Urteilskopf

106 Ia 241

46. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. Mai 1980 i.S. Baukonsortium Giessen und Mitbeteiligte gegen Gemeinde Andermatt und Regierungsrat des Kantons Uri (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Kanalisationsanschlussgebühr.

1. Allgemeine Grundsätze der Gebührenerhebung (E. 3b).

2. Es verstösst nicht gegen Art. 4 BV, für Neubauten höhere Kanalisationsanschlussgebühren vorzusehen als für Altbauten (E. 4a-c).

3. Inwieweit darf bei der Bemessung der Kanalisationsanschlussgebühren auf den steueramtlichen Liegenschaftsschatzungswert abgestellt werden (E. 4d)?

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; taxes de raccordement aux canalisations.

1. Principes généraux régissant la perception des taxes (consid. 3b).

2. Il n'est pas contraire à l'art. 4 Cst. de prévoir, pour les nouveaux bâtiments, des taxes de raccordement plus élevées que pour les anciens (consid. 4a-c).

3. Dans quelle mesure peut-on se fonder, pour le calcul des taxes de raccordement aux canalisations, sur les valeurs d'estimation des immeubles fixées officiellement par le fisc (consid. 4d)?

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; tassa d'allacciamento alla rete di canalizzazione.

1. Principi generali in materia di prelevamento di tasse (consid. 3b).

2. Non è contrario all'art. 4 Cost. prevedere per edifici di recente costruzione tasse d'allacciamento più elevate di quelle per edifici di costruzione non recente (consid. 4a-c).

3. In quale misura ci si può fondare per il calcolo delle tasse d'allacciamento alla rete di canalizzazione sui valori di stima immobiliare determinati ufficialmente ai fini fiscali (consid. 4d)?

Sachverhalt ab Seite 241

Meinrad Camenzind und Anton Zgraggen errichteten in den Jahren 1973-1975 unter der Bezeichnung Baukonsortium Giessen ein Mehrfamilienhaus in Andermatt. Das Haus ist 7stöckig; im 2. Untergeschoss befinden

sich 18 Autoabstellplätze und ein kleiner Lagerraum, im 1. Untergeschoss 9 Autoabstellplätze,

BGE 106 Ia 241 S. 242

ein Heiz- und ein Tankraum, die Waschküche sowie ein Schutzraum. Im Erdgeschoss und in den 4 Obergeschossen sind 24 1-4 Zimmer Wohnungen eingerichtet. Der steueramtliche Schatzungswert der Liegenschaft beträgt Fr. 2'671'000.–. Anfangs 1976 stellte der Gemeinderat Andermatt den Bauherren Rechnung für die einmalige Kanalisationsanschlussgebühr im Betrag von Fr. 80'130.–. Das entspricht 3% des steueramtlichen Schatzungswerts der Liegenschaft. Ein Wiedererwägungsgesuch blieb ohne Erfolg. Mit Entscheid vom 31. Juli 1978 wies der Regierungsrat des Kantons Uri die gegen die Gebührenerhebung gerichtete Beschwerde ab.
Das Baukonsortium Giessen, Meinrad Camenzind und Anton Zgraggen erheben staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Uri sei aufzuheben. Gerügt wird eine Verletzung von Art. 4 BV, unter anderem mit der Begründung, für Neubauten würden doppelt so hohe Kanalisationsanschlussgebühren erhoben wie für Altbauten. Das verstosse gegen die Rechtsgleichheit, was umso mehr gelte, als Grundlage für die Gebührenbemessung der steueramtliche Schatzungswert sei, der bei Altbauten zumeist nicht den wahren Verhältnissen entspreche.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. b) Die Kanalisationsanschlussgebühr ist die einmalige Gegenleistung des Grundeigentümers dafür, dass er das Recht erhält, die Kanalisation für die Ableitung des Abwassers zu benutzen. Die Anschlussgebühr ist geschuldet, wenn der Anschluss an die Kanalisation erfolgt und deren Benutzung möglich ist. Der Nachweis der tatsächlichen Benutzung des Anschlusses durch den Grundeigentümer ist dagegen nicht erforderlich. Zur Deckung des Aufwandes für die Erstellung von Abwasserableitungs- und Reinigungsanlagen kann der kantonale oder kommunale Gesetzgeber auch die Erhebung von Kanalisationsbeiträgen (Vorzugslasten) vorsehen. Diese werden im Gegensatz zu den Gebühren bereits dann erhoben, wenn der betroffene Grundeigentümer die blosse Möglichkeit des Anschlusses an die Kanalisation besitzt. Ist die Anschlussmöglichkeit gegeben, so sind die entsprechenden Beiträge geschuldet, selbst wenn der Anschluss selber nicht erfolgt ist und die Kanalisation vom Grundeigentümer noch nicht benutzt

BGE 106 Ia 241 S. 243

werden kann (BGE 92 I 454 E. 2; vgl. auch BGE 102 Ia 72, 402 E. 5 und 6; 101 Ia 195 E. 2). Die hier streitige Abgabe stellt eine Gebühr, genauer eine sogenannte Benutzungsgebühr, dar. Sie wird denn auch im Reglement der Gemeinde Andermatt als Kanalisationsanschlussgebühr bezeichnet. Diese Benennung ist freilich nicht entscheidend; massgebend ist vielmehr die konkrete Ausgestaltung der Abgabe, d.h. im vorliegenden Fall der Umstand, dass sie erst dann zu entrichten ist, wenn der Anschluss an die öffentliche Kanalisation erfolgt ist und deren Benutzung möglich ist. Dass das kantonale Gewässerschutzgesetz die Gemeinden zur Erhebung von "Beiträgen" ermächtigt, führt zu keinem anderen Schluss. Es handelt sich hierbei lediglich um eine ungenaue Ausdrucksweise, wie sie im Bereich der Kausalabgaben häufig vorkommt und welche die Er-

hebung von Gebühren nicht ausschliessen will (vgl. auch BGE 92 I 455). Gebühren bedürfen einer Grundlage im formellen Gesetz, sofern es sich nicht um blosse Kanzleigebühren handelt. Inwieweit das formelle Gesetz selber die Grundsätze der Gebührenerhebung zu regeln hat, hängt nach der Rechtsprechung freilich von den Besonderheiten der in Frage stehenden Abgabe ab (vgl. BGE 104 Ia 115 E. 3 und 4). Die Gebühren unterstehen sodann grundsätzlich dem Kostendeckungs- und dem aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgenden Äquivalenzprinzip. Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht übersteigen. Das Kostendeckungsprinzip gilt nach der Rechtsprechung aber nicht uneingeschränkt. Der Überprüfung nach diesem Grundsatz entziehen sich namentlich gewisse Benutzungsgebühren (z.B. für die Sondernutzung des öffentlichen Grundes, vgl. BGE 104 Ia 116; BGE 100 Ia 140 E. 6c; ferner IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. A., Bd. II, S. 779). Für Kanalisationsanschlussgebühren gilt eine derartige Einschränkung jedoch nicht, da diese Abgaben anders als Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grundes einen engen Bezug zu den Erstellungskosten einer öffentlichen Einrichtung haben und dazu bestimmt sind, diese Kosten auf die interessierten Grundeigentümer zu verteilen. Nach dem Äquivalenzprinzip soll die Höhe der einzelnen Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zu der

vom Gemeinwesen erbrachten Leistung stehen. Die Gebühr darf zum objektiven Wert der Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis geraten und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Der Gebührenerhebung sind durch das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit weitere Schranken gesetzt: Der Tarif muss nach sachlich haltbaren Gesichtspunkten ausgestaltet sein und darf keine Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist (BGE 103 Ia 88 E. 5b). Wie das Bundesgericht wiederholt entschieden hat, ist es jedoch zulässig, bei der Abgabenerhebung nach schematischen, aufgrund der Durchschnittserfahrung aufgestellten Massstäben vorzugehen. Das gilt nicht nur für die Bemessung von Beiträgen (Vorzugslasten), wo eine genaue Schätzung des entstehenden Sondervorteils schwierig und oft gar unmöglich ist, sondern auch bei der Bemessung von Gebühren (BGE 98 Ia 174 E. 4b; BGE 94 I 278; BGE 93 I 114; BGE 74 I 225; Urteil vom 1. März 1967 i.S. W.I. AG, in BJM 1967, S. 143). Erforderlich ist aber auch bei der Anwendung derartiger Massstäbe, dass sie nicht zu einem unhaltbaren, mit sachlichen Gründen schlechterdings nicht mehr vertretbaren Ergebnis führen und dass sie keine Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist.

4. a) Die Beschwerdeführer beanstanden in erster Linie, dass die Gemeinde Andermatt für den Anschluss einer vor der Erstellung der Kanalisation errichteten Baute nur halb so hohe Gebühren erhebe wie für den Anschluss einer Neubaute. Sie rügen, dass die Eigentümer von Neubauten dadurch rechtsungleich behandelt würden. Eine rechtsungleiche Behandlung trete umso mehr ein, als der Abgabenerhebung der amtliche Liegenschaftsschatzungswert zugrunde gelegt werde. Da die letzte allgemeine Liegenschaftsschatzung im Jahre 1963 durchgeführt worden sei und der Schatzungswert der Altbauten in aller Regel zu tief sei, würden diese Liegenschaften doppelt privilegiert. Als Folge werde den Eigentümern von Neubauten ein unangemessen hoher Teil der Kanalisationsbaukosten überbürdet. b) Das Bundesgericht hat bei den Kantonen eine Erhebung über die Frage durchgeführt, ob hinsichtlich der Höhe der Kanalisationsanschlussgebühren ein Unterschied gemacht werde, je nachdem ob die Abgabe eine bereits vor der Erstellung der Kanalisation errichtete Baute betreffe oder sich auf

eine später errichtete Baute beziehe. Die Auswertung der Antworten zeigt, dass die Rechtssetzung in diesem Bereich den Gemeinden überlassen ist, unter Vorbehalt gewisser kantonaler Empfehlungen und Grundsätze. Die getroffenen Lösungen sind ausserordentlich vielgestaltig und im Einzelnen nur schwer miteinander vergleichbar, da sie von unterschiedlichen Grundlagen ausgehen. Namentlich ist von Bedeutung, ob neben den Anschlussgebühren auch Kanalisationsbeiträge erhoben werden, ferner, welches die Bemessungsgrundlage für die Gebührenerhebung ist. Ein Vergleich wird zudem dadurch erschwert, dass innerhalb der einzelnen Kantone sehr unterschiedliche Regelungen Anwendung finden. Sieht man von Einzelheiten ab, so lassen sich im grossen und ganzen aber dennoch folgende Gruppen unterscheiden: In mehr als einem Drittel der Kantone werden für den Anschluss von Altbauten generell weniger hohe Gebühren erhoben als für den Anschluss von Neubauten. Die Differenz ist unterschiedlich. Die Reduktion beträgt häufig weniger als die Hälfte, doch kommen auch grössere Differenzen nicht selten vor. In knapp einem Viertel der Kantone wird eine unterschiedliche Gebührenerhebung für den Anschluss von Alt- und Neubauten nicht generell zugelassen, sondern eine Reduktion der Abgabe für Altbauten nur vorgesehen, wenn private Hauskläranlagen, Sickergruben, usw., vorhanden sind, die infolge des Kanalisationsanschlusses unbrauchbar werden. In etwas weniger als einem Viertel der Kantone ist eine generelle Differenzierung zwar möglich, doch wird sie als überholt erachtet und findet sich daher in der Praxis eher selten. Ebenfalls in etwas weniger als einem Viertel der Kantone wird jede Differenzierung der Kanalisationsanschlussgebühr abgelehnt. Für den Anschluss von Altbauten wird die gleiche Gebühr wie für den Anschluss von Neubauten erhoben.
Wo für den Anschluss von Altbauten eine niedrigere Gebühr vorgesehen ist, wird das in der Regel damit begründet, dass die Eigentümer solcher Bauten bereits gewisse Investitionen für die Reinigung und Ableitung der Abwässer getroffen und unter Umständen auch schon früher Gebühren für derartige Anlagen entrichtet hätten. Da diese Einrichtungen nun wertlos würden, rechtfertigt sich eine Reduktion der Kanalisationsanschlussgebühr. Geltend gemacht wird auch, Altbauten würden die Kanalisation in der Regel weniger belasten als Neubauten, da ihre sanitären Einrichtungen zumeist schlechter seien als diejenigen

der Neubauten und sich somit ein geringer Abwasseranfall ergebe. Die Differenzierung der Gebührensätze wird ferner damit begründet, dass der Anschluss von Altbauten den Eigentümern ganz allgemein höhere Kosten verursache, da die Möglichkeit der Standortwahl entfalle, oft die hausinterne Abwasseranlage angepasst werden müsse und sich besondere Ausgaben für die Wiederherstellung von Vorplätzen und Vorgärten ergäben. In den Kantonen, die eine Differenzierung nicht vornehmen, herrscht dagegen die Auffassung, die Leistung des Gemeinwesens sei bei Altbauten und bei Neubauten die gleiche. Das Vorhandensein einer Hauskläranlage vermöge daran nichts zu ändern. c) Die Gründe, die für eine generelle Differenzierung der Anschlussgebühren vorgebracht werden, lassen sich nicht als unhaltbar erachten. Es ist vertretbar, wenn bei der Bemessung der Abgabe Rücksicht darauf genommen wird, dass der Eigentümer einer Altbaute vor dem Anschluss der Liegenschaft an die Kanalisation bereits gewisse Vorkehren zur Reinigung und Beseitigung des Abwassers getroffen hat. Es lässt sich auch mit haltbaren Gründen annehmen, für den Eigentümer einer Altbaute entständen aus dem Kanalisationsanschluss und den notwendig werdenden Anpassungs- und Wiederherstellungsarbeiten grössere Kosten als für den Eigentümer einer Neubaute. Es lässt sich sodann mit ernsthaften Gründen die Auffassung vertreten, aus Altbauten ergebe sich wegen der weniger guten sanitären Installationen und wegen der oft weniger intensiven Nutzung eine geringere Beanspruchung der Kanalisation als aus Neubauten. Werden zur Deckung der Kanalisationsbaukosten keine Beiträge (Vorzugslasten) erhoben, sondern lediglich einmalige Anschlussgebühren gefordert, so ist es deshalb nicht willkürlich, den dargelegten Besonderheiten durch eine Reduktion der Gebühr für Altbauten Rechnung zu tragen. Es lässt sich ohne Verstoss gegen Art. 4 BV annehmen, dass deren Eigentümer aus dem Anschluss an die Kanalisationen im ganzen gesehen einen geringeren Nutzen ziehen als die Eigentümer von Neubauten. Freilich tragen diejenigen kommunalen Reglemente

den für eine Abstufung der Gebühr sprechenden Überlegungen besser Rechnung, die eine Reduktion nur dann vorsehen, wenn im Einzelfall dargetan ist, dass eine Baute bereits über gewisse Anlagen zur Reinigung und Beseitigung der Abwässer verfügt. Es lässt sich aber vertreten, wenn der Gesetzgeber auf einen solchen Nachweis im Einzelfall verzichtet und für

Altbauten generell eine Reduktion vorsieht. Was das Ausmass betrifft, so erscheint eine Reduktion um die Hälfte zwar als hoch und an er oberen Grenze des Zulässigen liegend. Es kann auch insoweit nicht gesagt werden, dass eine derartige Regelung geradezu unhaltbar sei und damit gegen Art. 4 BV verstosse. Die Beschwerdeführer wenden im vorliegenden Fall freilich zu Recht ein, zugunsten der Altbauten entstehe eine zusätzlich Privilegierung, wenn auf die steueramtlichen Schatzungswerte abgestellt werde und diese nicht nachgeführt seien. Stehen die Schatzungen der Altbauten in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Schatzungen der Neubauten, so ist zweifelhaft, ob diese Art der Gebührenbemessung überhaupt mit Art. 4 BV vereinbar sei. Was die Gemeinde Andermatt betrifft, so hat die letzte allgemeine Liegenschaftsschatzung vor ungefähr 15 Jahren stattgefunden. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass für Altbauten generell zu tiefe Schatzungswerte gelten würden. Nach der urnerischen Verordnung über die steueramtliche Schatzung der Grundstücke vom 17. Dezember 1962 ist nämlich bei einer grösseren Zahl von Vorkommnissen, namentlich bei Handänderungen, Änderungen in der Benutzungsart, Neu- und Umbauten oder sonstigen speziellen Wertveränderungen eine Neuschatzung vorzunehmen. Wenn der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung ausführt, dass in der Gemeinde Andermatt, die seit der letzten allgemeinen Liegenschaftsschatzung einen grossen baulichen Aufschwung genommen habe, zahlreiche Liegenschaften neu geschätzt worden seien, so kann das nicht als unhaltbar erachtet werden. Es lässt sich daher nicht sagen, dass für die vor der Erstellung der Kanalisation errichteten Bauten generell Schatzungswerte gelten würden, die zu den Schatzungswerten der mit Neubauten versehenen Liegenschaften in einem offenkundigen Missverhältnis ständen. Auch in dieser Hinsicht verstösst die streitige Kanalisationsanschlussgebühr daher nicht gegen Art. 4 BV. d) Die Beschwerdeführer halten die Erhebung der Kanalisationsanschlussgebühr nach Massgabe des Liegenschaftsschatzungswertes aus einem weiteren Grunde für verfassungswidrig. Sie machen geltend, diese Berechnungsweise lasse den Umstand unberücksichtigt, dass der Abwasseranfall aus der Liegenschaft im Verhältnis zu deren hohen Schatzungswert gering sei. Der hohe Schatzungswert ergebe sich nämlich unter Einbezug der zwei Untergeschosse, die, soweit sie als Autoeinstellhallen

dienten, praktisch kein Abwasser lieferten. Zudem ergebe sich der hohe Schatzungswert namentlich aufgrund des technisch komplizierten und teueren Autolifts. Auch damit sei indes kein Abwasseranfall verbunden. Diese Vorbringen vermögen den für die Erhebung der Kanalisationsanschlussgebühr gewählten Massstab nicht als verfassungswidrig erscheinen zu lassen. Namentlich ist der Einwand nicht stichhaltig, dass die Autoeinstellhallen für den Abwasseranfall ohne Bedeutung seien. Es ist im Gegenteil eine Erfahrungssache, dass die Autos namentlich im Winter Schnee und Eis mit sich führen, das in den Einstellhallen auftaut und als Schmutzwasser, häufig vermischt mit Öl- und Benzinrückständen, der Kanalisation zugeleitet wird. Es trifft freilich zu, dass der steueramtliche Liegenschaftsschatzungswert in der Regel nicht als Grundlage für die Bemessung der Kanalisationsanschlussgebühr genommen wird und auch nicht als idealer Massstab gelten kann. Weitaus häufiger wird auf den Brandversicherungswert des anzuschliessenden Gebäudes (vgl. z.B. BGE 94 I 278; BGE 93 I

114; Urteil vom 1. März 1967 i.S. W.I. AG, in BJM 1967, S. 143 ff.) oder auf sonstige, feinere Kriterien abgestellt, welche die Menge des Abwassers und das Ausmass des Nutzens, das aus dem Kanalisationsanschluss entsteht, besser zum Ausdruck bringen (vgl. namentlich den Entscheid des aargauischen Verwaltungsgerichts in AGVE 1978, S. 159 ff.). Dass die Liegenschaftsschatzungswerte als Massstab jedoch geradezu unhaltbar und das Abstellen auf diese Werte mit sachlichen Gründen schlechterdings unvereinbar sei, lässt sich aber nicht sagen. Das gilt jedenfalls solange, als Gewähr dafür besteht, dass die Schatzungswerte der einzelnen Liegenschaften - d.h. der bereits seit längerer Zeit und der erst kürzlich überbauten - in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen und dass keine Sonderfälle vorliegen, in denen der Wert des nicht überbauten Bodens einen aussergewöhnlich hohen Teil des gesamten Liegenschaftswertes ausmacht. Dass es sich hier so verhalte, ist nicht dargetan.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.