Urteilskopf

131 I 313

32. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. A.X. und B.X. gegen Einwohnergemeinde Bern, Regierungs- statthalteramt II von Bern sowie Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Staatsrechtliche Beschwerde) 2P.262/2004 vom 22. Juni 2005

Regeste (de):
Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 26 Abs. 5 des bernischen Gesetzes vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen; Reglement vom 27. Dezember 1936 über die Erhebung einer Beleuchtungsgebühr in der Gemeinde Bern.

Eine von den Eigentümern von Grundstücken im näheren Umkreis einer Strassenlampe erhobene, jährlich wiederkehrende kommunale Abgabe zur teilweisen Deckung der Betriebskosten der öffentlichen Strassenbeleuchtung (E. 2.1), welche als Vorzugslast konzipiert ist (E. 3.3), verstösst mangels eines relevanten individuellen Sondervorteils der Abgabepflichtigen gegen das Rechtsgleichheitsgebot (E. 3.5 und 3.6).

Regeste (fr):
Art. 8 al. 1 Cst.; art. 26 al. 5 de la loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes; règlement du 27 décembre 1936 concernant le prélèvement d'une taxe pour l'éclairage public dans la commune de Berne.

Une taxe communale annuelle et périodique mise à la charge des propriétaires d'immeubles se trouvant dans le proche périmètre d'un lampadaire afin de couvrir partiellement les frais de l'éclairage public des routes (consid. 2.1), conçue comme une charge de préférence (consid. 3.3), est contraire au principe de l'égalité, faute pour les personnes qui y sont assujetties d'en retirer un avantage particulier significatif (consid. 3.5 et 3.6).

Regesto (it):
Art. 8 cpv. 1 Cost.; art. 26 cpv. 5 della legge bernese del 2 febbraio 1964 sulla costruzione e la manutenzione delle strade; regolamento del 27 dicembre 1936 sul prelievo di una tassa per l'illuminazione pubblica nel comune di Berna.

Una tassa comunale annuale a carico dei proprietari d'immobili ubicati nelle immediate vicinanze di un lampione, prelevata a copertura parziale dei costi di funzionamento dell'illuminazione pubblica (consid. 2.1) e concepita come un onere preferenziale (consid. 3.3), contravviene al principio di uguaglianza, data l'assenza di un vantaggio particolare, individuale e rilevante, per chi ne è assoggettato (consid. 3.5 e 3.6).

Sachverhalt ab Seite 314

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 Grundstücke. 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). Mit Urteil vom 14. September 2004 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern eine gegen den Entscheid des Regierungsstatthalters II gerichtete (kantonale) Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab. 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. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde, soweit es darauf eintritt, gut und hebt das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. September 2004 auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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.; BGE 124 I 289 E. 2 S. 291 mit Hinweisen).

BGE 131 I 313 S. 316

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

BGE 131 I 313 S. 317

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 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.; BGE 128 I 155 E. 2.2 S. 160; BGE 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.

BGE 131 I 313 S. 318

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.

BGE 131 I 313 S. 319

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 be-

deutet, 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.