

BGer 2C_161/2016 vom 26. September 2016

Bundesgericht, 2016-09-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_161_2016

FR: TF 2C_161/2016 du 26 septembre 2016

IT: TF 2C_161/2016 del 26 settembre 2016

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerdeführerin ficht die Bestimmungen eines kommunalen Erlasses an. Nach Art. 82 lit. b BGG ist gegen kantonale und damit auch gegen kommunale Erlasse (vgl. Urteil 2C_1076/2012 und 2C_1088/2012 vom 27. März 2014 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 140 I 176) die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig. Die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG finden bei Beschwerden gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) keine Anwendung (BGE 138 I 435 E. 1.2 S. 440). Die Beschwerde gegen einen Erlass ist gemäss Art. 101 BGG innert 30 Tagen nach der gemäss kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Kennt das kantonale Recht - wie hier - ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ist zunächst dieses zu durchlaufen (vgl. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG ; BGE 138 I 435 E. 1.3.1 S. 440). Das ist vorliegend geschehen. Die 30-tägige Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) zur Beschwerde an das Bundesgericht beginnt alsdann erst mit der Eröffnung des letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheids (BGE 128 I 158 E. 1.1 S. 158). Die Beschwerdeführerin hat diese Frist mit ihrer Eingabe vom 17. Februar 2016 eingehalten, da ihr der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts am 25. Januar 2016 zugestellt worden ist.

E. 1.2

Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch diesen aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die Beschwerdeführerin von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 138 I 435 E. 1.6 S. 445 ; 136 I 17 E. 2.1 S. 21; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin ist hier als Unternehmen, das überdurchschnittlich viel Schmutzwasser in die Kanalisation einleitet, durch die angefochtenen Bestimmungen des revidierten KVG unmittelbar betroffen und damit zur Ergreifung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert. Auf das von ihr eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten.

E. 1.3

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Die Verletzung von kantonalem (oder kommunalem) Recht ist dagegen ausser in den Fällen von Art. 95 lit. c-e BGG kein zulässiger Beschwerdegrund. Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht: Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs.

2 BGG ; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 IV 286 E. 1.4 S. 287). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

E. 1.4

Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen (oder kommunalen) Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale (oder kommunale) Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen (bzw. mit dem höherstufigen Bundesrecht vereinbaren) Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 137 I 77 E. 2 S. 82 ; 134 I 293 E. 2 S. 295 ; 133 I 77 E. 2 S. 79; je mit Hinweisen). Für die Beurteilung dieser Frage sind die Tragweite des Rechtseingriffs sowie die Möglichkeit von Bedeutung, im Rahmen der Anwendung im Einzelfall einen hinreichenden Rechtsschutz zu erhalten. Es ist deshalb zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen wird. Der Verfassungsrichter hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (BGE 134 I 293 E. 2 S. 295 ; 130 I 82 E. 2.1 S. 86; je mit Hinweisen).

E. 1.5

Der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt ist vorliegend unbestritten und damit für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich (Art. 105 Abs. 1 und 2, Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 1.6

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich im bundesgerichtlichen Verfahren den Antrag stellt, es sei unter Beizug eines Sachverständigen des kantonalen Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft ein Augenschein durchzuführen, ist dieser abzuweisen, da sich der rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236 f.).

E. 2.1

Gemäss Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt: (a) die Art und die Menge des erzeugten Abwassers, (b) die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen, (c) die Zinsen sowie (d) der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen.

E. 2.2

Im Kanton Zürich sieht § 45 des Einführungsgesetzes vom 8. Dezember 1974 zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG/ZH; LS 711.1) vor, dass die Gemeinden für die Benützung der öffentlichen Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen kostendeckende Gebühren erheben (Abs. 1). Die Gebühren decken die nach Abzug allfälliger Bundes- und Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie die übrigen Kosten der Abwasserbeseitigung (Abs. 2). Gemäss § 7 Abs. 2 lit. e EG GSchG/ZH sind die Gemeinden insbesondere auch für den Erlass kommunaler Kanalisations- und Gebührenverordnungen zuständig.

E. 3.1

Die Vorinstanz legt im angefochtenen Entscheid die Tragweite des hier (im Bereich von Benutzungsgebühren unbestrittenermassen) anwendbaren Verursacher- bzw. Äquivalenzprinzips und die sich darauf beziehende bundesgerichtliche Rechtsprechung zutreffend dar. Sie verweist zu Recht auch darauf, dass die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Gebührenregelungen einen erheblichen Spielraum besitzen und ihnen das Bundesrecht nicht die Wahl eines bestimmten Systems oder bestimmter Bemessungskriterien vorschreibt (vgl. BGE 128 I 46 E. 5b/bb S. 55; Urteil 2C_275/2009 vom 26. Oktober 2010 E. 4.1, nicht publ. in: BGE 137 I 107).

E. 3.2

Gemäss den vorinstanzlichen Erwägungen erweisen sich sowohl die beanstandete Konzentrationskorrektur als auch der Spitzenfrachtzuschlag als grundsätzlich adäquate Mittel zur Steuerung der Schmutzfrachteinleitung und zur Vermeidung zusätzlich notwendiger Investitionen für die Abwasserreinigungsanlage (ARA). Im Ergebnis verneint die Vorinstanz eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.1), des Verursacherprinzips (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.2), des Äquivalenzprinzips (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.3) wie auch des Rechtsgleichheitsgebots (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.4).

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin wendet sich nicht grundsätzlich gegen die mit Art. 16, 16a und 16b KGV neu eingeführten Starkverschmutzerzuschläge. Sie räumt explizit ein, dass mit dem Starkverschmutzerzuschlag richtigerweise die von den abwasserintensiven Betrieben verursachten Kosten gedeckt werden (vgl. Beschwerde Ziff. 18). Sie ist aber der Auffassung, die im Anhang A zur KGV vorgesehene Berechnung der Frachtgrundgebühr mit Konzentrationskorrektur verletze das Äquivalenzprinzip. Die Beschwerdeführerin erwähnt zwar in der Beschwerde (Ziff. 26) auch das Kostendeckungs- bzw. das Verursacherprinzip; indes werden in Bezug auf diese Prinzipien keine substantiierten Rügen erhoben, weshalb nicht näher darauf einzugehen ist (vgl. E. 1.3 hiervor). Zudem wendet sich die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht auch nicht (mehr) gegen die Berechnung des Spitzenfrachtzuschlages. Beschwerdegegenstand bildet damit nur noch die Frage, ob die im Anhang A zur KGV vorgesehene Konzentrationskorrektur zur Frachtgrundgebühr mit dem Äquivalenzprinzip im Einklang steht.

E. 3.4

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert im Bereich der (Kausal-) Abgaben einerseits das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), andererseits das Willkürverbot (Art. 9 BV

). Es verlangt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 140 I 176 E. 5.2 S. 180; 139 III 334 E. 3.2.4 S. 337; je mit Hinweisen). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Bürger verschafft oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Die beiden Kriterien sind indes bloss Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts einer staatlichen Leistung (vgl. Urteile 2C_160/2014 vom 7. Oktober 2014 E. 6.4.1; 2C_900/2011 vom 2. Juni 2012 E. 4.2, in: ZBl 114/2013 S. 347; BGE 139 III 334 E. 3.2.4 S. 337). Dabei bleibt aber eine gewisse Pauschalierung oder Schematisierung zulässig und ist eine solche auch mit der Rechtsgleichheit vereinbar (BGE 139 I 138 E. 3.5 S. 142 f.; 138 II 111 E. 5.3.4 S. 126 f. ; 137 I 257 E. 6.1.1 S. 269).

E. 3.4.1

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Berechnung der Frachtgrundgebühr mit Konzentrationskorrektur sei "schlicht paradox". Die Regelung im Anhang A zur KGV habe zur Folge, dass die Gebühr bei einem einmaligen Vorkommnis und auf ein Jahr berechnet mit dem Faktor 365 vervielfacht werde. Die Beschwerdegegnerin bzw. die ARA habe indes aufgrund einer einmaligen Einleitung nicht 365-mal höhere Kosten, weshalb diese Berechnung unverhältnismässig sei und sich weder mit umwelt- noch gewässerschutzrechtlichen Überlegungen rechtfertigen lasse. Um dieses paradoxe Ergebnis zu umgehen, sei die Beschwerdeführerin im Lichte der angefochtenen Bestimmungen gezwungen, auch Frischwasser einzuleiten, um die in Anhang A zur KGV angestrebte Regelmässigkeit der Einleitung zu erreichen. Die Beschwerdeführerin als industriell-gewerbliche Grosseinleiterin, die speziell Schmutzwasser Dritter entsorge, könne nicht mit anderen von der KGV betroffenen Betrieben verglichen werden. Anders als ein Fabrikationsbetrieb habe sie es nicht in der Hand, Menge und Art des Schmutzwassers kurz-, mittel- oder langfristig zu planen und zu bestimmen. Die Beschwerdeführerin werde durch die Pauschalberechnung (365 geteilt durch Anzahl Einleitungstage) angesichts ihrer ungleichmässigen Abwassermengen und meist wenigen Einleitungstagen von den umstrittenen Bestimmungen besonders hart getroffen. Das angefochtene Gebührenmodell stelle die Wirtschaftlichkeit bzw. Existenzfähigkeit eines in seiner Art einzigartigen Betriebs im Kanton Zürich in Frage.

E. 3.4.2

Vorab ist festzuhalten, dass Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG verlangt, bei der Ausgestaltung der Abgaben insbesondere die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen. So ist etwa das hauptsächlich aus Niederschlag bestehende Fremdwasser in der Regel unverschmutzt, weshalb auch bei der an sich unerwünschten Einleitung in die Kanalisation nur geringfügige Betriebskosten entstehen. Es unterscheidet sich damit wesentlich vom Schmutzwasser, was gemäss Art. 60a Abs. 1 lit. b GSchG bei der Bemessung der Benützungsgebühren nicht ausser Acht gelassen werden darf (vgl. auch HANS W. STUTZ, Schweizerisches Abwasserrecht, 2008, S. 195). Als Konsequenz davon verlangt das Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung, dass für verschmutztes und unverschmutztes Abwasser unterschiedliche Verteilungsschlüssel vorzusehen sind (Urteil 2C_275/2009 vom 26. Oktober 2010 E. 6.2, nicht publ. in: BGE 137 I 107 ; vgl. auch LUC JANSEN, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, Art. 60a GSchG N. 51 f. und N. 63).

E. 3.4.3

Im Übrigen hat die Vorinstanz im angefochtenen Urteil alles Wesentliche ausgeführt: So belohnt das mit einer Konzentrationskorrektur vorgesehene Modell der Frachtgrundgebühr eine tägliche Einleitung von Schmutzwasser, wobei es dabei auf die Fracht oder Konzentration der massgebenden Stoffe nicht ankommt. Hingegen erhöht sich die Gebühr, wenn Schmutzwasser nur an einzelnen Tagen des Jahres eingeleitet wird. Zwar wäre es theoretisch möglich, dass ein Betrieb, der eine bestimmte Schmutzfracht nur an einem einzigen Tag im Jahr einleitet, eine um den Faktor 365 höhere Frachtgrundgebühr mit Konzentrationskorrektur bezahlt als ein Betrieb, der die gleiche Schmutzfracht über alle Tage des Jahres hinweg verteilt einleitet. Dabei handelt es sich allerdings um einen bloss hypothetischen Einzelfall; im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (vgl. E. 1.4 hiavor) ist indes die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Regelung unter normalen Verhältnissen zu prüfen. Unter diesen Umständen erscheint hier ein Eingreifen des Bundesgerichts nicht gerechtfertigt. Dies gilt umso mehr, als gemäss den unbestritten gebliebenen Feststellungen der Vorinstanz die Beschwerdeführerin etwa im Zeitraum Januar bis März 2014 an 44 von 90 Tagen Schmutzwasser in die ARA eingeleitet hat (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.3.3).

E. 3.4.4

Der Vorinstanz ist weiter zuzustimmen, wenn sie ausführt, dass die Konzentrationskorrektur eine möglichst über das ganze Jahr gleichmässige Einleitung von Schmutzfrachten erreichen will und die betroffenen Betriebe angehalten werden, hierfür eigene betriebliche Massnahmen zu treffen. Mit dem vorgesehenen Gebührenmodell kann die Beschwerdegegnerin verhindern, dass sie zur Bewältigung von Spitzenfrachten zusätzliche Investitionen in ihrer ARA tätigen muss und sie schafft damit einen Anreiz für den Bau von Ausgleichsbecken am Ort der Einleitung in die Kanalisation. Der hier in Form der Konzentrationskorrektur vorgesehene zeitliche Faktor ist daher weder in Hinsicht auf das Verursacher- noch auf das Äquivalenzprinzip zu beanstanden, da Spitzenfrachten, die nur an wenigen Tagen oder Stunden eingeleitet werden, die notwendigen Kapazitäten einer ARA beeinflussen und zu deren Überlastung und damit auch zu einer Gewässerverunreinigung führen können (vgl. HANS W. STUTZ, a.a.O., S. 151 f.).

E. 3.4.5

Nicht zutreffend ist sodann die Annahme der Beschwerdeführerin, sie müsste zur Umgehung der "paradoxen" Regelung Frischwasser einleiten, um die geforderte Regelmässigkeit zu erreichen: Diese Argumentation läuft ins Leere, da die Einleitung von Frischwasser gar keine Erhöhung der Einleitungstage im Sinne von Anhang A zur KGV bewirken würde. Vielmehr liesse sich eine Reduktion der Gebührenbelastung für die Beschwerdeführerin durch eine vermehrte Pufferung und Steuerung (etwa durch den Bau von Rückhaltebecken) erreichen, wie dies die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat.

E. 3.4.6

Die übrigen Ausführungen der Beschwerdeführerin erschöpfen sich schliesslich in appellatorischer Kritik am angefochtenen Entscheid, auf die nicht näher einzugehen ist (vgl. E. 1.3 hiavor).

E. 3.5

Mit dem Entscheid in der Sache selber wird schliesslich das Gesuch um aufschiebende Wirkung gegenstandslos.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Die unterliegende Beschwerdeführerin trägt die Kosten des Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die obsiegende Beschwerdegegnerin, welche öffentliche Aufgaben wahrnimmt, hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.