

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00216 vom 5. Oktober 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-10-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00216

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00216 du 5 octobre 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00216 del 5 ottobre 2000

Regeste

Benützungsgebühren für die Entwässerung von Staatsstrassen | Gebührenpflicht für die Ableitung von Abwasser über öffentliche Gewässer Es kann offen bleiben, ob das Verbot der Reformatio in peius auch zugunsten des Staats gilt, da der angefochtene Entscheid in den unstrittigen Punkten zu bestätigen ist (E. 2b). Eine Differenzierung der Gebührenpflicht je nach Ableitungsart des Abwassers ist nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil die Abgabepflicht sich auf "Grundstücke" bezieht (E. 3b). Die Einteilung der Strassen in Abschnitte mit verschiedener Ableitungsweise ist mit bescheidenem Aufwand möglich und führt zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Gebührenpflicht (E. 3c).

Gewässerunterhaltskosten, die durch Meteorwasser verursacht werden, dürfen über Abwassergebühren finanziert werden. Das Verursacherprinzip verlangt, dass auch die Benützung der öffentlichen Gewässer zur Abwasserableitung der Gebührenpflicht unterstellt wird (E. 4b). Es ist überdies fraglich, ob die Beschwerdegegnerin vom Beschwerdeführer Beiträge nach § 14 WasserwirtschaftsG verlangen könnte (E. 4c). Eine Differenzierung der Gebührenpflicht nach Intensität der Beanspruchung der Abwasserentsorgungsanlagen ist nicht geboten (E. 5b, c).

Erwägungen

E. 3

a) Die Vorinstanz hat erwogen, die fraglichen Kantonsstrassen seien nicht gesamthaft als Grundstücke der Abwasserentsorgungsgebührenpflicht zu unterstellen, vielmehr dränge sich eine Unterteilung in Abschnitte gemäss der Art der Abwasserableitung auf. b) Es fragt sich zunächst, ob der Begriff des "Grundstücks" im Sinn des Zivilrechts auszulegen und damit auf die grundbuchliche Behandlung als Liegenschaft im Sinn von Art. 655 Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 943 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB abzustellen ist. Bei einer solchen Betrachtungsweise wäre eine Unterteilung der Kantonsstrassen in einzelne Abschnitte ausgeschlossen. Zivilrechtliche Begriffsbestimmungen sind für das öffentliche Recht jedoch nicht in jedem Fall massgebend (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 241). Vorliegend ist zu beachten, dass öffentliche Strassen sich über erhebliche Distanzen erstrecken und sich dadurch von anderen Grundstücken stark unterscheiden. Ihr Meteorwasser wird deshalb nicht, wie dies bei anderen Grundstücken in der Regel der Fall ist, auf nur eine Art abgeleitet, sondern sie weisen neben Abschnitten, die über kommunale Anlagen und Gewässer entwässert werden, auch solche auf, deren Wasser über die Schulter in angrenzende Parzellen abgeleitet wird und dort versickert. Eine Unterteilung in Abschnitte ist somit sachgerecht und darf nicht aus rein begrifflichen Gründen ausgeschlossen werden. c) Eine Pauschalierung der Abgabebemessung ist mit Gründen der Verwaltungsökonomie zu rechtfertigen

(Häfelin/Müller, Rz. 2054). Der Aufwand zur Ermittlung der für die Gebührenbemessung massgebenden Verhältnisse soll in einem vernünftigen Verhältnis stehen zur Höhe der Gebühr und zum Ausmass der Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen. Anhand des Strassenidentifikationsplans kann die Ableitungsart der einzelnen Kantonsstrassenabschnitte mit bescheidenem Aufwand festgestellt werden. Wie die Vorinstanz erwogen hat, erfolgt bei Abschnitten, die über die Schulter entwässert werden, die Meteorwasserableitung nicht "unter Benützung öffentlicher Siedlungsentwässerungsanlagen" im Sinn von Art. 6 Abs. 3 der kommunalen Entwässerungsgebührenverordnung, sondern gelangt allenfalls ein kleiner Teil des Abflusswassers in diese. Eine Gebührenpflicht für diese Teilstrecken besteht somit nicht. Diese zutreffenden Erwägungen werden in der Beschwerdeantwort anerkannt. Der angefochtene Entscheid ist in diesem Punkt somit zu bestätigen.

E. 4

a) Der Beschwerdeführer bringt gegen die Gebührenaufgabe im noch strittigen Umfang vor, die Kostentragung für Unterhaltmassnahmen an öffentlichen Gewässern werde durch § 14 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WasserwirtschaftsG) abschliessend geregelt. Eine teilweise Finanzierung durch Abwasserentsorgungsgebühren sei nicht zulässig. Diese Kosten seien grundsätzlich durch die Gemeinden zu tragen. § 14 WasserwirtschaftsG sehe zwar vor, dass die Gemeinden einen Teil davon auf Dritte abwälzen könnten. Ein solcher Regress setze aber voraus, dass das Gemeinwesen zuerst einen Kostenverleger aufstelle. Im vorliegenden Fall fehle es daran aber nachweislich. b) Die Beschwerdegegnerin führt einen Viertel ihrer jährlichen Ausgaben von gut Fr. 40'000.- für den Gewässerunterhalt auf Massnahmen zur Erhaltung der Funktionstauglichkeit der Vorflutgewässer zurück (act. --). Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass Unterhaltmassnahmen durch die Benützung der entsprechenden Gewässer zur Siedlungsentwässerung verursacht werden können, und zieht auch die genannten Zahlen nicht in Zweifel (act. --). Es ist fraglich, ob solche Vorkehren noch als Hochwasserschutzmassnahmen im Sinn von § 14 WasserwirtschaftsG qualifiziert werden können. Jedenfalls erscheinen sie mindestens gleichermassen als Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der öffentlichen Abwasseranlagen im Sinn von Art. 60a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG). Zudem verlangt das in Art. 3a und Art. 60a GSchG statuierte Verursacherprinzip, dass alle Kosten der Abwasserentsorgung ihren Verursachern angelastet werden. Aus diesem Grund sind auch die öffentlichen Gewässer als Abwasseranlagen im Sinn von Art. 60a Abs. 1 GSchG, als Abwasserbeseitigungsanlagen im Sinn von § 45 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG) sowie als öffentliche Siedlungsentwässerungsanlagen im Sinn von Art. 6 Abs. 3 der kommunalen Entwässerungsgebührenverordnung zu qualifizieren, soweit dort Unterhaltskosten anfallen, die auf deren Benützung zur Abwasserentsorgung zurückzuführen sind. Nur dann, wenn auch die kostenverursachende Benützung der öffentlichen Gewässer zur Abwasserableitung der Gebührenpflicht unterstellt wird, entspricht der Kreis der Kostenverursacher demjenigen der Kostenträger. Ein solches Vorgehen führt nicht zu einer "Vermischung" der beiden Arten der Abgabenerhebung, wie der Beschwerdeführer vorbringt. Eine Kostenaufteilung und –anlastung an verschiedene Rechnungen – was der Beschwerdeführer selbst auch für zulässig hält – hat vielmehr zur Folge, dass die der Abwasserentsorgung zugeordneten Kostenanteile über Abwasserentsorgungsgebühren, die dem eigentlichen Hochwasserschutz zugeschriebenen Anteile hingegen davon völlig getrennt durch Beiträge

nach § 14 WasserwirtschaftsG aufgrund eines Verteilplans im Sinn von § 13 der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992 (Hochwasserschutzverordnung) auf die Verursacher verlegt werden. Auf diese Weise können die Kosten auf eine Weise überwältigt werden, die dem Verursacherprinzip besser als das vom Beschwerdeführer befürwortete Verfahren Rechnung trägt. Somit steht das WasserwirtschaftsG einer teilweisen Finanzierung von Gewässerunterhaltskosten über Abwasserentsorgungsgebühren nicht entgegen. c) Überdies ist fraglich, ob die Beschwerdegegnerin vom Beschwerdeführer überhaupt Beiträge nach § 14 WasserwirtschaftsG verlangen könnte, wie dies der Beschwerdeführer gegen die Zulässigkeit der auferlegten Gebühr vorbringt. Einerseits ist eine derartige Beitragserhebung bereits deshalb fragwürdig, weil die vorliegend betroffenen Massnahmen nur bedingt Hochwasserschutzmassnahmen im Sinn des Gesetzes darstellen (vgl. E. 4b). Andererseits ist in diesem Zusammenhang im Folgenden zu prüfen, ob die spezifischen Voraussetzungen der einzelnen Beitragsarten nach § 14 Abs. 2, 3 und 4 WasserwirtschaftsG erfüllt sind. Nach § 14 Abs. 2 WasserwirtschaftsG kann das kostenpflichtige Gemeinwesen von einem anderen Gemeinwesen, das aus einer Hochwasserschutzmassnahme einen besonderen Nutzen zieht, angemessene Beiträge verlangen. Die Beiträge bemessen sich vor allem nach den eingesparten Kosten eigener Schutzmassnahmen. Eine solche Einsparung ergibt sich aber nur dann, wenn das ins Recht gefasste Gemeinwesen auf eigene Schutzmassnahmen an Gewässerabschnitten verzichten kann, für die es unterhaltspflichtig ist. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Gemäss § 14 Abs. 3 WasserwirtschaftsG sind die Gemeinden berechtigt, maximal 60 % ihres Kostenanteils an Hochwasserschutzmassnahmen auf die daran interessierten Grundeigentümer und Wasserwerksbesitzer sowie auf andere Beteiligte zu verlegen. Laut § 13 Hochwasserschutzverordnung hat die Gemeinde einen Verteilplan zu erstellen, wenn sie einen Teil ihrer Kosten auf interessierte Grundeigentümer und Wasserwerksbesitzer verlegen will. Eine solche Kostenaufgabe setzt ein intensives Interesse an der fraglichen Massnahme voraus, welches das allgemeine Interesse an einem Schutz vor Hochwasser erheblich übersteigt. Die Weisung zum WasserwirtschaftsG verwies betreffend die Bemessung des Beitrags insbesondere auf die Einsparung von Kosten für eigene Abwehrmassnahmen (ABl 1988, S. 672). Auf die Notwendigkeit eines intensiven, deutlich überdurchschnittlichen Interesses weist auch das Verfahren der Beitragserhebung hin: Die Beiträge der einzelnen Beteiligten sollen im Verteilplan individuell bestimmt und nicht durch eine Norm generell-abstrakt festgelegt werden. Ein solches Vorgehen ist nur bei einem kleinen Kreis von Beitragspflichtigen praktikabel. Vorliegend fehlt ein solches intensives Interesse des Beschwerdeführers in seiner Eigenschaft als Strasseneigentümer jedoch. Nichts weist darauf hin, dass er stärker durch Auswirkungen von Hochwassern betroffen wäre als ein durchschnittlicher Grundeigentümer in der fraglichen Gemeinde. § 14 Abs. 4 WasserwirtschaftsG ermächtigt die Gemeinden, anteilmässige Beiträge an die Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen von denjenigen Dritten verlangen, welche diese durch eigene Anlagen, Einrichtungen, Vorkehren oder Planungsmassnahmen zu einem erheblichen Teil ausgelöst haben. Betrachtet man die Gewässerunterhaltsarbeiten, deren Kosten die Beschwerdegegnerin der Abwasserrechnung belastet, ebenfalls als Hochwasserschutzmassnahmen, so kommt eine Beitragserhebung in Betracht, da die Arbeiten zu einem erheblichen Teil durch das Meteorwasser der Staatsstrassen notwendig werden. Diese Betrachtungsweise lässt aber die gegenteilige der Beschwerdegegnerin nicht als unzulässig erscheinen.

E. 5

a) Diejenigen Abschnitte der Kantonsstrassen, deren Abwässer ohne Benützung anderer Anlagen direkt in ein öffentliches Gewässer abgeleitet werden, dürfen demnach der Abwassergebührenpflicht unterstellt werden (E. 4). Diese Art der Entwässerung beansprucht die Einrichtungen der Abwasserentsorgung allerdings weniger intensiv als die Ableitung über gemeindeeigene Leitungen und Reinigungsanlagen. Es fragt sich deshalb, ob für diese Strassenabschnitte Gebühren in derselben Höhe wie für andere Grundstücke erhoben werden dürfen oder ob sich weitere Differenzierungen aufdrängen. b) Eine gesonderte Gebührenerhebung für die direkte Einleitung von Meteorwasser in öffentliche Gewässer hätte anzusetzen beim Ausmass der Beanspruchung dieser Gewässer durch die einzelnen Verursacher im Verhältnis zu den gesamten Kosten des Unterhalts, der durch die Benützung dieser Gewässer zur Abwasserableitung notwendig wurde. Dazu müssten die von den einzelnen Grundstücken herrührenden Abflussmengen erfasst werden. Ebenfalls müssten die Einleitungen von Abwasser aus den eigentlichen Abwasserentsorgungsanlagen festgestellt werden. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die einzelnen Einleitungen die öffentlichen Gewässer in ungleicher Weise belasten: Die Einleitung von Abwasser aus den Entsorgungsanlagen ist quantitativ und qualitativ kontrollierbar und deshalb gewässerschonender als die direkten Einleitungen von Grundstücken, die stärker variieren und in stärkerem Mass Fremdstoffe in die öffentlichen Gewässer eintragen. c) Daraus wird ersichtlich, dass die Erhebung einer gesonderten Gebühr für die direkte Ableitung von Meteorwasser über öffentliche Gewässer umfangreiche Erhebungen über Ausmass und Eigenschaften dieser Einleitungen voraussetzen würde. Demgegenüber ist fraglich, ob eine gesonderte Gebührenerhebung ein für den Beschwerdeführer wesentlich günstigeres Resultat ergäbe: Nach Rechnung der Beschwerdegegnerin entfällt auf diese Strassenabschnitte für das Jahr 1998 eine Abwassergebühr von Fr. 2'331.- (act. --). Verglichen mit dem durch die Beschwerdegegnerin der Abwasserrechnung belasteten Anteil der Gewässerunterhaltskosten von Fr. 10'000.- scheint dies relativ viel, doch ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Staatsstrassenabschnitte mutmasslich den flächenmässig grössten Teil der direkt in die öffentlichen Gewässer entwässerten Grundstücke ausmachen und dass diese Art der Ableitung die Gewässer intensiver beansprucht als die Meteorwasserentsorgung via Kanalisation und Reinigungsanlage (E. 5b). So betrachtet ergäbe sich zwischen der Gebührenaufgabe gemäss dem kommunalen Entsorgungsgebührenreglement und einer separaten Gebühr für die Benutzung öffentlicher Gewässer zur direkten Abwasserableitung allenfalls noch eine Differenz von wenigen Hundert Franken. Dieser Unterschied rechtfertigt die oben umschriebenen Erhebungen nicht. Jedenfalls aber ist eine zusätzliche Differenzierung der Abwasserentsorgungsgebühren auch nach der Art der Ableitung nicht geboten, eine Pauschalierung insoweit also zulässig.

E. 6

... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Sache wird zur Berechnung der Benutzungsgebühr im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat X zurückgewiesen. ...