

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00265 vom 29. September 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-09-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00265

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00265 du 29 septembre 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00265 del 29 settembre 2004

Regeste

Steuerfussausgleich 2003 / Finanzierung der Löschwasserversorgung | Finanzierung der Löschwasserversorgung/Festlegung des Steuerfussausgleichs. Das kommunale Wasserversorgungsreglement einer Gemeinde sieht vor, dass für Leistungen zugunsten des Brandschutzes pauschal 10 % jeder Investition (Bauten, Leitungen, Steuerungen etc.) der Feuerwehr belastet werden. Ist diese Art der Finanzierung der Löschwasserversorgung mit kantonalem Recht (Wasserwirtschaftsgesetz) vereinbar? Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts: Soweit die Gemeinde eingeladen wird, ihr kommunales Reglement zu ändern, geht es um abstrakte Normenkontrolle, die dem Verwaltungsgericht nicht zusteht (E. 1.2). Zweck der öffentlichen Wasserversorgung ist die Bereitstellung und Lieferung von Trinkwasser zu Trink-, Brauch- und Löschzwecken. Für die Benützung der Wasserversorgungsanlagen sind kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein zu erheben. Die Hydrantenanlage ist der Feuerwehr für den Brandschutz unbeschränkt zur Verfügung zu stellen (E. 2). Für die Finanzierung des kommunalen Löschwasserwesens ist es nach kantonalem Recht nicht zulässig, anstelle der reinen Gebührenfinanzierung ein gemischtes System einer Gebühren- und Steuerfinanzierung zu setzen: § 29 des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes sieht entsprechend dem Verursacherprinzip eine vollständige Finanzierung über Gebühren vor (E. 3). Auch die Löschwasserversorgung kann nach dem Verursacherprinzip über Gebühren finanziert werden: Wer im Bedarfsfall eine öffentliche Einrichtung benutzen muss, kann für die Bereitschaft des Gemeinwesens, die Benutzung jederzeit zu ermöglichen, gebührenpflichtig erklärt werden (E. 4).

Erwägungen

E. 4

A., Zürich etc. 2002, Rz. 2625; BGr, 29. August 2003, ZBl 104/2003, S. 533, E. 4.3.1). Die Gebühr, insbesondere die Benützungsg Gebühr als Form einer Kausalabgabe, ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken (Häfelin/Müller, Rz. 2626+2630).

E. 4.1

Nach dem bisher Ausgeführten darf als anerkannt gelten, dass die Wasserversorgung einer Gemeinde die ausreichende Versorgung der Bezüger mit Trink-, Brauch- und Löschwasser unter genügendem Druck und in einwandfreier Qualität zu liefern hat (vorn 2.1; § 25 WasserwirtschaftsG; act. 2 Ziff. 20; dazu auch VGr SO, SOG 1986 Nr. 20 E. 2b S. 51).

Trink-, Brauch- und Löschwasser bilden demnach eine Einheit, die unter den Begriff der "Wasserversorgung" fällt und die selbsttragend sein muss (wobei tatsächlich auch für Brauch- und Löschwasserzwecke Trinkwasser zu verwenden ist; ABl 1988/I 675). Dafür stehen der Beschwerdeführerin vorweg Erschliessungsbeiträge, Anschluss- und Benützungsgebühren der Grundeigentümer zur Verfügung. Die vorliegend zu beantwortende Streitfrage liegt darin, ob ein Teil dieser Kosten in Abkehr vom Verursacherprinzip nicht über Gebühren, sondern indirekt über Steuern finanziert werden darf, wie dies Art. 43 Reglement vorsieht. Danach werden 10 % jeder Investition (Bauten, Leitungen, Steuerungen etc.) der von Steuergeldern genährten Position "Feuerwehr" zugunsten der Wasserversorgung belastet. Die Beschwerdeführerin begründet dies im Wesentlichen damit, dass sie zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung weder bezüglich Wassermenge noch -druck auf ein Wasserversorgungssystem im bestehenden Umfang angewiesen wäre, wenn nicht die Versorgung mit Löschwasser sichergestellt werden müsste. So seien 62 % der anfallenden Kosten dem Brandschutz zuzurechnen. Bezüglich der Finanzierung der Wasserversorgung will die Beschwerdeführerin demnach von der Einheit von Trink- und Löschwasser abgehen und den Aufwand für Letzterwähntes teilweise durch Steuergelder finanzieren. Der Beschwerdegegner ist dagegen der Meinung, dass die Beschwerdeführerin ihre Wasserversorgung nicht mit Beiträgen der Gemeinde finanzieren darf, selbst wenn die Kosten für die gleichzeitig mitbetriebene Löschwasserversorgung klar ausgewiesen werden könnten.

E. 4.1.1

Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben. Im Gegensatz dazu werden Steuern voraussetzungslos geschuldet, d.h. unabhängig davon, ob und in welchem Umfang Leistungen von der öffentlichen Hand beansprucht werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht,

E. 4.1.2

Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf (Häfelin/Müller, Rz. 2637). Bei Gebühren für die Trinkwasserversorgung kommt dieses Prinzip zur Anwendung (BGE 112 Ia 260 E. 5a).

E. 4.1.3

Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den eine staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Das Äquivalenzprinzip, welches das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot konkretisiert, gilt grundsätzlich für alle Gebühren. Der Wert der staatlichen Leistung bemisst sich entweder nach dem – nicht notwendigerweise wirtschaftlichen – Nutzen, den diese dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (Häfelin/Müller, Rz. 2641 f.). Es ist nicht notwendig, dass die Gebühr in jedem einzelnen Fall genau dem Verwaltungsaufwand bzw. dem Nutzen entspricht, den die staatliche Leistung dem Pflichtigen bringt. Bei periodischen Benützungsgebühren verlangt die Rechtsprechung jedoch im Allgemeinen, dass sie – dem Wesen dieser Abgabe entsprechend – nur nach Massgabe der tatsächlichen Benützung erhoben werden. Für die in diese Kategorie

fallenden Wasser- und Abwassergebühren folgt daraus, dass sie die effektiv bezogenen Leistungen, hier also den tatsächlichen Verbrauch von Frischwasser, berücksichtigen müssen (BGr, 29. August 2003, ZBl 104/2003, S. 533, E. 4.3.1). Dies gilt in gleicher Weise für die Wasserversorgung.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, Zweck der öffentlichen Wasserversorgung sei zwar die Bereitstellung von Trinkwasser zu Trink-, Brauch- und Löschzwecken. Es gehe aber zu weit, unter den Begriff "Benützung" auch den eigentlichen Brandschutz zu subsumieren. Die "Benützung" einer Anlage erfolge nach dem ihr zugedachten Zweck zu Trink- und Brauchzwecken. Das "Benützen" einer Versorgungsanlage impliziere eine regelmässige und damit absehbare Inanspruchnahme des Wassers, was das Erheben kostendeckender Anschluss- und Benützungsgebühren überhaupt ermögliche. Demgegenüber sei völlig unbestimmt, ob und wann ein Brandfall eintrete und der Betroffene die Dienstleistung der Feuerwehr in Anspruch nehmen müsse, weshalb es schon von der Idee her unmöglich sei, Brände verursachergerecht zu finanzieren.

E. 4.2.1

Wasserversorgungsanlagen müssen, um ihren Zweck erfüllen zu können, jederzeit benutzbar sein. Sie müssen also nicht bloss vorhanden, sondern auch betriebsbereit sein, was ständigen Unterhalt erfordert. Mit der ständigen Betriebsbereitstellung (Trink- und Löschwasser), die nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch den privaten Gebäuden dient, erbringt die Gemeinde eine Leistung, für die sie von den betreffenden Grundeigentümern ein gebührenmässiges Entgelt fordern kann, welches ohne Zwang als Benützungsgebühr zu verstehen ist (vorn 4.1). Dabei steht es dem Hauseigentümer nicht frei, ob er im Brandfall die Löschwassereinrichtungen benutzen will; er kann nicht geltend machen, er bekämpfe im Brandfall das Feuer auf andere Weise und sei daher auf die ständige Betriebsbereitstellung der Löschwassereinrichtungen gar nicht angewiesen. Im Brandfall ist die Feuerwehr vielmehr verpflichtet, die vorhandenen Löschwassereinrichtungen, insbesondere die Hydranten, von denen ein Wasserbezug durch Private grundsätzlich nicht zulässig ist (Art. 31 Reglement; vorn 2.1), zu benutzen, und dies sowohl im Interesse der Allgemeinheit als auch des vom Brand betroffenen Eigentümers.

E. 4.2.2

Nach der Rechtsprechung zu den Benützungsgebühren löst bei derartigen Sachverhalten nicht erst die tatsächliche Benützung der öffentlichen Einrichtung die Gebührenpflicht aus. Auslöser ist vielmehr bereits der Umstand, dass die Gemeinde die entsprechenden Einrichtungen zur Verfügung stellt und so unterhält, dass eine Benützung jederzeit gewährleistet ist (VGr SO, SOG 1986 Nr. 20 E. 2b S. 51 f., mit weiteren Hinweisen). Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hielt in seiner Entscheidung vom 13. Mai 1980 fest, dass bei einer mit Benützungspflicht verbundenen öffentlichen Einrichtung (dort Kehrtafelabfuhr) die Dinge anders lägen als dort, wo erst die tatsächliche Benützung die Gebührenpflicht auslöse. Wer im Bedarfsfall eine öffentliche Einrichtung benutzen müsse, könne für die Bereitschaft des Gemeinwesens, die Benutzung jederzeit zu ermöglichen, gebührenpflichtig erklärt werden. Eine Leistung des Gemeinwesens für den Grundeigentümer liege daher nicht erst dann vor, wenn die öffentliche Einrichtung von ihm tatsächlich benutzt werde (ZBl 81/1980, S. 390, E. 3b). Gleiches gilt im vorliegenden Fall: Wie dargelegt, ist der Hauseigentümer verpflichtet, das Wasser von der öffentlichen

Wasserversorgung zu beziehen. Zur Wasserversorgung gehört auch das Löschwasser, das über die Hydrantenanlagen bezogen wird, deren Benützung aus Gründen der Sicherheit und der Fachkenntnisse der Feuerwehr vorbehalten ist (Art. 8, 31 f. Reglement; vorn 2.1). Im Brandfall, wenn die Feuerwehr beigezogen wird, muss diese für den betroffenen Eigentümer die Wasserversorgung für die Löscharbeiten in Anspruch nehmen, und entsprechend hat das Gemeinwesen, wie ebenfalls dargelegt, dafür zu sorgen, dass genügend Wasser mit ausreichendem Druck dafür vorhanden ist. Unter diesen Umständen liegt die mit den Anschluss- und Benützungsgebühren abgegoltene Leistung der Gemeinde nicht nur in der alleinigen Versorgung mit Trinkwasser, dessen Bezug mittels Zählern genau ermittelt wird (Art. 16, 22 Reglement), sondern auch in der Bereitstellung von Trinkwasser für den Brandfall, was insbesondere eine ausreichende – allenfalls über die reinen Bedürfnisse der Trinkwasserversorgung hinausgehende – Dimensionierung der Wasserleitungen und einen genügend hohen Druck für Löscharbeiten beim Bezug ab Hydrant erfordert. Es trifft daher nicht zu, dass es schon von der Idee her unmöglich sei, Brände verursachergerecht zu finanzieren. Entsprechend ist es nicht notwendig, bezüglich der Finanzierung der Wasserversorgung zwischen der "reinen" Trinkwasser- und der Löschwasserversorgung zu unterscheiden.

E. 4.3

Ebenso wenig spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle, dass von total 410 versicherten Häusern jedes fünfte (total 82) über keinen Wasseranschluss verfügen soll, gleichwohl aber vom Brandschutz profitiere, der von der Wasserversorgung sichergestellt werde, wie die Beschwerdeführerin geltend macht (act. 2 Ziff. 3). Es trifft zu, dass lediglich Eigentümer von Gebäuden mit Wasseranschluss für die Gebühren der Wasserversorgung aufkommen und damit gleichzeitig das Löschwasser unter genügendem Druck für Gebäude ohne Wasseranschluss sicherstellen, was gegenüber anderen Gemeinden zu höheren Gebühren für die Wasserversorgung führen kann. Wie die Beschwerdeführerin dem entgegentreten möchte, bleibt ihr anheim gestellt, unter dem Vorbehalt, dass die angestrebte Entlastung der Gebäudeeigentümer mit Wasseranschluss nicht über Steuergelder erfolgt. Verursacht werden die Gebühren im Übrigen nicht etwa durch die Feuerwehr, sondern, wie die Vorinstanz zu Recht festhielt, durch die Gebäudeeigentümer, deren überwiegend individuelles Interesse an einer leistungsfähigen Wasserversorgung, insbesondere im Hinblick auf Löschwasser, im Brandfall evident ist. Die Leistung der Benützungsgebühren dient daher nicht nur der Deckung der Kosten aus der Versorgung mit Trinkwasser, sondern auch dem Ausgleich des wirtschaftlichen Vorteils der Gebäudeeigentümer, der darin liegt, dass im Brandfall mit einer leistungsfähigen Brandabwehr gerechnet werden kann (dazu BGE 128 I 46 E. 4b = Pra 2002 Nr. 34).

E. 4.4

Schliesslich wird klar unterschieden zwischen dem Brandschutz, den die Wasserversorgung durch die Versorgung mit Trink- bzw. Löschwasser über die Hydranten zu erbringen hat (Art. 2 Abs. 1 lit. d WasserwirtschaftsG), und der übrigen Brandschutzausrüstung der Feuerwehr (Fahrzeuge, Geräte, Ausrüstungen, Löschwasseranlagen; vorn 2.3; § 18 FFG). So beschränkt sich zwar der Aufwand der Gebäudeversicherung für das Feuer lösch wesen in Gemeinden, die gemäss Investitionshilfegesetz keinen Anspruch auf Investitionshilfe haben, auf die Beschaffung der Hydranten (§ 9 Abs. 1 SubventionsV). Bezüglich des Feuer wehr wesens gewährt die Gebäudeversicherung den Gemeinden hingegen unter anderem Subventionen für Anschaffungen und Bauten und für Ausrüstungen der Feuerwehr (§§ 4 ff.

SubventionsV). Die Finanzierung der (Lösch-)Wasserversorgung darf daher nicht mit derjenigen des Feuerwehrwesens vermischt werden.

E. 4.4.1

Diese Unterscheidung lässt darauf schliessen, dass eine Beteiligung der Position Feuerwehr, die ihrerseits in den Genuss gewisser Subventionen der Gebäudeversicherung gelangen kann, an den Kosten der Wasserversorgung entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin im Wasserwirtschaftsgesetz nicht vorgesehen ist. Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, ob die Gemeinden berechtigt wären, bei nicht an die Wasserversorgung angeschlossenen Gebäuden eine Anschlussgebühr allein für die Bereitstellung von Löschwasser bzw. einer Löschwasseranlage zu erheben. Diese Frage kann hier offen gelassen werden. In diesem Sinn ist auch der zitierte Entscheid des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 zu lesen. Darin wies der Regierungsrat auf grundsätzliche Unterschiede zwischen dem Feuerwehrwesen und der Wasserversorgung hin. Während der Betrieb der kommunalen Wasserversorgung in den autonomen Bereich der Zürcher Gemeinden falle, stehe ihnen auf dem Gebiet des Feuerwehrwesens keine selbständige Rechtsetzungsbefugnis mit "relativ erheblicher Entscheidungsfreiheit" zu. Demnach müsse das Brandschutzwesen – worunter der Regierungsrat offenkundig nicht die kommunale Wasserversorgung verstand – über Beiträge der kantonalen Gebäudeversicherung und über allgemeine Steuermittel finanziert werden. Im gleichen Sinn ist die Bemerkung des Regierungsrates zu verstehen, dass mit der Wasseranschlussgebühr keine Brandschutzvorrichtungen und Löschwasseranlagen finanziert werden dürften, wobei er die Wasserversorgung offenbar nicht als Löschwasseranlage verstand.

E. 4.4.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, dass nach § 31 Abs. 3 FFG die Gebäudeversicherungsanstalt Gemeinden, Genossenschaften, Korporationen und Privaten Subventionen für die Erstellung und Erneuerung von Wasserversorgungsanlagen gewähre, soweit diese dem Feuerlöschwesen dienen. Die Einzelheiten hierfür sind in der Verordnung über die Subventionen der Gebäudeversicherungsanstalt an den Brandschutz geregelt. Es ist daher davon auszugehen, dass auch bezüglich § 31 Abs. 3 FFG, welcher bloss die grundlegende Kompetenz der Gebäudeversicherung zur Gewährung von Subventionen an die Wasserversorgungsanlagen enthält, ebenso die Voraussetzungen nach § 10 Abs. 1 SubventionsV gelten, wonach nur Gemeinden unterstützt werden, die Anspruch auf Investitionshilfe für Berggemeinden haben. Überhaupt lässt sich aus dem Umstand, dass für das Feuerlöschwesen gegebenenfalls Subventionen gewährt werden, nichts für die Beanspruchung allgemeiner Steuergelder zu Brandschutzzwecken ableiten. Die Beschwerdeführerin kann jedenfalls daraus eine Abkehr von der die Verursacher bzw. Grundeigentümer belastenden Gebührenregelung nicht ableiten.

E. 4.5

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, ohne die unterstützende Finanzierung der Wasserversorgung zulasten der Feuerwehr (Art. 43 Reglement) würden sich sehr hohe oder gar die höchsten Gebühren für die Wasserversorgung einer Gemeinde im Kanton ergeben, lässt sich dies in der bestehenden Konstellation nicht vermeiden (dazu vorn 4.3). So wie es keine Steuerfussgleichheit im Kanton gibt – gleich hohe Steuerfüsse für alle Gemeinden –, gibt es auch keine Gebührengleichheit. Die Gemeinden sind diesbezüglich auf ihre Eigenverantwortung verwiesen. Die Beschwerdeführerin kam in der Rekursreplik auf eine

Gebühr von insgesamt Fr. 4.40 pro m³ bezogenes Frischwasser. Der Beschwerdegegner errechnete unter Hinweis auf die ihm nicht zur Verfügung gestellten Modellrechnungen eine Gebühr von etwa Fr. 3.60 pro m³ bezogenes Frischwasser. Zu bedenken ist immerhin, dass in diese Berechnungen der Neubau eines Reservoirs auf Gemeindegebiet der Gemeinde Stammheim einbezogen wurde. Dieses dient entgegen den Angaben der Beschwerdeführerin nicht allein einem höheren, zur Brandbekämpfung notwendigen Druck der Wasserversorgung, sondern auch dieser selbst. Wie weit dafür Staatsbeiträge erhältlich zu machen wären (§ 34 f. WasserwirtschaftsG), geht aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht hervor. Ihre Zahlen sind deshalb zurückhaltend zu würdigen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich sodann auf die Gemeindeautonomie, welche ihr das gemischte Finanzierungssystem der Wasserversorgung erlaube. Nach erneuter Kritik daran, dass der Kanton mit § 29 Abs. 2 WasserwirtschaftsG eine abschliessende Regelung getroffen haben soll, macht sie geltend, das kantonale Recht schreibe den Gemeinden nicht vor, nach welchem System sie die Löschwasserversorgung zu finanzieren hätten.

E. 5.1.1

Das trifft so nicht zu. Nach § 14 Abs. 1 GemeindeG ordnen die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig. Die Gemeindeautonomie umfasst die Befugnis der Gemeinden, innerhalb der verfassungs- und gesetzmässigen Schranken ihre Angelegenheiten selbst zu ordnen. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich grundsätzlich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 129 I 410 E. 2.1 mit Hinweisen; Thalman, § 14 N. 1.5.1).

E. 5.1.2

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin enthält indessen das kantonale Recht, wie bereits dargetan, insofern eine abschliessende Regelung zur Finanzierung der Wasserversorgung, als dafür allein Gebühren nach dem Verursacherprinzip festzulegen sind (vorn 3). Der Hinweis auf die Gemeindeautonomie ist daher nicht geeignet, eine andere als die Finanzierung über Gebühren zu ermöglichen.

E. 5.2

Tatsächlich besitzen die Gemeinden im Bereich der Wasserversorgung nur Autonomie bezüglich der Organisation der Wasserversorgung und der Tarifgestaltung (Thalman, § 14 N. 1.5.2). Dies ergibt sich auch aus § 29 Abs. 2 WasserwirtschaftsG, wonach die Gemeinden für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren alleine erheben und ein Reglement über die Wasserversorgung erlassen (§ 27 Abs. 5 WasserwirtschaftsG). Die Gemeinden sind daher insofern autonom, als sie die Wasserversorgung selber zu organisieren haben und wählen können, ob sie dafür Anschluss- und/oder Benützungsgebühren erheben wollen. Keine Autonomie besteht jedoch darin, dass die Wasserversorgung allein über kostendeckende Gebühren finanziert werden muss. Ein weiterer Bereich an autonomer Gestaltung der Wasserversorgung besteht entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht und lässt sich auch aus der behaupteten Finanzhoheit im Feuerwehr- und Brandschutzwesen nicht ableiten. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass es wegen der grossen Unvorhersehbarkeit von Brandfällen und

angesichts des offenen Verursacherkreises sachgerechter erscheine, die Löschwasserversorgung aus Steuereinnahmen zu finanzieren, ist auf die bisherigen Ausführungen zu verweisen.

E. 6

Demnach ist die Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird, abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und ist ihr eine Entschädigung nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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