhebung kostendeckender Gebühren vor (vgl. auch Art. 60a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer).

2.3 Ist eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom, so kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Vorschriften falsch anwendet. Die Gemeinde kann in diesem Rahmen auch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt betrachtet. Ebenso können sie eine Verletzung des Willkürverbots oder eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen, sofern diese Vorbringen mit der behaupteten Verletzung der Autonomie in engem Zusammenhang stehen. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9, mit Hinweisen).

3.

Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid versucht, die steuerrechtlichen Begriffe der Veranlagungs-, Bemessungs- und Steuerperiode sinngemäss auf den vorliegenden gebührenrechtlichen Sachverhalt anzuwenden. Es hielt fest, aus Art. 77 WR ergebe sich, dass die Gebühren für das in der Abgabeperiode bezogene Wasser jeweilen aufgrund des Verbrauchs im Vorjahr erhoben würden, welches die Bemessungsperiode darstelle; es liege damit eine Pränumerandobesteuerung mit Vergangenheitsbemessung vor. Daraus folge, dass die Gebühren für das Jahr 2001 mit der Begleichung der Rechnungen vom Februar 2001 bezahlt seien und die Rechnungen vom Oktober 2001, welche sich ebenfalls auf die Gebührenperiode 2001 bezögen, zu einer Doppelbelastung führten; daran ändere nichts, dass die Bemessungsgrundlage für die zweiten Rechnungen eine andere gewesen sei als für die ersten. Richtigerweise hätte die Umstellung des Gebührenbezugs so erfolgen

müssen, dass zunächst der Ablesungszeitpunkt auf September verlegt worden wäre. Für 2001 wäre alsdann im Frühjahr 2001 nach altem System (Bemessungsperiode von Januar bis Dezember 2000) Rechnung zu stellen gewesen und erst anschliessend hätte im Herbst 2002 das neue System mit der Bemessungsperiode Oktober 2001 bis September 2002 eingeführt werden können.

4.

4.1 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat das Verwaltungsgericht nicht verkannt, dass der Gemeinderat mit Beschluss vom 16. Oktober 2000 eine Übergangsregelung für die "Umstellung der Ablese- und Abrechnungsperiode" erlassen hat. Ausgehend vom Prinzip der Periodizität, dem auch bei Gebühren "eine gewisse Bedeutung" zukomme, hat es jedoch auf eine Doppelbelastung für das Jahr 2001 geschlossen. Dabei erachtete es die getroffene Übergangsregelung im Ergebnis als unzulässig und stellte gar ausdrücklich dar, wie die Gemeinde seines Erachtens richtigerweise hätte vorgehen müssen (vgl. oben). Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 126 I 97 E. 2b 102 f.) geltend macht, ist ihre Rüge unbegründet.

4.2 Nicht stichhaltig sind die Vorbringen der Beschwerdeführerin auch, soweit diese eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV; vgl. BGE 123 I 1 E. 6a S. 7) rügt: Setzen sich nur einige der Abgabepflichtigen, die von gegen übergeordnetes Recht verstossenden Entscheiden betroffen sind, gegen diese zur Wehr, so ist die logische Folge, dass die übrigen, welche die streitige Gebühr akzeptiert bzw. kein Prozessrisiko auf sich genommen haben, nicht vom korrigierenden Akt der Rekursinstanz profitieren. Deshalb kann im Umstand, dass die Beschwerdegegner durch den angefochtenen Entscheid als einzige Abgabepflichtige vom Bezahlen der im Oktober 2001 versandten "Gebührenrechnungen 2001" befreit worden sind, keine Verfassungsverletzung liegen. Ob sich die Beschwerdeführerin als öffentliche Körperschaft überhaupt anstelle ihrer Bürger auf das Rechtsgleichheitsgebot zu berufen vermag, ohne selbst von der gerügten Ungleichbehandlung betroffen zu sein, kann nach dem Gesagten offen bleiben.

4.3 Es bleibt zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht die Autonomie der Beschwerdeführerin verletzt hat, indem es deren Vorgehen bei der Änderung der Gebührenerhebung für unzulässig erklärte.

4.3.1 Kausalabgaben sind dem Äquivalenzprinzip unterworfen. Dieses markiert als gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die Grenze der willkürfreien und rechtsgleichen Belastung mit Abgaben. Eine Gebühr, welche in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung steht und sich nicht in vernünftigen Grenzen hält, verletzt das Äquivalenzprinzip und mithin Art. 8 bzw. Art. 9 BV. Für die Berechnung einer bestimmten Gebühr dürfen aber regelmässig schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühr in jedem einzelnen Fall genau dem Verwaltungsaufwand bzw. dem Nutzen entspricht, den die staatliche Leistung dem Pflichtigen bringt (vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/bb S. 188, mit Hinweisen). Bei periodischen Benützungsgebühren verlangt die Rechtsprechung jedoch im Allgemeinen, dass sie - dem Wesen dieser Abgabe entsprechend - nur nach Massgabe der tatsächlichen Benützung erhoben werden (Urteil 2P.178/1995, in: ZBl 99/1998 S. 244, E. 5d; vgl. auch BGE 125 I 1 E. 2b/ee S. 6). Für die in diese Kategorie fallenden (periodischen) Wasser- und Abwassergebühren folgt daraus, dass sie die effektiv
bezogenen Leistungen, hier also den tatsächlichen Verbrauch von Frischwasser, berücksichtigen müssen. Anders die Steuern, welche ihren Grund in der (Steuer-)Hoheit des Gemeinwesens haben und unabhängig davon geschuldet sind, ob und in welchem Umfang Leistungen der öffentlichen Hand beansprucht werden. Dieser Umstand setzt einer Analogie zwischen der Erhebung von Wasser- und Abwassergebühren und der Veranlagung von direkten Steuern - insbesondere auch hinsichtlich der im Veranlagungsverfahren geltenden Periodizitätsregeln - zum vornherein Grenzen.

4.3.2 Die Betrachtungsweise des Verwaltungsgerichts, welches für die Erhebung der Wasser- und Abwassergebühren eine "Gebührenperiode" sowie eine "Bemessungsperiode" angenommen hat, kann nach dem Gesagten nicht geschützt werden. Im Unterschied zu den direkten Steuern, welche allein an die persönliche oder sachliche Zugehörigkeit des Steuersubjekts zum Gemeinwesen sowie an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpfen, stellen Benützungsgebühren das Entgelt für die Beanspruchung bestimmter öffentlicher Leistungen dar. Es besteht bei Benützungsgebühren damit kein Bedarf, zwischen Bemessungs- und Abgabeperioden zu unterscheiden, zumal sich die Gebührenhöhe im Allgemeinen direkt aus dem Umfang der bezogenen Leistungen ergibt. Das bisherige System, nach welchem die Beschwerdeführerin die Wasser- und Abwassergebühren erhoben hat, lässt sich denn auch zwanglos so verstehen, dass mit den bezahlten Gebühren jeweilen die im Vorjahr tatsächlich bezogenen Leistungen abgegolten wurden, wie dies dem Charakter von Kausalabgaben entspricht.

Die Beschwerdeführerin konnte demnach ihr Bezugssystem ohne weiteres ändern und die Benützungsgebühren nicht mehr im Frühling, sondern im Herbst erheben, indem sie im Frühjahr 2001 - nach bisherigem System - für die Leistungen des Jahres 2000 und im Herbst 2001 - nach neuem System - für die Leistungen einer verkürzten Übergangsperiode von Januar bis September 2001 Rechnung stellte. Es ist nicht einzusehen, inwiefern die Gebührenpflichtigen durch dieses Vorgehen doppelt belastet worden sein sollten, zumal das verbrauchsunabhängige Element der Wassergebühren, die Grundgebühr, auch für 2001 nur einmal (im Frühjahr) erhoben wurde (vgl. lit. C). Die Frage einer Doppelbelastung könnte sich höchstens stellen in Bezug auf die seinerzeitige Einführung einer verbrauchsabhängigen variablen Wassergebühr, falls im Jahre 1975, d.h. im ersten Jahr, in welchem der effektive Verbrauch gemessen und - im Frühling des folgenden Jahres - verrechnet worden ist, zugleich noch eine Pauschalgebühr nach altem Reglement erhoben worden wäre (vgl. lit. A); wie es sich damit verhält, kann indessen im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben.
4.3.3 Wohl kann bei periodisch erhobenen Benützungsgebühren der Berechnungsperiode das "Zahlungsjahr" gegenübergestellt werden. Dies ändert aber nichts daran, dass es der während der erfassten Zeitspanne gemessene Verbrauch ist, der Gegenstand der Abgabe bildet; dem "Zahlungsjahr" kommt neben dem "Verbrauchsjahr" lediglich eine gewisse Ordnungsfunktion zu. Demgegenüber sind direkte Steuern nach dem Prinzip der Periodizität für die jeweilige Steuerperiode geschuldet, die beim System der Pränumerandobesteuerung, welches das Verwaltungsgericht vorliegend zur Anwendung bringen will, nicht mit der Bemessungsperiode übereinstimmt. Mithin stellt sich die Frage einer Doppelbelastung in den beiden Fällen aus einem ganz anderen Blickwinkel: Der Steuerpflichtige kann nur dann eine Doppelbelastung erfahren, wenn die Steuer von ihm mehrmals für die gleiche Steuerperiode erhoben wird, nicht aber daraus, dass für die Berechnung wiederholt auf die gleiche Bemessungsperiode abgestellt wird. Bei periodischen Benützungsgebühren beurteilt sich das Vorliegen einer Doppelbelastung demgegenüber allein nach Massgabe des erfassten "Verbrauchszeitraums" und nicht danach, ob und wieweit sich die "Zahlungsjahre" bzw. die "Gebührenperioden" überschneiden.
Diesen grundlegenden Unterschied hat das Verwaltungsgericht verkannt, indem es in der zweimaligen Rechnungstellung in der gleichen "Gebührenperiode" eine unerlaubte Doppelbelastung erblickte.
4.3.4 Das Vorgehen der Beschwerdeführerin ermöglicht es im Übrigen, den Wasserverbrauch und die Einleitung von Abwasser in die Kanalisation lückenlos zu erfassen. Demgegenüber führt die Betrachtungsweise des Verwaltungsgerichts dazu, dass die effektive Benützung der Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der Zeitspanne von Januar bis September 2001 für die Gebührenberechnung ausser Betracht bliebe. Eine solche "Bemessungslücke" stünde im Widerspruch zum Grundsatz, dass verbrauchsabhängige Benützungsgebühren nach Massgabe der tatsächlich bezogenen Leistungen bestimmt werden. Ob ein System, das für die verbrauchsabhängigen Faktoren zwischen "Bemessungs-" und "Gebührenperioden" unterscheidet und nicht allein auf den tatsächlichen Verbrauch abstellt, mit dem Wesen von Benützungsgebühren überhaupt vereinbar und damit verfassungsrechtlich zulässig wäre, braucht hier nicht weiter untersucht zu werden. Jedenfalls lässt sich die Art und Weise, wie die Beschwerdeführerin das neue Bezugssystem eingeführt hat, rechtlich nicht beanstanden, und der Entscheid des Verwaltungsgerichts, welcher die streitige Regelung zu Unrecht wegen einer vermeintlichen Doppelbelastung der Gebührenpflichtigen für unzulässig erklärt hat, ist wegen Verletzung der Gemeindeautonomie aufzuheben.
5.
Die staatsrechtliche Beschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und der Verwaltungsgerichtsentscheid vom 27. Februar 2003 aufzuheben.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdegegnern unter Solidarhaft aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Diese haben zudem der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin, die als kleines Gemeinwesen mit weniger als 3'000 Einwohnern keinen eigenen Rechtsdienst unterhalten kann, unter Solidarhaft eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 5 in Verbindung mit Art. 156 Abs. 7 OG; vgl. BGE 125 I 182 E. 7 S. 202, mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 27. Februar 2003 wird aufgehoben.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdegegnern unter Solidarhaft auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren unter Solidarhaft mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. August 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: