

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
2C\_322/2010

Urteil vom 22. August 2011  
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Zünd, Präsident,  
Bundesrichter Karlen,  
Bundesrichter Stadelmann,  
Gerichtsschreiber Merz.

Verfahrensbeteiligte  
X.\_\_\_\_\_, bestehend aus:  
1. AY.\_\_\_\_\_,  
2. BY.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Rechtsanwalt Toni Dettling,

gegen

Bezirksrat Küssnacht,  
Rathaus 1, Postfach 176, 6403 Küssnacht,  
Beschwerdegegner,  
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Steiner.

Gegenstand  
Abwasserreinigungsanlage- und Kanalisationsanschlussbeiträge (Art. 8 und 29 Abs. 2 BV)

Beschwerde gegen den Entscheid vom 23. Februar 2010 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer II.

Sachverhalt:

A.  
Das aus AY.\_\_\_\_\_ und BY.\_\_\_\_\_ bestehende X.\_\_\_\_\_ erstellte in M.\_\_\_\_\_ zwei Mehrfamilienhäuser. Bei Erteilung der Baubewilligung leistete das X.\_\_\_\_\_ für beide Bauprojekte provisorisch festgesetzte Gebühren für den Anschluss an die Kanalisation und die Abwasserreinigungsanlage (ARA) von Fr. 45'150.-- bzw. Fr. 45'000.--. Nach Vorliegen der Güterschätzungen und einem kantonalen Rechtsmittelverfahren bis vor Verwaltungsgericht setzte der Bezirksrat Küssnacht am 22. Juli 2009 die Restbeträge der Kanalisations- und ARA-Anschlussbeiträge auf Fr. 19'774.05 und Fr. 22'273.80 fest. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz am 23. Februar 2010 ab.

B.  
Das X.\_\_\_\_\_ beantragt dem Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, den erwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zu rechts- und sachkonformer Veranlagung unter wesentlicher Reduktion der Anschlussgebühren zurückzuweisen.

Der Bezirksrat ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.  
Nach Auffassung des Beschwerdegegners ist auf das erhobene Rechtsmittel nur teilweise

einzutreten, weil in der dem Bundesgericht eingereichten Rechtsschrift verschiedentlich auf andere Eingaben verwiesen werde; zudem werde mehrfach die Verletzung von kantonalem und kommunalem Recht gerügt, ohne einen gleichzeitigen Verstoss gegen Bundesrecht darzutun. Die fraglichen Verweise auf andere Eingaben dienen jedoch bloss der Erläuterung der vorgebrachten Gehörsverletzungen bzw. des Sachverhalts, während sämtliche erhobenen Rügen in der Beschwerdeschrift selber in ausreichender Weise begründet sind. Auch die Heranziehung kantonaler und kommunaler Vorschriften erfolgt lediglich im Zusammenhang mit der geltend gemachten Verletzung des Kostendeckungsprinzips, ohne dass deren Verletzung auch selbständig gerügt würde. Auf die Beschwerde ist daher vollumfänglich einzutreten.

Nicht zu berücksichtigen ist allerdings der in der Beschwerde dargelegte Ablauf der Bezirksgemeindeversammlung vom 14. April 2010. Es handelt sich dabei um Tatsachen, die erst nach dem angefochtenen Entscheid eingetreten sind und daher als Noven ausser Acht zu bleiben haben (vgl. Art. 99 BGG; BGE 133 IV 342 E. 2.1 S. 344 mit Hinweisen).

2.

Der Bezirksrat Küsnacht hat die Beiträge für den Anschluss der beiden von den Beschwerdeführern überbauten Liegenschaften an das Kanalisationsnetz und die Kläranlage nach Art. 23 Abs. 2 des Kanalisationsreglements des Bezirks Küsnacht vom 1. Januar 1989 festgesetzt. Danach beläuft sich der Beitrag auf 3 % der Güterschätzung der angeschlossenen Liegenschaft.

Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die erwähnte Reglementsbestimmung anwendbar ist und sich daraus die ihnen in Rechnung gestellten Beträge ergeben. Sie machen jedoch geltend, die ihnen auferlegten Beiträge verletzen das Kostendeckungsprinzip. Ausserdem werfen sie der Vorinstanz eine Missachtung ihres verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) vor, da sie auf mehrere Einwände, die sie vorgebracht hätten, überhaupt nicht eingegangen sei.

3.

Die kantonalen Instanzen gehen zu Recht davon aus, dass die Erhebung der umstrittenen Anschlussbeiträge dem Kostendeckungsprinzip untersteht. Das ergibt sich aus dem übergeordneten eidgenössischen (Art. 60a Abs. 1 GSchG [SR 814.20]) und kantonalen Recht (§§ 8 und 13 Abs. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 1994 über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden [FHG/SZ; SRSZ 153.100]).

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Ertrag der Abgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa S. 188). Die Umschreibung des massgeblichen Verwaltungszweigs hat dabei nach funktionellen Kriterien zu erfolgen. Es ist darauf abzustellen, welche Verwaltungsaufgaben sachlich zusammengehören. Dem Gemeinwesen steht bei der Bildung kostenmässiger Einheiten ein gewisser Spielraum zu (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/cc S. 190).

Bei Anschlussgebühren und -beiträgen, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation von Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, kann sich das Kostendeckungsprinzip nur auf eine entsprechend lange Zeitdauer beziehen. Den Gemeinden bzw. Bezirken ist bei der Schätzung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben ebenfalls ein gewisser Spielraum zuzugestehen. Es kann von ihnen nicht verlangt werden, dass sie Anschlussgebühren und -beiträge angesichts eintretender Schwankungen immer wieder korrigieren. Art. 60a Abs. 1 lit. d und Abs. 3 GSchG sieht zudem mit Blick auf künftige Investitionen die Bildung von Reserven vor. Eine möglichst kontinuierliche Abgaberegulierung erscheint auch aus Gründen der Rechtsgleichheit geboten. Ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip liegt deshalb nur vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (Urteil des Bundesgerichts 2P.45/2003 vom 28. August 2003 E. 5.1, in: ZBI 105/2004 S. 263 und URP 2004 S. 111).

4.

Die Vorinstanz hat bei der Prüfung, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten sei, die Abwasserbeseitigung nicht als Einheit behandelt, sondern aufgeteilt in einen durch Erschliessungsbeiträge und Anschlussgebühren finanzierten Teil, der den Bau, Verlängerungen und Umlegungen von Leitungen und Werken (inkl. dazugehörige Rückstellungen, Abschreibungen und Zins) betrifft, und einen solchen, der Betrieb, Unterhalt sowie Erneuerung des Netzes und der ARA umfasst und dessen Kosten durch periodische Gebühren gedeckt werden. Obwohl das Bundesrecht eine solche Aufgliederung nicht zwingend vorschreibt, erscheint sie sachgerecht und entspricht dem Ziel der in Art. 60a GSchG vorgezeichneten verursachergerechten Finanzierung der Abwasserentsorgung. Das Bundesgericht hat bereits darauf hingewiesen, dass bloss mit einer

solchen Aufgliederung erhebliche Querfinanzierungen zwischen den einmaligen Abgaben für den Anschluss und den periodischen Benützungsgebühren vermieden werden können und dass das Kostendeckungsprinzip nur so seine abgabenbegrenzende Funktion vollumfänglich erfülle (Urteil des Bundesgerichts 2C\_644/2009 vom 16. August 2010 E. 4.2).

Als Beurteilungsgrundlage dienen der Vorinstanz die sich in den Akten befindlichen Kennzahlen der Betriebs- und Investitionskosten, die auf den Jahresrechnungen 2000-2008, dem Voranschlag 2009 und einer Modellrechnung 2010-2017 beruhen. Dementsprechend wählt sie für die Prüfung, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten sei, den Zeitraum von 2000-2017. Die Wahl eines längeren Zeithorizonts entspricht der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung und wird von den Beschwerdeführern grundsätzlich nicht beanstandet. Letztere stellen auch die kalkulatorische Richtigkeit der Kennzahlen nicht in Frage, so dass insoweit auf sie abgestellt werden kann.

Die Kritik der Beschwerdeführer richtet sich einerseits gegen die von den kantonalen Instanzen vorgenommene Abgrenzung zwischen der Investitions- und der Betriebskostenrechnung. Andererseits beanstanden sie die vorgenommene Beurteilung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in zeitlicher Hinsicht.

5.

Nach der Aufstellung der Kennzahlen werden in den Jahren 2000-2011 die Zinsen des Kapitals für Investitionen der laufenden Rechnung des Betriebs gutgeschrieben, also Mittel aus der Spezialrechnung für Investitionen auf jene für den Betrieb transferiert. Hierdurch erfolgt eine Quersubventionierung, indem Anschlussgebühren und -beiträge für Belange verwendet werden, die durch Mengen- und Grundgebühren zu finanzieren sind. Die Vorinstanz hält fest, dass dadurch die gewollte Trennung der Investitions- und der Betriebsrechnung verfälscht werde. Auch der Bezirk Küsnacht hat das erkannt und will deshalb künftig auf diese Quersubventionierung verzichten.

Nach Auffassung der Vorinstanz sind freilich die verschobenen Beträge vergleichsweise gering, so dass sie mit Blick auf das Kostendeckungsprinzip vernachlässigt werden könnten. Die Beschwerdeführer machen jedoch zu Recht geltend, dass die fraglichen Zinsabschöpfungen nicht bloss von untergeordneter Bedeutung seien. Tatsächlich belaufen sie sich im gewählten Beurteilungszeitraum von 2000-2017 auf insgesamt über 3 Mio. Franken (ohne Berücksichtigung der auf diesen Beträgen auch wieder anfallenden Zinsen). Eine Summe dieser Grössenordnung bleibt nicht ohne Wirkung auf die kostendeckend festzusetzenden Abgaben. Das belegt denn auch der Umstand, dass der Bezirk Küsnacht vorsieht, wegen der wegfallenden Quersubventionierung ab dem 1. Januar 2010 die Ansätze für die Betriebsgebühren in mehreren Schritten anzuheben. Die fraglichen Zahlungen sind deshalb bei der Prüfung, ob das Kostendeckungsprinzip bei den Anschlussgebühren und -beiträgen gewahrt wurde, mitzuberücksichtigen. Das führt zu einer entsprechenden Erhöhung des Ertragsüberschusses bzw. des Eigenkapitals.

Bei einzelnen Ausgaben ist umstritten, ob sie der Betriebs- oder der Investitionsrechnung zuzuordnen sind. Die Vorinstanz hat näher dargelegt, warum es sich bei den von den Beschwerdeführern erwähnten Arbeiten - trotz der Bezeichnung als Sanierungen - um Mehrinvestitionen handle, nämlich um Ausgaben für wesentliche Änderungen und Erweiterungen des Kanalisationsnetzes. Aus diesem Grund rechtfertige es sich, diesen Aufwand der Investitionsrechnung zu belasten. Die Beschwerdeführer zeigen nicht auf und es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Zuordnung unzutreffend sein soll. Mit Blick auf das Kostendeckungsprinzip sind die betreffenden Buchungen daher nicht zu beanstanden.

6.

In zeitlicher Hinsicht geht die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass die Überprüfung der Abgabenhöhe nicht allein anhand der Verhältnisse in den Jahren 2001 und 2002 - also im Jahr des Anschlusses der beiden fraglichen Häuser - erfolgen könne. Allerdings hält sie sich selber gerade nicht an diesen Grundsatz, wenn sie anschliessend ausführt, in den Jahren 2001 und 2002 hätten keine Anhaltspunkte für eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips bestanden, und der spätere starke Anstieg des Investitionsfonds auf über 12 Mio. Franken sei ohne Belang. Es ist offenkundig, dass die Bildung eines so grossen Kapitalstands nur möglich war, weil über längere Zeit deutlich höhere Abgaben erhoben wurden, als für Investitionen tatsächlich nötig waren. Die Bezirksgemeinde Küsnacht hat dies selber erkannt und deshalb ab dem 1. Januar 2010 die Anschlussgebühren um rund 15 % gesenkt. Ein Blick auf die Kennzahlen bestätigt dies: So steht in den Jahren 2000-2009 - unter Einrechnung der zugunsten der laufenden Rechnung abgeschöpften Zinsen - dem Ertrag von rund 25,3 Mio. Franken ein Aufwand von rund 17,1 Mio. Franken gegenüber, und dies obwohl in den

Jahren 2007-2009 sehr hohe Investitionen getätigt wurden. Auch für die noch geplanten Neuinvestitionen

in der Periode von 2010-2017 ist das angehäuften Kapital nicht erforderlich. Wie die Vorinstanz erklärt, soll es deshalb mittels einer Gebührensenkung sukzessive abgebaut werden. Andere Gründe für die Reduktion wie etwa ein Rückgang der Investitionen sind nicht ersichtlich.

Das belegt, dass in der Zeit vor dem 1. Januar 2010 höhere als kostendeckende Anschlussgebühren und -beiträge erhoben wurden. Wie die dargelegten Zahlen zeigen, wurde dabei die durch das Kostendeckungsprinzip gezogene Grenze deutlich überschritten. Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung kann deshalb nicht mehr gesagt werden, die Bezirksgemeinde Küssnacht habe noch von dem ihr in diesen Belangen zustehenden Spielraum Gebrauch gemacht. Es ist auch mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 8 BV) nicht vereinbar, wenn Eigentümer, die ihre Liegenschaften erst nach dem 1. Januar 2010 anschliessen, davon profitieren, dass jene, die dies vorher getan haben, rund 15 % höhere Abgaben entrichten mussten. Diese Situation hätte sich vermeiden lassen, wenn die Bezirksgemeinde Küssnacht bereits in den Jahren von 2000-2009 über eine realistischere Planung ihres Investitionsbedarfs und der zu erwartenden Erträge verfügt hätte.

Die Beschwerdeführer kritisieren ebenfalls zu Recht, dass nach der vorliegenden Modellrechnung bis ins Jahr 2017 weiterhin erheblicher Kapitalüberhang von mehreren Millionen Franken bestehen bleibt. Nach Art. 60a Abs. 1 lit. d und Abs. 3 GSchG haben die Gemeinden wohl mit Blick auf künftige Investitionen genügende Reserven zu bilden. In der Modellrechnung werden jedoch dieser Investitionsbedarf bereits berücksichtigt und namentlich in den Jahren bis 2013 überdurchschnittlich hohe Investitionen vorgesehen. Für die folgenden Jahre wird der jährliche Investitionsbedarf mit 2,2 Mio. Franken nach den vorinstanzlichen Feststellungen ebenfalls grosszügig geschätzt. In dieser Situation sind nicht nochmals weitere Reserven in der Höhe von mehr als zwei Jahresinvestitionen anzusparen, für die bei realistischer Planung, die auch Unvorhergesehenes einbezieht, kein ausgewiesener Bedarf besteht. Vielmehr verlangt das Kostendeckungsprinzip, dass unter Einbezug der erforderlichen Reservebildung eine ausgeglichene Rechnung angestrebt wird. Die bis 2017 vorgelegte Modellrechnung zeigt, dass zwar ein Abbau des nicht benötigten Kapitals zu erwarten ist. Allerdings erfolgt dieser so langsam, dass fraglich erscheint, ob das Kostendeckungsprinzip gewahrt wird. Wie es sich damit verhält, braucht indessen an dieser Stelle nicht beurteilt zu werden, zumal unklar ist, in welcher Weise sich das heutige Urteil auf die finanzielle Situation des Investitionsfonds auswirken wird.

7.

Die angefochtene Beitragsfestsetzung verletzt aus den erwähnten Gründen das Kostendeckungsprinzip. Es ist Sache der kantonalen Instanzen, die von den Beschwerdeführern unter Wahrung des Kostendeckungsprinzip geschuldeten Beiträge zu bestimmen, da ihnen dabei ein gewisser Spielraum zukommt (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG). Aus Gründen der Gleichbehandlung dürfen diese jedoch auf jeden Fall nicht höher sein als jene, welche die Beschwerdeführer nach dem ab dem 1. Januar 2010 geltenden neuen Reglement bezahlen müssten.

Dem Dargelegten zufolge ist auf die von den Beschwerdeführern erhobene Gehörsrüge, die Vorinstanz habe diverse Argumente nicht beachtet bzw. behandelt, hier nicht mehr gesondert einzugehen.

Der angefochtene Entscheid ist mithin aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Bezirk Küssnacht, der finanzielle Interessen verfehlt, aufzuerlegen (Art. 65 und 66 Abs. 1 und 4 BGG). Er hat ausserdem die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Über die Kosten und Parteientschädigungen im Verfahren bei der Vorinstanz wird diese neu zu befinden haben (vgl. Art. 67 und 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 23. Februar 2010 aufgehoben. Die Sache wird zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Bezirk Küssnacht auferlegt.

3.

Der Bezirk Küssnacht hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. August 2011

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

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Merz