

Im Streit lag die Höhe von Abwassergebühren. Rekursweise wurde mit der Begründung des Vorliegens spezieller Verhältnisse deren Reduktion verlangt.

Aus den Erwägungen:

4.1 Streitbetroffen ist das an der G.-Strasse 256 befindliche Grundstück Kat.-Nr. 1. Überbaut ist die 1893 m² grosse Parzelle mit den Gebäuden Assek.-Nrn. 1, 2 und 3, die in der nordöstlichen Hälfte des ab der genannten Verkehrsanlage rund 42 m tiefen Rekursgrundstücks situiert sind. Die südwestliche Hälfte der Parzelle ist unüberbaut.

Nach der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) gehört das rekurrentische Grundstück der Kernzone KB 2.8 an.

4.2 Bei den auf dem Rekursgrundstück vorhandenen, teils an der Strassengrenze stehenden Gebäuden handelt es sich um Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung. Im Jahr 1966 wurde ein erster auf die Unterschutzstellung dieses Objekt abzielender Vertrag abgeschlossen. Ein weiterer diesbezüglicher Vertrag datiert aus dem Jahr 1975. (...)

5.1 Das Gebührenreglement bestimmt in Art. 1 als Grundsatz, dass Anschluss- und (jährliche) Benutzungsgebühren erhoben werden. Nach Art. 3 GebR werden die Gebühren so angesetzt, dass deren Ertrag sämtliche Kosten der öffentlichen Siedlungsentwässerung abdeckt. Nach Art. 5 Abs. 1 GebR wird die Benutzungsgebühr «als Summe zweier Komponenten erhoben», nämlich einer Grund- und einer Mengengebühr. Die Grundgebühr wird pro angeschlossenes Grundstück aufgrund der in Art. 6 GebR festgelegten gewichteten Fläche in Quadratmetern multipliziert mit dem jeweils gültigen Gebührentarif erhoben. Die Mengengebühr ergibt sich aufgrund der mit dem jeweiligen Tarif zu multiplizierenden Zahl von Kubikmetern verbrauchten Wassers.

Nach Art. 5 Abs. 2 GebR soll die Grundgebühr ungefähr einen Drittel des Gesamtertrags an Benutzungsgebühren ausmachen. «Die restlichen zwei Drittel entfallen auf die Mengengebühr».

Nach Art. 14 GebR (Marginalie «Spezielle Verhältnisse») kann der Gemeinderat beim Vorliegen besonderer Verhältnisse die Gebühren erhöhen oder herabsetzen.

5.2 Der erwähnte Art. 6 GebR lautet, soweit vorliegend von Bedeutung, wie folgt:

¹ In Abhängigkeit der möglichen Nutzung des Grundstücks nach der jeweils geltenden Zonenzugehörigkeit werden folgende Gewichte (Multiplikatoren) festgelegt:

Wohnzonen	< W/1.4	Gewicht 1
Wohnzonen	W/1.4 bis W/2.2	Gewicht 2

Mischzonen	≤ 2.2	
Wohnzonen	> W/2.2	Gewicht 3
Mischzonen	> 2.2	
Industrie- und Gewerbebezonen	≤ 3.0	

Diese Regelung führt für das wie erwähnt der Kernzone KB 2.8 angehörende rekurrentische Grundstück zur Anwendbarkeit der Gewichtung 3. Aufgrund von dessen Flächeninhalt von 1893 m² ergibt sich hieraus – im Zusammenspiel mit dem derzeit geltenden Tarif von 21 Rappen pro m² – eine Grundgebühr von Fr. 1'192.60 (1893 x 3 x 0.21 = 1'192.59 [ohne MwSt]).

Die verbrauchsabhängige Mengengebühr belief sich anlässlich der letzten Rechnungsstellung vom 31. Dezember 2014 auf Fr. 358.80 (inkl. MwSt).

5.3 Dieses Werteverhältnis zwischen Grund- und Mengengebühr ist der Grund für das von der Rekurrentin am 5. Februar 2015 an die Vorinstanz gerichtete Gesuch. Sie führte dort – bezugnehmend auf die Rechnung vom 31. Dezember 2014 – im Wesentlichen an, dass sich im Fall ihrer Parzelle die Benutzungsgebühr zu rund 78 Prozent aus der Grundgebühr und demgemäss nur zu rund 22 Prozent aus der verbrauchsabhängigen Mengengebühr zusammensetze. Dies stehe in krassen Widerspruch zu Sinn und Zweck von Art. 5 Abs. 2 GebR, nämlich der «Durchsetzung eines gemässigten Verursacherprinzips».

Unter Hinweis darauf, dass ihr Grundstück massiv unternutzt sei und dies aufgrund der Unterschutzstellung des «Grünen Hofes» auch bleiben müsse, machte die Rekurrentin das Vorliegen spezieller Verhältnisse im Sinne von Art. 14 GebR geltend. Sie verlangte, dass die Grundgebühr gemäss der mittlerweile mit dem Rekursantrag Nr. 1 beantragten Berechnungsweise zu erheben sei.

5.4.1 Mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss wurde das Gesuch abgewiesen. Die Vorinstanz erwog, dass die Ausnahmeregelung von Art. 14 GebR nicht für die Unternutzung von Grundstücken «gedacht» sei. Ansonsten müsste, was nicht praktikabel wäre, die Grundgebühr für jedes angeschlossene Grundstück im gesamten Gemeindegebiet nach der jeweiligen Ausnützung berechnet werden. Spezielle Verhältnisse im Sinne der genannten Norm seien nicht gegeben. Abzuweisen sei das Gesuch nicht zuletzt auch deshalb, weil durch dessen Gutheissung ein Präjudiz geschaffen würde. (...)

6.1 Die Rekurrentin wirft der Vorinstanz vor, dass diese sich bei ihrem abschlägen Entscheid von rein finanziellen Überlegungen habe leiten lassen. Eine nähere, auf die konkreten Sachumstände Bezug nehmende Auseinandersetzung mit der Ausnahmeregelung von Art. 14 GebR sei, was einer materiellen Rechtsverweigerung gleichkomme, unterblieben.

Ein allfälliger diesbezüglicher Begründungsmangel ist dadurch geheilt worden, dass sich die Vorinstanz zu den Voraussetzungen, bei deren Vorliegen von speziellen Verhältnissen im Sinne von Art. 14 GebR ausgegangen werden kann, in ihrer Rekursantwort geäussert hat. Sie führt dort aus, dass, weil eine praktikable Gebührenerhebung immer mit einem gewissen Schematismus verbunden sei, unter die genannte Norm nur «krasse Sonderfälle» subsumiert werden könnten. Als diesbezügliches Beispiel führt sie ein in der Bauzone gelegenes Gärtnereigrundstück an, welches zwar an die Kanalisation angeschlossen sei, jedoch ausschliesslich oder überwiegend offene unversiegelte Anbauflächen umfasse. Von einem derartigen Sonderfall sei beim rekurrentischen Grundstück nicht auszugehen. Dieses sei durch verschiedene Gebäude überbaut und weise ausserhalb der Gebäudegrundflächen grössere befestigte Flächen auf. Lägen die bestehenden Gebäude nicht (teilweise) unmittelbar an der im Nordosten angrenzenden G.-Strasse, sondern in der Mitte des Rekursgrundstücks, könnte bei Letzterem entgegen der Darstellung der Rekurrentin von einem nur marginal überbauten Grundstück nicht gesprochen werden.

6.2.1 Zu dem von der Rekurrentin mit Bezug auf ihr Grundstück geltend gemachten Missverhältnis zwischen Grund- und Mengengebühr führt die Vorinstanz an, dass die Rekurrentin bei diesem Einwand übersehe, dass sich die Regelung von Art. 5 Abs. 2 GebR auf den Gesamtertrag an Benutzungsgebühren und nicht auf konkrete Einzelgrundstücke beziehe. Der in der genannten Norm vorgesehene «Aufteilung der Gebührenkomponenten» hätten die (Gesamt)Erträge in den Jahren 2010 bis 2014, was durch eine entsprechende Zusammenstellung belegt wird, mehr oder weniger entsprochen.

Dem hält die Rekurrentin unter Verweis auf den Bundesgerichtsentscheid 2C_995/2012 vom 16. Dezember 2013 (vgl. www.bger.ch [und ZBI 116/2015 S. 433 sowie URP 2015 S. 91]) entgegen, dass sie sich die das gesamte Gemeindegebiet betreffenden Gebührenerträge nicht entgehen lassen müsse.

6.2.2 Im erwähnten Entscheid hatte sich das Bundesgericht mit dem Gebührenreglement einer bündnerischen Gemeinde zu befassen. Dieses sah sowohl für die Wasserbezugs- als auch für die Abwassergebühren eine ausschliesslich vom Gebäudeversicherungswert abhängige Erhebung vor. Das Bundesgericht erklärte dies, wie zuvor schon das kantonale Verwaltungsgericht, mit Bezug auf die Abwassergebühren (nicht jedoch hinsichtlich Frischwasser) als unzulässig. Dies im Wesentlichen mit dem Argument, dass das Bundesrecht (Art. 60a Abs. 1 GschG) zwingend vorschreibe, dass Abwassergebühren zumindest in gewissem Umfang in Abhängigkeit von der Menge des erzeugten Abwassers und damit unter Beachtung des Verursacherprinzips zu erheben seien. Angesichts der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse sei das Bestehen einer (erheblichen) Bandbreite im Verhältnis von Grund- und Verbrauchsgebühr heute zwar allgemein anerkannt. Untersagt sei es einer Gemeinde jedoch, gänzlich oder nahezu gänzlich auf die Erhebung einer Mengengebühr zu verzichten.

6.2.3 Die Rekurrentin folgert aus diesem Entscheid, dass ihr ein verfassungsmässiger Individualanspruch darauf zustehe, dass die bundesrechtlichen Gebührenerhebungsprinzipien im konkreten Einzelfall beachtet werden. Die Vorinstanz sei daher verpflichtet, den in Art. 5 Abs. 2 GebR statuierten Grundsatz gegenüber jeder/jedem einzelnen Gebührenpflichtigen zu respektieren.

Solches lässt sich dem fraglichen Bundesgerichtsentscheid indessen nicht entnehmen. Aus diesem ergibt sich nur – aber immerhin – dass die Erhebung von Abwassergebühren nicht völlig oder weitgehend verbrauchsunabhängig erfolgen dürfe. Dies ist in der Gemeinde Meilen nicht der Fall. Hieran ändert der Umstand nichts, dass das kommunale Gebührenreglement in konkreten Einzelfällen zu einer deutlichen Abweichung von der Soll-Regelung von Art. 5 Abs. 2 GebR führen kann. Selbst das beim rekurrentischen Grundstück gegebene Verhältnis zwischen Grund- und Mengengebühr bewegt sich noch in der Nähe des nach dem gewässerschutzrechtlichen Verursacherprinzip Zulässigen. Gemäss dem von der Rekurrentin angeführten Bundesgerichtsentscheid ist eine mit 70 Prozent angesetzte Obergrenze für die Abwassergrundgebühr mit dem Verursacherprinzip vereinbar (E. 6.5). Aus dem fraglichen Entscheid kann die Rekurrentin daher nichts zu ihren Gunsten ableiten.

7.1 Gebühren unterliegen unter anderem dem Äquivalenzprinzip, welches namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]) konkretisiert. Dieses Prinzip besagt, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen muss. Dieser Wert bestimmt sich nach dem (nicht notwendigerweise wirtschaftlichen) Nutzen, welchen die Leistung dem Pflichtigen bringt, oder aber nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 2641 ff.).

Zulässig ist, bei der Erhebung von Gebühren nach schematischen Kriterien vorzugehen. Das im vorliegend massgeblichen Gebührenreglement für die (Abwasser-)Grundgebühr vorgesehene Abstellen auf die nach den Nutzungsmöglichkeiten gewichtete Grundstücksfläche stellt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein zulässiges und – weil auf dieses Nutzungspotential auch bei der Dimensionierung der Entwässerungsanlagen abzustellen ist – ein sachgerechtes Bemessungskriterium dar (BGr, 17. Mai 2010, 2C_341/2009, E. 4.2 m.w.H.).

7.2 Ein Abweichen von der schematischen Bemessung ist jedoch dann geboten, wenn und soweit diese zu einem nicht mehr vertretbaren Ergebnis führt. Vorliegend ist davon auszugehen, dass der in Art. 5 Abs. 2 GebR kommunal statuierte Grundsatz im konkreten Einzelfall nicht völlig ignoriert werden kann. Bei diesem handelt es sich ungeachtet dessen, dass in der genannten Norm die Gesamterträge angesprochen werden, um eine Grundregel, der auch bei den einzelnen Grundstücken annäherungsweise entsprochen werden sollte. Rein mathematisch gesehen kann die in Art. 5 Abs. 2 GebR für die Gesamterträge vorgesehene Aufteilung zwischen Grund-

und Mengengebühr (1/3 zu 2/3) auch nur dann erreicht werden, wenn dieses Verhältnis bei der Mehrzahl der erfassten Grundstücke gegeben ist (und die jeweiligen Grundeigentümer hierdurch rechtsgleich behandelt bzw. mit Gebühren belastet werden).

7.3 Wenn sich in konkreten Einzelfällen ein von dieser Grundregel eklatant abweichendes Verhältnis zwischen Grund- und Mengengebühr ergibt, stellt sich daher die Frage, ob nicht von speziellen Verhältnissen im Sinne von Art. 14 GebR auszugehen sei. Die vorinstanzliche Darstellung, wonach unter diese Norm nur «krasse Sonderfälle», wie etwa ein in einer Bauzone gelegenes Gärtnergrundstück, subsumiert werden könnten, findet im Wortlaut der Norm, der keine diesbezügliche Einschränkung enthält, keine Stütze. Träfe die vorinstanzliche Auffassung zu, wäre im Übrigen nicht ohne Weiteres verständlich, weshalb (u.a.) für Gärtnereien in Art. 8 GebR mit Bezug auf die Mengengebühr – neben der für Gebühren schlechthin geltenden Ausnahmeregelung von Art. 14 GebR – eine zusätzliche Sonderregelung getroffen wurde bzw. werden musste. Nach dieser Norm kann, wo das bezogene Wasser vom Wasserbezüger «rechtmässig und nachgewiesenermassen» nur zum Teil abgeleitet wird («z.B. Gärtnerei, Landwirtschaft, Gewerbe»), eine Reduktion der Mengengebühr gewährt werden.

7.4 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist die Anwendbarkeit von Art. 14 GebR daher bereits dann als gegeben anzusehen, wenn die schematische Gebührenerhebung für eine Grundeigentümerschaft zu einem von der Grundregel von Art. 5 Abs. 2 GebR deutlich abweichenden Ergebnis führt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn dieses Resultat nicht auf eine freiwillige Unternutzung (bei welcher Art. 14 GebR nicht anwendbar sein dürfte) zurückzuführen ist, sondern eine Folge von nicht durch die Grundeigentümerschaft zu vertretenden Umständen ist, was im Falle des rekurrentischen Grundstücks zutrifft. Aufgrund der Unterschützstellung der auf diesem vorhandenen Gebäude kann die Rekurrentin ihre Parzellen offenkundig nicht zonengemäss nutzen. In welchem Umfang eine Unternutzung besteht, ist nicht bekannt. Die bestehende Überbauung, die durch die im Internet abrufbaren Luftaufnahmen einiger-massen abschätzbar ist, dürfte die auf dem 1893 m² grossen Grundstück im Zusammenspiel mit der für die Kernzone KB geltenden Baumassenziffer von 2,8 m³/m² zulässige Baumasse von 5300 m³ jedoch deutlich unterschreiten. An diesem Zustand wird sich aufgrund der Unterschützstellung der rekurrentischen Gebäude nichts ändern. Die allein auf die Zonierung abstellende Erhebung der Grundgebühr führt beim rekurrentischen Grundstück daher zu einem klaren Missverhältnis zwischen der Inanspruchnahme der Siedlungsentwässerungsanlagen und dem (u.a.) mit der Grundgebühr abzugeltenden Nutzen.

7.5 Aus diesen Gründen ist mit der Rekurrentin davon auszugehen, dass im Falle ihrer Parzelle spezielle Verhältnisse im Sinne von Art. 14 GebR vorliegen, welchen der Gemeinderat durch eine entsprechende Herabsetzung der Grundgebühr Rechnung zu tragen hat. (...)

7.6 In welchem Umfang und in welcher Form den beim rekurrentischen Grundstück gegebenen speziellen Verhältnissen Rechnung zu tragen ist, ist

durch den Gemeinderat zu entscheiden. Diesem kommt diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum zu.

Ein denkbarer Ansatz wäre etwa, von der bestehenden Baumasse auf dem Rekursgrundstück auszugehen und Letzteres entsprechend Art. 6 GebR zu gewichten. Hierbei müsste sich die Rekurrentin, was hier vorwegzunehmen ist, damit abfinden, dass bei ihrem Grundstück, sofern die vorhandene Baumasse rechnerisch über $1,4 \text{ m}^3/\text{m}^2$ liegt, von der Gewichtung 2 ausgegangen wird. Die Erhebung von Gebühren darf wie erwähnt aus Praktikabilitätsgründen schematisierend vorgenommen werden und muss nicht grundstücksspezifisch erfolgen. Der von der Rekurrentin beantragten Gebührenerhebung (Berücksichtigung von bloss 1200 m^2 ihrer Parzelle) ist entgegenzuhalten, dass hierdurch vom System des Gebührenregelments, welches die an die Abwasseranlagen angeschlossenen Grundstücke mit ihrer vollen Fläche erfasst, abgewichen würde.

Weiter diesbezügliche Ausführungen erübrigen sich. Es bleibt dem Gemeinderat überlassen, ob er den beim rekurrentischen Grundstück gegebenen speziellen Verhältnissen auf die vorstehend erwähnte Art oder in anderer Weise Rechnung tragen will.