Urteilskopf

112 Ia 260

41. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. Juni 1986 i.S. Stadt Kloten gegen E. AG sowie Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Verjährung von Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren.

1. Verjährung im öffentlichen Recht; Grundsätze, die beim Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen heranzuziehen sind (E. 5 und 5e).

2. Es ist nicht willkürlich, für die Veranlagung von Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren die steuerrechtlichen Bestimmungen über die Veranlagungsverjährung (§ 104 des zürcherischen Steuergesetzes) heranzuziehen (E. 5a, 5b, 5c) und diese als keiner Unterbrechung zugänglichen Verwirkungsfrist zu betrachten (E. 5d).

Regeste (fr):
Autonomie communale; prescription des taxes de raccordement aux réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées.

1. Prescription en droit public; principes applicables à défaut de règle explicite (consid. 5 et 5e).

2. Il n'est pas arbitraire d'appliquer, en matière de perception des taxes de raccordement aux réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées, les dispositions relatives à la prescription des rappels d'impôt (§ 104 de la loi fiscale zurichoise; consid. 5a, 5b, 5c). Il n'est pas non plus arbitraire d'admettre que lesdites dispositions établissent un délai de péremption qui n'est pas susceptible d'être interrompu (consid. 5d).

Regesto (it):
Autonomia comunale; prescrizione delle tasse di allacciamento all'acquedotto e alla canalizzazione delle acque di rifiuto.

1. La prescrizione nel diritto pubblico; principi applicabili in assenza di norme esplicite (consid. 5 e 5e).

2. Non è arbitrario d'applicare, in materia di prelevamento di tasse di allacciamento all'acquedotto e alla canalizzazione delle acque di rifiuto, le disposizioni relative alla prescrizione della tassazione (§ 104 della legge tributaria zurighese; consid. 5a, 5b, 5c), e di considerare il relativo termine quale termine di perenzione, non suscettibile d'interruzione (consid. 5d).

Sachverhalt ab Seite 260

Eine Gewerbebaute der Firma E. AG in Kloten wurde im Jahre 1972 an das Kanalisations- und Wasserversorgungsnetz angeschlossen und im Jahre 1974 geschätzt. Im Jahre 1978 legte die

Stadt Kloten gestützt auf die Kanalisationsverordnung, das Wasserversorgungsreglement und die als Weisung bezeichnete Gebührenordnung die Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren fest. Die E. AG focht den Umfang dieser Gebühr an; das Bundesgericht entschied aufgrund einer ersten staatsrechtlichen Beschwerde der Stadt Kloten unter Aufhebung des entsprechenden Entscheides des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, dass für die Erhebung der streitigen Gebühr im kommunalen Recht eine hinreichende gesetzliche Grundlage bestehe. Daraufhin hatte das Verwaltungsgericht erneut über die streitige Kanalisations- und Wasseranschlussgebühr zu befinden. Mit Entscheid vom 28. Juni 1985 kam es zum Schluss, dass für diese Gebühren spätestens Ende 1984 die Veranlagungsverjährung eingetreten sei. In Anlehnung an die steuerrechtliche Veranlagungsverjährung könne diese nicht unterbrochen werden. Es verpflichtete daher die E. AG lediglich zur Bezahlung des von ihr selbst anerkannten Betrages. Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts reichte die Stadt Kloten beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie ein. Sie wirft dem Verwaltungsgericht vor, in willkürlicher Weise die Verjährung angenommen zu haben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. (Die Stadt Kloten wird durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt betroffen. Sie ist für die Erhebung von Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren autonom; hierzu gehört auch die Regelung der Verjährung.)

4. a) Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, die massgebenden Rechtserlasse für die strittigen Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren enthielten keine besondere Vorschriften über die Verjährung oder Verwirkung des Anspruchs auf Anschlussgebühren. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung seien beim Fehlen derartiger Normen für bestimmte öffentlichrechtliche Ansprüche Beginn und Dauer der Verjährungsfrist vorab in Anlehnung an die Ordnung zu bestimmen, die das öffentliche Recht für verwandte Fälle aufgestellt habe. Erst wenn eine solche Analogie versage, dürfe subsidiär die Verjährungsregelung für

zivilrechtliche Ansprüche herangezogen werden. Für die Verjährung von Strassen- und Trottoirbeiträgen habe das Verwaltungsgericht mangels entsprechender Sondervorschriften die gesetzliche Verjährungsordnung für andere öffentliche Abgaben, nämlich Steuern, als wegleitend betrachtet. Es dränge sich daher auf, als öffentlichrechtliche Ordnung verwandter Tatbestände die steuergesetzliche Regelung der Veranlagungsverjährung heranzuziehen. Dabei handle es sich um eine zehnjährige Verwirkungsfrist, die keiner Unterbrechung zugänglich und von Amtes wegen zu beachten sei. Aufgrund dieser Erwägungen sowie der unbestrittenen Tatsache, dass der Gebäudeanschluss an das Kanalisations- und Wasserversorgungsnetz im Jahre 1972, die Gebäudeschätzung am 17. Juni 1974 und die Schätzungsanzeige, die das Erstellungsjahr 1974 nennt, am 30. August 1974 erfolgt sei, stellte das Verwaltungsgericht fest, dass bezüglich der bisher noch nicht rechtskräftig festgesetzten Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren spätestens Ende 1984 die keiner Unterbrechung durch die

bisherige Rechtsmittelverfahren zugängliche Veranlagungsverjährung eingetreten sei. b) Mit der vorliegenden Beschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Anwendung der steuergesetzlichen Regelung der Veranlagungsverjährung und macht geltend, die Verjährungsbestimmungen des Obligationenrechts hätten angewendet werden müssen. Die Beschwerdeführerin bringt im einzelnen vor, der angefochtene Entscheid verletze sie deshalb in ihrer Autonomie, weil die Anwendung der Verwirkungsregeln von § 104 des zürcherischen Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz, StG) auf die strittigen, in ihren Autonomiebereich fallenden Gebühren offensichtlich gegen die von der bundesgerichtlichen Praxis aufgestellten Rechtsgrundsätze verstosse und wesentlich Ungleiches gleich behandle. Die entsprechende nähere Begründung dieser Rüge wird - soweit notwendig - im nachfolgenden aufgeführt.

5. Die von der Beschwerdeführerin angewandten Erlasse weisen keine Bestimmungen über die Verjährung der Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren auf. Ebenso enthält das kantonale Recht keine Vorschriften, welche direkt auf die strittigen Gebühren anwendbar wären. Das Institut der Verjährung wird indessen im öffentlichen Recht aufgrund eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes auch dann anerkannt, wenn eine ausdrückliche Bestimmung darüber fehlt (BGE 109 IV 64 E. 1, BGE 108 Ib 151 E. 4a,

339 E. 5a, BGE 106 Ia 11 f., BGE 105 Ib 11 E. 3a, 267 E. 3a, BGE 98 Ib 356 E. b, je mit Hinweisen). Sofern der massgebende Erlass keine Vorschriften enthält, die Beginn und Dauer der Verjährungsfrist regeln, sind die gesetzlichen Fristenregelungen anderer Erlasse für verwandte Ansprüche heranzuziehen. Dabei ist in erster Linie auf die Ordnung, die das öffentliche Recht für verwandte Fälle aufgestellt hat, zurückzugreifen. Beim Fehlen entsprechender gesetzlicher Vorschriften ist die Verjährungsfrist schliesslich nach allgemeinen Grundsätzen festzulegen (BGE 109 IV 64 E. 1, BGE 108 Ib 151 E. 4a, 339 f., BGE 105 Ib 13 E. c, 93 I 672 E. 3, 397 ff. ZBl 71/1970 S. 312; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, S. 660 ff.; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1976, S. 202). a) Bei den vorliegenden Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren handelt es sich unbestrittenermassen um Gebühren, genauer gesagt um Benutzungsgebühren, als einmalige Gegenleistung eines Grundeigentümers dafür, dass er das Recht erhält, die Kanalisation für die Ableitung des Abwassers und das Verteilernetz für die Zuteilung des Wassers zu benutzen (vgl. BGE 106 Ia 242). Um Beiträge (Vorzugslasten) handelt es sich bei Abgaben, welche zur Deckung des Aufwandes für die Erstellung von Abwasserleitungs- und Reinigungsanlagen sowie des Wasserleitungsnetzes vorgesehen sind (vgl. BGE 106 Ia 242). Sowohl Gebühren als auch Beiträge sind Kausalabgaben. Beide haben ihren Grund in einer Leistung des Staates gegenüber dem Bürger (vgl. KLAUS A. VALLENDER, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 30). In beiden Fällen ist die Kostenauflage nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig, soweit sie das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip beachten (BGE 106 Ia 205 E. 3). Es wird von der Beschwerdeführerin nicht in Zweifel gezogen, dass es sich bei dem vom Verwaltungsgericht zum Vergleich herangezogenen Strassen- und Trottoirbeiträgen um Beiträge (Vorzugslasten) handelt. Sowohl bei den strittigen Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren wie bei den Strassen- und Trottoirbeiträgen geht es demnach um die Erhebung einer einmaligen Abgabe, welche vorerst veranlagt werden muss, bevor sie bezogen werden kann. Zwischen Beiträgen und Gebühren überwiegen offensichtlich die Gemeinsamkeiten die Unterschiede. Wenn das Verwaltungsgericht in den Strassen- und Trottoirbeiträgen verwandte Fälle zu den Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren angenommen und die Frage der Verjährung oder Verwirkung für beide

gleich behandelt hat, so ist dies demzufolge vertretbar. Die Beschwerdeführerin unterlässt es denn auch darzutun, weshalb der unterschiedliche Zweck von Strassen- und Trottoirbeiträgen einerseits und Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren andererseits die Gleichbehandlung in der Verjährungsfrage als willkürlich erscheinen lassen soll. Mit einem blossen ungenauen Hinweis auf MAX METTLER (Das Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, S. 347-351) und die produktiven Unternehmungen kann sie dies jedenfalls nicht. b) Die Beschwerdeführerin macht zwar nicht geltend, es sei willkürlich, die steuerrechtliche Regelung der Veranlagungsverjährung für die Erhebung von Strassen- und Trottoirbeiträgen als wegleitend zu betrachten. Sie rügt vielmehr, es sei sachlich schlechthin nicht vertretbar, die strittigen Gebühren in bezug auf die Verjährung gleich zu behandeln wie Steuern. Das Verwaltungsgericht hat entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keineswegs übersehen, dass anders als die Gebühren die Steuer nicht als Äquivalent für eine staatliche Leistung, sondern sog. voraussetzungslos geschuldet wird. Es hat jedoch eingehend begründet, weshalb trotz dieses Unterschiedes kein Grund ersichtlich sei, der es rechtfertigen würde, für diese Gebühren nicht die steuerliche Veranlagungsverjährung eingreifen zu lassen. Die Beschwerdeführerin setzt sich mit diesen Ausführungen nicht auseinander, sondern beschränkt sich darauf, auf diesen Unterschied hinzuweisen und zu behaupten, ihrem Wesen nach stünden die Benützungsgebühren dem Entgelt aus privatrechtlichen Energielieferungsverträgen näher als den Steuern. Bei der Rechtsanwendungsrüge hat der Beschwerdeführer jedoch die Rechtsnorm, die qualifiziert unrichtig angewandt bzw. nicht angewandt worden sein soll, zu bezeichnen und anhand der angefochtenen Subsumtion im einzelnen zu zeigen, inwiefern der Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem und offensichtlichem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 110 Ia 3 E. 2a, BGE 107 Ia 114, mit Hinweisen). Eine derartige Substantiierung fehlt vorliegendenfalls, weshalb insoweit auf die Willkürrüge nicht einzutreten ist.
Selbst wenn man darauf eintreten wollte, erwiese sie sich als unbegründet. Die Begründung des Verwaltungsgerichts, der Steuerpflichtige befinde sich gegenüber dem ansprucherhebenden

Gemeinwesen kaum in einer anderen Interessenlage als bei einer Leistungspflicht für Kausalabgaben, sowie die übrigen Argumente für eine Gleichbehandlung von Steuern und Gebühren für die Verjährungsfrage sind durchaus vertretbar. Für den vorliegenden Zusammenhang ist nicht entscheidend, dass die Steuer sogenannt voraussetzungslos und die Gebühr als Entgelt geschuldet ist. Vielmehr kommt dem Umstand Bedeutung zu, dass in beiden Fällen eine Art von Veranlagung vorgenommen werden muss, die für Steuern und für die streitigen Gebühren vergleichbar ist. Das Verwaltungsgericht konnte demnach für die Frage der Verjährung ohne Willkür die Regelung des Steuerrechts heranziehen. Die analoge Anwendung dieser öffentlichrechtlichen Regelung verdient nach der oben zitierten Rechtsprechung gegenüber der privatrechtlichen Ordnung, wie sie für private Energielieferungsverträge gelten mag, den Vorzug. Im übrigen geht aus der Beschwerdeschrift nicht hervor und ist auch nicht ersichtlich, weshalb die streitigen Gebühren den privatrechtlichen Energielieferungsverträgen näher stehen sollen als den Steuern. Schliesslich erweist sich auch die unsubstantiierte Behauptung der Beschwerdeführerin als unzutreffend, für Gebühren stünden ganz andere Rechtsbehelfe als für Steuern zur Verfügung. Abgesehen davon, dass dieses Argument kaum relevant erscheint, unterliegen - wie das Verwaltungsgericht in seiner Vernehmlassung zu Recht darauf hinweist - sowohl Steuern wie Gebühren einem dreistufigen Rechtszug, wobei letzte kantonale Instanz in beiden Fällen das Verwaltungsgericht ist. c) Die Beschwerdeführerin wendet ein, wenn überhaupt die steuerliche Verjährungsregelung analog anwendbar wäre, so falle nicht diejenige der Nachsteuer gemäss § 104 StG, sondern diejenige von § 121 StG über die Bezugs- oder Vollstreckungsverjährung in Betracht. Die Anwendung von § 104 StG sei sachlich überhaupt nicht begründbar. § 104 StG regle Nachsteueransprüche, während es sich im vorliegenden Fall allenfalls um "ursprüngliche" erstmalige Gebühren handle. Aus diesem Grunde müsste allenfalls § 121 StG Platz greifen. Nach dieser Regelung seien die streitigen Gebühren nicht verjährt. Die meisten Steuergesetze unterscheiden zwischen einer Veranlagungs-

und einer Bezugsverjährung. Die Veranlagungsverjährung begrenzt das Recht der Steuerbehörde, die Veranlagung vorzunehmen, während die Bezugsverjährung das Recht, die rechtskräftig festgesetzte Steuerforderung einzuziehen, begrenzt

BGE 112 Ia 260 S. 266

(vgl. MARKUS BINDER, Die Verjährung im schweizerischen Steuerrecht, Zürich 1985, S. 42). Das zürcherische Steuergesetz enthält wohl eine ausdrückliche Bestimmung für die Bezugsverjährung, weist jedoch keine Bestimmung über die zeitliche Begrenzung zur Durchführung der Veranlagung von ordentlichen Steuern auf. Das Verwaltungsgericht hat in langjähriger Rechtsprechung die Lücke damit gefüllt, dass es die für die Nachsteuern geltende Bestimmung der Veranlagungsverjährung von § 104 StG auch für die Veranlagung im ordentlichen Einschätzungsverfahren angewandt hat (ZBl 63/1962 S. 78 ff.; ZUPPINGER/SCHÄRRER/FESSLER/REICH, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Ergänzungsband, 2. Aufl. 1983, § 104 N. 4; BINDER, a.a.O., S. 75). Das Bundesgericht hat diese Praxis mit eingehender Prüfung als nicht willkürlich bezeichnet (ASA 39 S. 398 ff.). Beträgt somit nach der vertretbaren Auslegung des Steuergesetzes durch das Verwaltungsgericht die Veranlagungsverjährungsfrist für ordentliche Steuern 10 Jahre und ist nach der ebenfalls vertretbaren Auslegung des Verwaltungsgerichts diese Verjährungsregelung auch auf die strittigen Gebühren anzuwenden, so lässt sich mit guten Gründen die Ansicht vertreten, die Veranlagungsverjährungsfrist für die Gebühren betrage ebenfalls 10 Jahre. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin kann die Verjährungsregelung von § 121 StG schon deshalb nicht herbeigezogen werden, weil es sich bei dieser um eine Bezugs- und Vollstreckungsverjährung, im vorliegend zu beurteilenden Fall hingegen um eine Veranlagungsverjährung handelt. d) Nach ständiger zürcherischer Praxis handelt es sich bei der Veranlagungsverjährung gemäss § 104 StG um eine Verwirkungsfrist (RB 1978 Nr. 67, RB 1976 Nr. 109, RB 1961 Nr. 64, ZUPPINGER/SCHÄRRER/FESSLER/REICH, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, § 104 N. 1-4; BINDER, a.a.O., S. 76). Ist hier die steuergesetzliche Verjährungsregelung und somit § 104 StG analog herbeizuziehen, so ist es nur folgerichtig, auch die dieser Vorschrift eigene Verwirkungsfolge zu übernehmen. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag keine Willkür zu begründen. So ist auch nicht ersichtlich, dass zwischen den Steuern und Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren ein derartiger Unterschied bestehen sollte, der zwingend die Ausgestaltung der Gebührenveranlagungsfrist als Verjährungsfrist verlangen würde. In beiden Fällen haben sowohl der Pflichtige als auch das öffentliche Gemeinwesen Interesse an einer raschen und klaren endgültigen

BGE 112 Ia 260 S. 267

Regelung des Anspruches. Dass die Beschwerdegegnerin allenfalls in den Genuss eines Gebührenerlasses von Fr. ... kommen könnte, ist der Beschwerdeführerin als Argument unbehelflich, ist es doch Sinn der Verwirkung, unbeschadet der Rechtslage zu einer raschen und endgültigen Klärung des Anspruches zu gelangen. Ebensowenig ist der Einwand der Beschwerdeführerin zu hören, der Gebührenpflichtige hätte es in der Hand, durch Ergreifen von Rechtsmitteln die rechtzeitig erhobenen und geforderten Gebühren verwirken zu lassen. In der Regel wird nämlich die zehnjährige Frist bei rechtzeitiger Vornahme der im vorliegenden Fall relativ einfachen Veranlagung auch bei exzessivem Gebrauch der Rechtsmittel genügen, um vor Ablauf der Verwirkungsfrist eine rechtskräftige Veranlagung zu erreichen. Wenn vorliegendenfalls die Verwirkung eingetreten ist, so hat dies die Beschwerdeführerin doch mindestens teilweise selbst zu vertreten, hat sie doch trotz der Möglichkeit, die Veranlagung spätestens im Jahre 1974 vorzunehmen, erst am 29. Mai 1978 Rechnung gestellt. e) Die Beschwerdeführerin macht geltend, die vom Verwaltungsgericht in Anlehnung an IMBODEN/RHINOW vertretene Auffassung, wonach beim Fehlen einer besonderen positiven Vorschrift über die Verjährungsfrist

für öffentlichrechtliche Ansprüche die Anlehnung an die privatrechtliche Verjährungsordnung nur subsidiär in Betracht falle, wenn primär das öffentliche Recht keine Regelung für verwandte Fälle enthalte, sei willkürlich. Sie beruft sich dazu auf den in ZBl 72/1971 S. 329 ff. publizierten Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern und die dort zitierten Entscheide des Bundesgerichts BGE 85 I 183 sowie BGE 78 I 89 und 191. Richtig ist, dass im Berner Entscheid sowie in BGE 85 I 183 und BGE 78 I 89 entschieden wurde, dass die Verjährung öffentlichrechtlicher Ansprüche beim Fehlen einer besonderen positiven Vorschrift in Anlehnung an die Ordnung zu bestimmen ist, die für zivilrechtliche Ansprüche gilt. In BGE 78 I 89 hat das Bundesgericht allerdings festgehalten, dass beim Fehlen einer besonderen Bestimmung über die Verjährung allgemeine Rechtsgrundsätze heranzuziehen seien; Anhaltspunkte könnten sich insbesondere aus den Regeln ergeben, welche in andern Rechtsgebieten gälten. Das Bundesgericht hat jedoch später - wie vorne gezeigt wurde - in konstanter Rechtsprechung präzisiert, dass die Verjährung öffentlichrechtlicher Ansprüche beim Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen in erster Linie in Anlehnung an die Ordnung festzulegen ist, die das öffentliche Recht für verwandte

Fälle aufgestellt hat. Weshalb trotz dieser klaren Rechtsprechung die Heranziehung der Veranlagungsverjährung gemäss § 104 StG für die Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren "zwanghaft konstruiert, zufällig", somit willkürlich sein soll, ist bei dieser Sachlage nicht ersichtlich.

6. Gesamthaft gesehen ergibt sich somit, dass das Verwaltungsgericht ohne Willkür die Regelung von § 104 StG auf die Erhebung der streitigen Gebühren anwenden und somit eine zehnjährige Verwirkungsfrist annehmen durfte. Hält somit der Entscheid vor dem Willkürverbot stand, so hat das Verwaltungsgericht die Autonomie der Beschwerdeführerin nicht verletzt. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.