

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00105 vom 31. Mai 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00105

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00105 du 31 mai 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00105 del 31 maggio 2000

Regeste

Gebühren für Abfallentsorgung | Pauschale Kehrichtentsorgungs-Grundgebühr für Gewerbebetriebe Ein Feststellungsanspruch besteht i.c. nicht, da der Antrag der Beschwerdeführerin sich in ein Leistungsbegehren umdeuten lässt (E. 1c). Das Verwaltungsgericht ist auf Rechtskontrolle beschränkt. Der Bezirksrat hat seine Ermessensüberprüfung zurückhaltend vorzunehmen, da die Anwendung kommunalen Rechts im Streit liegt (E. 2). Entsorgungsgebühren stellen Benützungsgebühren dar und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie haben dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip zu genügen sowie dem Willkürverbot und dem Rechtsgleichheitsgebot standzuhalten (E. 3a und b). Die streitige Grundgebühr stützt sich auf Art. 32a Abs. 2 USG und § 37 des kantonalen Abfallgesetzes (E. 3c). Es besteht eine hinreichende gesetzliche Grundlage (E. 3d). Die Grundgebühr deckt die durch die mengenabhängigen Gebühren nicht gedeckten Kosten (E. 4a). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat der Begriff des "Betriebs" einen Bezug zur einzelnen Liegenschaft bzw. dem einzelnen Gebäude mit gewerblicher Nutzung (E. 4b). Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin stellt ein Betrieb eine Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel zu einem wirtschaftlichen Zweck dar (E. 4c). Der Wortlaut der Norm spricht gegen die Auffassung der Beschwerdeführerin; die Auslegung der Beschwerdegegnerin stellt aber nicht die einzig möglich dar (E. 5a). Nach dem Normzweck und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips stellt auch eine Einheit einen Betrieb dar, die zwar keine wirtschaftlich unabhängige Existenz führt, aber räumliche und organisatorische Eigenständigkeit aufweist (E. 5b). Aus einer systematischen Auslegung kann keine der Parteien etwas für sich ableiten (E. 5c). Angesichts des nicht eindeutigen Ergebnisses kommt der teleologischen Auslegung das entscheidende Gewicht zu (E. 5d). Die beiden Standorte der Beschwerdegegnerin sind als eigenständige Betriebe zu behandeln (E. 6a). Die Beschwerdeführerin kann sich zusätzlich auf die Gemeindeautonomie berufen (E. 6b).

Erwägungen

E. 3

a) Entsorgungsgebühren dienen der Finanzierung der Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung von Abfallanlagen sowie der übrigen Kosten der Abfallbewirtschaftung. Mit dieser Zwecksetzung kennzeichnen sie sich regelmässig als Benützungsgebühren, d.h. als Gebühren für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Benützungsgebühren bedürfen einer formellen gesetzlichen Grundlage. Die Befugnis zur Festsetzung der Gebühr kann allerdings an eine untergeordnete Behörde übertragen werden, soweit das formelle Gesetz den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung in den Grundzügen festhält (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss

des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 2096 ff.; BGE 123 I 254, mit Hinweisen). b) Als Benutzungsgebühren haben sich Kehrichtgebühren am Kostendeckungsprinzip zu orientieren, dem aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz abgeleiteten Äquivalenzprinzip zu genügen sowie dem Willkürverbot und Rechtsgleichheitsgebot standzuhalten. Sie haben zudem dem im Umweltschutzrecht des Bundes verankerten Verursacherprinzip zu entsprechen. c) Auf bundesrechtlicher Ebene gründet die streitige Kehrichtgrundgebühr in Art. 32a des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG). In dieser Bestimmung werden einerseits die mit der Entsorgungsabgabe zu deckenden Kosten (Abs. 1 lit. b^e) aufgezählt und andererseits als Bemessungsgrundlage "die Art und die Menge des übergebenen Abfalls" genannt (Abs. 1 lit. a). Würden jedoch kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung von Siedlungsabfällen gefährden, kann diese **■** soweit erforderlich **■** anders finanziert werden (Art. 32a Abs. 2 USG). Im kantonalen Recht ist § 37 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfallG) massgebend, nach dessen Abs. 2 Satz 1 die Gemeinden "nach Volumen oder Gewicht bemessene kostendeckende Gebühren wie Sack[■], Marken[■] oder Containergebühren mit oder ohne pauschale Grundgebühr" erheben. Die unmittelbare kommunale Grundlage der streitbetroffenen Gebühr findet sich sodann in Art. 12 AVO. d) Aufgrund dieser Erlasse ist der Bezirksrat im angefochtenen Entscheid zu Recht davon ausgegangen, dass grundsätzlich eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Auferlegung einer Kehrichtgrundgebühr von Fr. 132.10 pro "Betrieb" durch die Beschwerdeführerin bestehe. Streitig ist einzig, ob die Beschwerdegegnerin einen oder zwei Betriebe im Sinn von Art. 12 AVO führe, d.h. ob sie mit einer oder mit zwei Grundgebühren belastet werden dürfe.

E. 4

a) Die pauschale Grundgebühr, die neben der mengenabhängigen Gebühr (vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 AVO) geschuldet ist, wird laut Art. 12 Abs. 3 "für Wohnungen und für Betriebe" erhoben (Satz 1). Sie deckt die durch die volumen[■] und gewichtsabhängigen Gebühren nicht gedeckten Aufwendungen, wie beispielsweise die Kosten für gewisse Separatsammlungen, für Information und Beratung, für Personal und Administration (Satz 2). Die Bemessung der Grundgebühr erfolgt laut Art. 12 Abs. 4 AVO für Wohnungen nach Art und Grösse der Wohneinheiten, für Gewerbebetriebe ohne Containerabfuhr nach Kehrichtmenge abgestuft und für Gewerbebetriebe mit Containerabfuhr nach Einheitstarif. Gestützt auf Art. 13 AVO hat der Stadtrat X. mit Beschluss vom 10. Februar 1998 den Tarif für die einzelnen Abfallgebühren für das Jahr 1998 festgelegt. Gemäss Ziffer 12 dieses Beschlusses beträgt die Grundgebühr für "Gewerbebetriebe mit Betriebskehricht" Fr. 132.10.

b) Nach der Auffassung der Beschwerdeführerin hat der in Art. 12 Abs. 3 AVO verwendete Begriff des Betriebs wie auch jener der Wohnung einen Bezug zur einzelnen Liegenschaft bzw. zum einzelnen Gebäude; es handle sich um zwei unterschiedliche Typen von Räumlichkeiten in einem Gebäude; mit dem Begriffspaar Wohnungen und Betrieb wolle Art. 12 Abs. 3 AVO sicherstellen, dass nicht nur Wohnungseinheiten, sondern auch die von Industrie[■], Gewerbe und Dienstleistungsbetrieben genützten Räumlichkeiten mit der Grundgebühr belastet würden. Dieser Bezug auf die einzelne Liegenschaft bzw. das einzelne Gebäude ergebe sich auch aus Art. 11 Ziffer 4 der kantonalen Musterverordnung vom Januar 1995 sowie aus Art. 12 Abs. 5 AVO, wo im Zusammenhang mit dem Erlass der Gebühr bei leerstehenden Gebäuden einerseits von Wohnungen und andererseits von zusammenhängenden Betriebslokalitäten (statt von Betrieben) die Rede sei. Im Übrigen handle es sich bei den beiden Standorten E.-Strasse und F.-Strasse auch aus betriebswirt-

schaftlicher Sicht um zwei Betriebe. c) Nach der vom Bezirksrat übernommenen Auffassung der Beschwerdegegnerin ist unter Betrieb im Sinn von Art. 12 AVO entsprechend dem allgemeinen und dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch eine Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel zu einem wirtschaftlichen Zweck zu verstehen. Die beiden Standorte in X., an denen die Beschwerdegegnerin ihre Geschäftstätigkeit abwickle, bildeten rechtlich und wirtschaftlich eine Einheit, weshalb nur eine Grundgebühr geschuldet sei. Die von der Beschwerdeführerin postulierte Auslegung, die sich an baupolizeiliche Kriterien bei der Qualifikation von Nutzflächen und deren Zuordnung zu Wohn- oder Gewerbe- und Industriezonen anlehne, führe zu einer Privilegierung von Unternehmen, welche ihre Betriebszweige an einem einzigen Standort zusammenfassen könnten, ferner zu willkürlichen Ergebnissen, indem z.B. ein Gewerbebetrieb für eine zusätzlich genutzte Lagerfläche auf dem Nachbargrundstück eine weitere Grundgebühr bezahlen müsste.

E. 5

Bei der Auslegung gesetzlicher Bestimmungen ist von deren Wortlaut auszugehen; deren Sinn kann aber vielfach nur unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungsmethoden wie der Entstehungsgeschichte der Norm, ihrem Zweck und ihrer systematischen Stellung ermittelt werden. a) Der Wortlaut von Art. 12 Abs. 3 AVO spricht eher gegen die von der Beschwerdeführerin postulierte Auslegung. Als "Betrieb" wird im allgemeinen Sprachgebrauch tatsächlich eine Zusammenfassung persönlicher und sachlicher Mittel zu einem wirtschaftlichen Zweck bezeichnet. Jede gewerblich genutzte Liegenschaft als eigenen gebührenpflichtigen Betrieb anzusehen, ohne Rücksicht darauf, ob die darin ausgeübte Tätigkeit hinreichend eigenständiger Art ist oder nur als Teil eines grösseren Ganzen erscheint, wie dies die Beschwerdeführerin will, geht über den Wortlaut hinaus. Andererseits stellt auch die von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin bevorzugte Auslegung vom Wortlaut her nicht die einzig mögliche dar: So ist die wirtschaftliche und rechtliche Selbständigkeit, deren Bedeutung beide betonen, keine begriffsnotwendige Voraussetzung. Als "Betrieb" kann auch eine Einheit angesehen werden, die zwar keine wirtschaftlich unabhängige Existenz führt, aber organisatorische und arbeitstechnische Selbständigkeit aufweist. In diesem Sinn wäre der Begriff als "Betriebsstätte" zu verstehen (vgl. E. 5b). b) Mit der Grundgebühr sollen Kosten der Abfallbeseitigung, die deren Verursachern nicht angelastet werden können, gedeckt werden (vgl. E. 4a). Dabei soll sich die Abweichung vom Verursacherprinzip aber auf das notwendige Mass beschränken. Die Grundgebühren nehmen keine Rücksicht auf die von den Einzelnen produzierten Abfallmengen bzw. auf die von ihnen verursachten Kosten, weil diese nur schwer zu ermitteln sind, deren verursachergerechte Überwälzung falsche Signale setzen würde (vgl. kantonale Muster-Abfallverordnung, Art. 11 Abs. 3, S. 28), oder eine ordnungsgemässe Beseitigung dadurch gefährdet würde (Art. 32a Abs. 2 USG). Hingegen ist das Verursacherprinzip bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage zu berücksichtigen. Diesem Anliegen entsprechen erkennbar sowohl die kantonale Musterverordnung als auch die AVO: Mit der Umschreibung "Wohnungen und Betriebe" wird auf diejenigen Einheiten Bezug genommen, die in der Regel Abfälle entsorgen und deshalb als Verursacher der Beseitigungskosten anzusehen sind. Demnach können als "Betriebe" diejenigen organisatorischen Gebilde betrachtet werden, die selbständig Abfall verursachen und entsorgen. Aus diesem Grund ist ■ entgegen der Auffassung von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin ■ weniger auf eine wirtschaftliche, sondern eher auf eine räumliche und organisatorische Betrachtungsweise abzustellen: Auch blossе Betriebsstätten, denen wirtschaftlich oder rechtlich keine oder

wenig Selbständigkeit zukommt, sind als "Betriebe" zu behandeln, falls sie von anderen, wirtschaftlich mit ihnen zusammenhängenden Betriebsstätten räumlich klar getrennt, ihre betrieblichen Abläufe weitgehend unabhängig sind und sie aus diesen Gründen ihren Abfall notwendigerweise separat entsorgen (lassen). Aus dem von ihr und der Vorinstanz zitierten Bundesgerichtsentscheid BGE 101 Ia 205 kann die Beschwerdegegnerin nichts zu eigenen Gunsten ableiten. In diesem Urteil ging es um die von der jetzigen völlig verschiedenen Frage, ob eine privat genutzte Pferdebox in einer Wohnzone als "Betrieb" im Sinn einer planungsrechtlichen Bestimmung anzusehen sei. Ausschlaggebend für das Bundesgericht war die Erwägung, dass nur wirtschaftliche und nicht private Nutzungen unter den Begriff fallen. Kein Präjudiz bildet sodann der Verwaltungsgerichtsentscheid RB 1998 Nr. 96, war doch dort der Begriff des "Betriebs" von blossen Anlagen (i.c. einer Natel-Antenne) abzugrenzen, in denen keine dauernden menschlichen Aktivitäten entfaltet werden. Nicht als Betriebe gelten können demgegenüber Depots, Lagerhallen und ähnliche Einrichtungen mit blosser Hilfsfunktion, in denen keinerlei selbständige geschäftliche Tätigkeit ausgeübt wird, und zwar auch dann, wenn sie vom Betrieb, dem sie dienen, räumlich getrennt sind. Der entsprechende Einwand der Beschwerdegegnerin ist berechtigt; die Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin, wonach betrieblich genutzte Räumlichkeiten in einer bestimmten Liegenschaft ohne jede weitere Voraussetzung einen Betrieb im Sinn von Art. 12 Abs. 3 AVO bilden, mithin für jede gewerblich genutzte Liegenschaft ohne Weiteres mindestens eine Grundgebühr erhoben werden könne, geht zu weit. c) Zu keinem anderen Ergebnis führt eine Auslegung von Art. 12 Abs. 3 AVO unter Berücksichtigung von Abs. 5 und 6 derselben Bestimmung. Gemäss Art. 12 Abs. 5 AVO kann "für Wohnungen und zusammenhängende Betriebslokalitäten, die mehr als sechs Monate leerstehen", die Grundgebühr auf entsprechendes Gesuch hin für die entsprechende Zeit erlassen werde. Laut Art. 12 Abs. 6 AVO sind die am 1. Januar eines Jahres im Grundbuch eingetragenen Grund- und Gebäudeeigentümer haftbar für die pauschale Grundgebühr. Aus einer systematischen Auslegung mit Blick auf diese Bestimmungen können weder die Beschwerdeführerin noch die Beschwerdegegnerin etwas zu ihren Gunsten ableiten: Zwar scheint die Verwendung des Begriffs "Betriebslokalitäten" in Abs. 5 die Auffassung der Beschwerdeführerin zu bestätigen. Für den Wortlaut dieser Norm kann aber auch ein rein sprachlicher Grund angeführt werden: Leerstehen können streng genommen nur bestimmte Lokalitäten, nicht aber Betriebe an sich. Art. 12 Abs. 5 AVO ist zudem mit einem Betriebsbegriff, der von demjenigen der Beschwerdeführerin abweicht, ohne weiteres vereinbar: Wird der Begriff im Sinn von E. 5b verstanden, so kommt ein Erlass der Grundgebühr jedenfalls dann in Frage, wenn ein Betrieb seine Tätigkeit vorübergehend oder dauerhaft vollständig einstellt. Art. 12 Abs. 6 AVO, der ebenfalls die Auffassung der Beschwerdeführerin zu stützen scheint, beruht indessen eher auf Praktikabilitätsüberlegungen als auf dem Bemühen, Schuldnerschaft und Bemessungsgrundlage der Grundgebühr aufeinander abgestimmt zu regeln. ■ Für den Standpunkt der Beschwerdegegnerin lässt sich aus Art. 12 Abs. 5 und 6 AVO von vornherein nichts gewinnen. Art. 11 Abs. 4 der kantonalen Musterverordnung schliesslich lässt keine sicheren Schlüsse bezüglich der Auslegung von Art. 12 Abs. 3 AVO zu. Die darin verwendeten drei Begriffspaare ("Wohneinheit bzw. Betrieb, "pro Zimmer bzw. Gebäudefläche", "pro Bewohner bzw. Arbeitsplatz") sind als Alternative zu verstehen (vgl. Kommentar S. 28). Diese Auswahlmöglichkeit der Gemeinden spricht eher gegen die Auffassung der Beschwerdeführerin, ergibt aber auch nichts für diejenige der Beschwerdegegnerin. d) Angesichts dieses nicht eindeutigen Auslegungsergebnisses aufgrund von Wortlaut, Zweck und

Stellung der fraglichen Norm muss der teleologischen Betrachtungsweise (E. 5b) das entscheidende Gewicht zukommen. Danach kommt es in Fällen, in denen ein Unternehmen seinen gesamten Betrieb in mehreren Liegenschaften der selben Gemeinde führt, darauf an, ob die einzelnen Standorte unter dem Gesichtswinkel der Abfallverursachung wegen ihrer räumlichen Entfernung und aufgrund der betrieblichen Struktur als selbständige Einheiten betrachtet werden können.

E. 6

a) Nach der dargelegten Auslegung von Art. 12 Abs. 3 AVO sind die beiden Standorte der Beschwerdegegnerin als eigenständige "Betriebe" im Sinn dieser Bestimmung zu behandeln: Die Örtlichkeiten an der F.■ und der E.-Strasse liegen zumindest cX. 1 Kilometer voneinander entfernt. In beiden Lokalitäten finden wirtschaftliche Aktivitäten statt, die eine hinreichende Eigenständigkeit aufweisen, auch wenn Administration und Leitung an der E.-Strasse konzentriert sind. Auf jeden Fall erfüllt der Verkaufs■ und Produktionsbetrieb an der F.-Strasse nicht bloss Hilfsfunktion für den "Hauptsitz". Aus diesen Gründen ist davon auszugehen, dass beide Betriebsstätten ihren Kehrriecht getrennt entsorgen (lassen). Sie stellen somit je eigenständige Abfall■ und Kostenverursacher dar. b) Die diesem Ergebnis zugrunde liegende Auslegung deckt sich zwar wie erwähnt nicht vollständig mit der Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin; sie liegt jedoch erheblich näher bei dieser als bei jener der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdeführerin kann sich daher für die von ihr verfochtene doppelte Belastung der Grundgebühr auch auf ihre Gemeindeautonomie berufen (vgl. E. 2). ... Demgemäss entscheidet der Einzelrichter: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv Ziffer I des Beschlusses des Bezirksrats Y. vom 16. Dezember 1999 wird aufgehoben. Die Verfügung der Umwelt■ und Gesundheitsbehörde X. vom 7. April 1999 wird wiederhergestellt.

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