

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_101/2007 /wim

Urteil vom 22. August 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Karlen,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
X. _____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Erich Rüegg und Dr. Martin Beyeler,

gegen

Einwohnergemeinde Suhr, 5034 Suhr,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Beat Ries,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 2. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand
Kanalisationsanschlussgebühren,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 2. Kammer, vom 24. Januar 2007.

Sachverhalt:

A.

Am 25. Juli 2000 erteilte der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Suhr der X. _____ AG die Baubewilligung für Umbau/Umnutzung/Erweiterung der Betriebszentrale in ein Verteilzentrum. Mit dieser Verfügung wurden der Gesuchstellerin unter anderem auch Anschlussgebühren für die Kanalisation in der Höhe von Fr. 2'417'285.-- (zuzüglich MWSt) auferlegt, ausgehend von einem massgeblichen, durch das Bauprojekt geschaffenen zusätzlichen Gebäudevolumen von 743'780 m³ bei einem Gebührenansatz von Fr. 3.25 pro m³. Daran hielt der Gemeinderat Suhr mit Einspracheentscheid vom 31. Oktober 2000 fest.

Auf Beschwerde der X. _____ AG hin reduzierte die Schätzungskommission nach Baugesetz des Kantons Aargau am 29. März 2005 die Kanalisationsanschlussgebühr auf Fr. 1'310'335.-- (ausgehend von einem zusätzlichen Gebäudevolumen von lediglich 403'180 m³ bei einem unveränderten Ansatz von Fr. 3.25 pro m³) mit der Begründung, dass die ausgeführte Baute erheblich von der ursprünglich erteilten Bewilligung abweiche. Im Übrigen wies die Schätzungskommission die Beschwerde ab.

Mit Urteil vom 24. Januar 2007 wies das Verwaltungsgericht (2. Kammer) des Kantons Aargau eine seitens der X. _____ AG dagegen eingereichte Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Mit Eingabe vom 29. März 2007 erhebt die X. _____ AG beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. Januar 2007 sei aufzuheben und die "streitige Kanalisations-Anschlussgebühr in Anwendung des Äquivalenz- und des Verursacherprinzips auf das rechtlich zulässige Mass, mindestens aber um $\frac{3}{4}$, zu reduzieren", eventualiter die Streitsache verbunden mit dieser Anweisung an die Vorinstanz, subeventualiter an die Einwohnergemeinde Suhr zurückzuweisen.

Die Einwohnergemeinde Suhr schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden dürfe. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau verweist, ohne sich zur Beschwerde vernehmen zu lassen, auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid.

C.

Dem von der Beschwerdeführerin gestellten Gesuch um aufschiebende Wirkung wurde mit Verfügung

des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 9. Mai 2007 entsprochen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts erging am 24. Januar 2007 und damit nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht am 1. Januar 2007 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110, AS 2006 1205 ff.). Das Verfahren richtet sich somit nach diesem Gesetz (Art. 132 Abs. 1 BGG).

1.2 Angefochten ist ein Entscheid über eine Kanalisationsanschlussgebühr und damit eine Kausalabgabe im Zusammenhang mit einer staatlichen Aufgabe, welche dem Bereich des öffentlichen Rechts zuzurechnen ist (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Streitwertgrenzen (Art. 85 BGG) sind für vermögensrechtliche Streitigkeiten der vorliegenden Art ohne Belang. Die gegen den Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) gerichtete Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich somit als zulässig. Als Abgabepflichtige ist die Beschwerdeführerin, welche am Verfahren der Vorinstanz teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung; sie ist demzufolge zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.3 Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (zur Publikation bestimmtes Urteil 1C_3/2007 vom 20. Juni 2007, E. 1.4.1).

2.

Die Beschwerdeführerin rügt einerseits einen Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip und andererseits einen solchen gegen das Verursacherprinzip gemäss Art. 60a GSchG (SR 814.20). Vor Bundesgericht nicht mehr geltend gemacht wird eine Unvereinbarkeit der streitigen Gebührenerhebung mit dem Kostendeckungsprinzip.

In ihrer Vernehmlassung wendet die Einwohnergemeinde Suhr ein, die Beschwerdeführerin berufe sich erstmals vor Bundesgericht auf das Verursacherprinzip gemäss Art. 60a GSchG; da hierüber kein Entscheid vorliege, sei auf diese Rüge nicht einzutreten. Die Gemeinde übersieht dabei, dass das in Art. 99 BGG statuierte Novenverbot lediglich für neue Tatsachen und Beweismittel gilt. Eine neue rechtliche Argumentation ist im Verfahren vor Bundesgericht grundsätzlich zulässig, soweit sie sich - was vorliegend der Fall ist - innerhalb des Streitgegenstandes hält (vgl. Seiler/von Werdt/Güngerich, Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, N. 7 zu Art. 99). Dies ergibt sich nicht zuletzt auch aus dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (oben E. 1.3).

3.

3.1 Nach übereinstimmender Auffassung der Beteiligten, von der abzuweichen kein Anlass besteht, gelangt im vorliegenden Fall das Abwasserreglement 1990 der Gemeinde Suhr vom 4. Dezember 1989 zur Anwendung. Dieses sieht einerseits die Erhebung von einmaligen Abgaben in Form von Anschlussgebühren und Baubeiträgen und andererseits jährlich wiederkehrende Benützungsgebühren vor (§ 38). Die Anschlussgebühr wird aufgrund des Gebäudeinhaltes (Bauvolumen) berechnet (§ 40 Abs. 1), wobei u.a. unterirdische Garage- und Parkieranlagen in die kubische Berechnung einzubeziehen sind (§ 40 Abs. 2); Park- und Hartplätze mit 150 m² und mehr Grundfläche, welche an die Kanalisation angeschlossen werden, bezahlen eine einmalige Anschlussgebühr aufgrund ihrer Fläche (§ 40 Abs. 3). Die Anschlussgebühr wird in einem separaten "Tarif Anschlussgebühr" (im Anhang des Reglements) festgelegt (§ 40 Abs. 4). Danach beträgt die Anschlussgebühr für "alle Bauten und deren An-, Aus-, Auf-, Neben- und Erweiterungsbauten, inkl. Parkieranlagen bis 100 m³ und Lagerhallen/-Räume bis 500 m³ Gebäudeinhalt" Fr. 10.90 pro m³ Gebäudeinhalt (Ziff. 1.1 des Tarifs), für "das Volumen von Parkieranlagen über 100 m³ und Lagerhallen/-Räume über 500 m³ Gebäudeinhalt,

sowie Rampen" Fr. 3.25 pro m³ Gebäudeinhalt (Ziff. 1.2) und für "Parkplätze und Hartplätze mit 150 m² und mehr Grundfläche" Fr. 2.30 pro m² Fläche (Ziff. 1.3).

3.2 Die Beschwerdeführerin erblickt einen Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip darin, dass das der angefochtenen Gebührenfestsetzung zugrundeliegende Bemessungskriterium - das Gebäudevolumen - in keinem hinreichend engen Zusammenhang mit dem Vorteil stehe, den der Grundeigentümer aus dem Kanalisationsanschluss seines Grundstückes ziehe. Abgesehen davon sei das Äquivalenzprinzip vorliegend auch insofern verletzt, als die Besonderheiten des zur Beurteilung stehenden Bauprojekts zur Anwendung einer Härtefallklausel hätte führen müssen: Das gebühreenauslösende Bauprojekt betreffe in erster Linie die Neuerstellung eines Hochregallagers, welches aus betrieblichen Gründen mit extremer Überhöhe habe gebaut werden müssen;

Zwischengeschosse weise es nicht auf. Die Überhöhe führe in keiner Weise zu einem grösseren Abwasserausstoss. Zu einem solchen könne es in diesem vollautomatisierten Lager, wo im Normalfall keine Menschen arbeiteten, einzig im Brandfall aufgrund des Einsatzes der Sprinkleranlage kommen. Der angewandte Tarif für Lagerhallen (Fr. 3.25 pro m³) beziehe sich auf durchschnittlich hohe Lager von ca. 9 m, weshalb im vorliegenden Fall eine Härtefallregelung erforderlich sei. Im Weiteren verstosse die Gebührenfestsetzung auch gegen das Verursacherprinzip, weil sie auf einem Bemessungskriterium beruhe, welches als solches nicht geeignet sei, den mit Art. 60a GSchG beabsichtigten Lenkungseffekt umzusetzen, und ausserdem zumindest bei Lagerhallen keinerlei Rückschlüsse auf den tatsächlichen Wasserverbrauch zulasse. Auch das Verursacherprinzip verlange in casu nach einer Härtefallregelung. Die undifferenzierte Anwendung des Bemessungskriteriums Gebäudevolumen auf das streitige Hochregallager, in welchem praktisch kein Abwasser erzeugt werde, verletze zudem den Gleichbehandlungsgrundsatz; rechtserheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Gebäuden bzw. Lagerhallen müsse bei der Festsetzung der Gebühren Rechnung getragen werden.

4.

4.1 Gemäss Art. 60a Abs. 1 GSchG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden (verursachergerechte und kostendeckende Kausalabgaben). Bei der Ausgestaltung der Abgabe sind u.a. die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen (Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG). Die Beschwerdeführerin geht von der Prämisse aus, die Anschlussgebühr müsse aufgrund des in Art. 60a Abs. 1 GSchG statuierten Verursacherprinzips allein nach Massgabe des mutmasslichen Abwasseranfalles bemessen werden. Das genannte Prinzip entfaltet seine Wirkungen, wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat, vor allem bei den periodischen Benützungsgebühren, welche einen Bezug zur produzierten Abwassermenge haben müssen (vgl. etwa Urteile 2P.266/2003 vom 5. März 2004, in URP 2004 S. 197 ff., E. 3.1; 2P.78/2003 vom 1. September 2003, in ZBI 105/2004 S. 270 ff., E. 3.6). Das Verursacherprinzip gilt an sich zwar ebenfalls für die einmaligen Anschlussgebühren, doch dürfen für deren Berechnung auch noch andere kausalabgaberechtliche Grundsätze berücksichtigt werden (vgl. Urteil 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.2, mit Hinweisen).

4.2 Die Anschlussgebühr ist im Grundsatz als einmalige Abgabe konzipiert, welche beim Anschluss eines neu erstellten Gebäudes oder Gebäudeteiles an die öffentliche Abwasserentsorgung erhoben wird und aufgrund der in diesem Zeitpunkt bekannten Faktoren bemessen werden muss. Einem (alleinigen) Abstellen auf den künftigen Abwasseranfall sind schon dadurch Grenzen gesetzt, dass einerseits das tatsächliche Mass der Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlagen durch die anzuschliessende Baute im Zeitpunkt der Erhebung der Abgabe noch gar nicht feststeht und andererseits die einer allfälligen Schätzung zugrundeliegenden Annahmen mögliche spätere Änderungen der ursprünglichen Nutzung oder der betrieblichen Modalitäten, welche allenfalls ohne Auslösung einer zusätzlichen Anschlussgebühr den Abwasseranfall beeinflussen können, nicht zu erfassen vermögen. Das Verursacherprinzip kann es dem Gemeinwesen, je nach dem gewählten Finanzierungssystem (d.h. unter Vorbehalt der Berücksichtigung allfälliger vom Bauherrn bereits geleisteter, ihrerseits auf die maximal zulässige Nutzung ausgerichteter Erschliessungsabgaben) auch erlauben, die Anschlussgebühren nicht nach der effektiv aktuellen Nutzung, sondern nach jenen Parametern zu bemessen,

welche aufgrund planungsrechtlicher Vorgaben für die Dimensionierung der Abwasseranlagen massgebend waren (vgl. Urteile 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.3, sowie 2P.53/2007 vom 22. Juni 2007, E. 2.4). Zum obligatorischen primären Bemessungsfaktor wird die tatsächlich erzeugte Abwassermenge aufgrund des Verursacherprinzips aber erst bei den periodischen Entsorgungsgebühren, während sich die Bemessung der einmaligen Anschlussgebühr auch nach anderen sachbezogenen, nicht allein auf dem Verursacherprinzip gründenden Kriterien richten kann. Allein darin, dass das vorliegend anwendbare Reglement für die Bemessung der Anschlussgebühr auf Grössen abstellt, welche die künftig mutmasslich anfallende Abwassermenge nicht direkt, sondern nur in abstrahierter Weise über das Volumen der angeschlossenen Baute erfassen, liegt noch keine Verletzung des durch Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG statuierten Verursacherprinzips. Der diesem Prinzip zugrunde liegende Gedanke ist aber bei der Handhabung der aus dem Äquivalenzprinzip folgenden Schranken im Auge zu behalten.

4.3 Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert einer Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 126 I 180 E. 3a/bb S. 188 mit Hinweisen). Die Kanalisationsanschlussgebühr bildet als Verwaltungsgebühr die Gegenleistung des Bauherrn für die Gewährung des Anschlusses der Baute an die vom Gemeinwesen erstellte und betriebene

Entsorgungsanlage. Nach feststehender, unter der Herrschaft von Art. 60a GSchG weitergeführter Rechtsprechung dürfen sich Anschlussgebühren nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Abwasserentsorgung des Gebäudes erwächst. Namentlich bei Wohnbauten gilt hiefür der Gebäudeversicherungswert als zulässige Bemessungsgrundlage, welche im Übrigen in der Regel tendenziell zugleich das mutmassliche Mass der künftigen Beanspruchung der Abwasseranlagen zum Ausdruck bringt (vgl. die Urteile 2P.262/2005 vom 9. Februar 2006, in URP 2006 S. 394 ff., E. 3.1; 2P.343/2005 vom 24. Mai 2006, E. 3.2, sowie 2P.53/2007 vom 22. Juni 2007, E. 2.2). Doch dürfen die Kantone aufgrund des ihnen belassenen Spielraumes für die Bemessung der Anschlussgebühr auch auf andere Kriterien abstellen. Solche können sich zur Vermeidung sachwidriger Ergebnisse insbesondere bei Industriebauten aufdrängen, welche je nach Nutzungszweck einen im Verhältnis zum Bauaufwand extrem niedrigen oder extrem hohen Abwasseranfall haben.

4.4 Das vorliegend anwendbare kommunale Abwasserreglement von 1990 sieht für alle Arten von Bauten den Rauminhalt der Gebäude als Bemessungsgrundlage vor (ergänzt durch eine zusätzliche Gebühr für befestigte Flächen von über 150 m²). Dieses Kriterium führt im Normalfalls, ähnlich wie der Gebäudeversicherungswert, zu vertretbaren Ergebnissen und lässt sich insoweit nicht beanstanden. Einerseits wächst mit dem Volumen einer Baute in der Regel der Wert derselben und damit das Interesse des Bauherrn an deren korrekter Entwässerung; andererseits ergeben grössere Volumen auch grössere Nutzungsmöglichkeiten, was tendenziell zu mehr Abwasser führt. Das im neuen Abwasserreglement der Einwohnergemeinde Suhr vorgesehene Bemessungskriterium der Bruttogeschossfläche mag in Fällen der vorliegenden Art den Verhältnissen zwar besser gerecht werden; doch bildet nach dem Gesagten auch der Rauminhalt ein grundsätzlich taugliches Bemessungskriterium.

Dem Umstand, dass Lagerhallen naturgemäss grosse Volumen aufweisen, ohne dass sie (vom Meteorwasser abgesehen) in der Regel eine ähnlich grosse Abwassermenge erzeugen wie gleich dimensionierte Wohngebäude oder intensiv genutzte Betriebsräumlichkeiten, trägt das vorliegend anwendbare Abwasserreglement dadurch Rechnung, dass es den Gebührensatz für Lagerhallen ab einem bestimmten Volumen (ab 500 m³) auf 30 % des für andere Bauten geltenden Satzes reduziert (Fr. 3.25 statt Fr. 10.90 pro m³). Diese Berechnungsweise lässt zwar für die Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Arten von Lagerhallen und ihrer Nutzung keinen Raum. Es handelt sich aber um eine auf vernünftigen Überlegungen beruhende und zu vertretbaren Ergebnissen führende Schematisierung, wie sie im Kausalabgaberecht aus Gründen der Praktikabilität zulässig sein muss. Die seitens der Beschwerdeführerin dagegen erhobenen Einwendungen beruhen im Wesentlichen auf der - wie dargelegt - unzutreffenden Annahme, dass die Anschlussgebühr aufgrund des effektiven Abwasseranfalls (bzw. Wasserverbrauchs) nach der gegenwärtigen Nutzung des Gebäudes bemessen werden müsse. Soweit sie ihr Hochregallager mit anderen (konventionellen) Lagerhäusern vergleicht, welche bei gleichem

Volumen infolge niedrigerer Bauweise oder infolge von Zwischengeschossen eine grössere Bruttogeschossfläche aufweisen, lässt sie ausser Acht, dass in Lagerhäusern im Verhältnis zu ihrem Volumen in der Regel so oder so wenig Abwasser anfällt und dass im Übrigen, was die Nutzungsintensität anbelangt, auch das Volumen ihres Hochregallagers durch Betriebseinrichtungen voll ausgenützt wird. Stossend und unhaltbar könnte die alleinige Berücksichtigung des Rauminhaltes als Bemessungsgrösse höchstens bei Gebäuden sein, die aus besonderen Gründen über ein grosses geschlossenes Volumen verfügen, ohne dass dieser leere Raum zu Lager- oder anderen Zwecken genutzt werden kann; eine solche Ausnahmesituation, welche Anspruch auf eine korrigierende Härtefallregelung zu verschaffen vermöchte, ist hier nicht gegeben. Es kann alsdann auch nicht von einem Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip oder von einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes gesprochen werden.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unbegründet abzuweisen.

Entsprechend dem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Als in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Behörde hat die Einwohnergemeinde Suhr, wiewohl sie vor Bundesgericht anwaltlich vertreten wird, grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG). Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich indessen bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, welche über keinen Rechtsdienst verfügen und daher, soweit es um komplexere Angelegenheiten geht, auf den Beizug eines Anwaltes angewiesen sind (vgl. noch zu Art. 159 Abs. 2 OG: BGE 125 I 182 E. 7 S. 202; Seiler/von Werdt/Güntherich, a.a.O., N. 29). Angesichts der konkreten Umstände ist vorliegend im Fall der Einwohnergemeinde Suhr als mittelgrosse Gemeinde eine solche Ausnahme

angezeigt, weshalb sie von der Beschwerdeführerin für die ihr im bundesgerichtlichen Verfahren entstandenen Kosten zu entschädigen ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 12'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Einwohnergemeinde Suhr für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 10'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Einwohnergemeinde Suhr und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 2. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. August 2007

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: