

Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht

Peter Karlen, Dr. iur., Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesgericht, Lausanne/Zürich

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung	540
Résumé	541
I. Veränderte Ausgangslage	542
II. Bundesrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Abwasserabgaben	543
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	543
a) Erfordernis der gesetzlichen Grundlage	543
b) Aus Art. 4 BV abgeleitete materielle Grundsätze der Abgabenerhebung	544
c) Insbesondere Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip	545
2. Gewässerschutzrechtliche Anforderungen	546
a) Ansatz und Ziele	546
b) Erfordernis kostendeckender und verursachergerechter Abwasserabgaben	548
aa) Kostendeckende Abwasserabgaben	548
bb) Verursachergerechte Abwasserabgaben	549
c) Ausnahmen	551
3. Übrige bundesrechtliche Regelungen	551
4. Verbleibender Spielraum der Kantone	552
III. Systeme der Erhebung von Abwasserabgaben	553
1. Abgabearten	553
a) Mehrwertbeiträge	554
b) Anschlussgebühren	555
c) Periodische Benutzungsgebühren	556
aa) Grundgebühren	556
bb) Verbrauchsgebühren	556

2.	Bemessungskriterien	557
a)	Wahl der Bemessungskriterien	557
b)	Liegenschaftsbezogene Kriterien	558
c)	Abwasserbezogene Kriterien	559
d)	Andere Kriterien	560
3.	Modelle der Abgabbeerhebung	561
a)	Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung des VSA/FES	561
b)	Einfachere Modelle	563
IV.	Wichtige Einzelfragen aus der Rechtspraxis	563
1.	Berücksichtigung des Meteorwassers	563
2.	Verschmutzungszuschlag für Gewerbe- und Industrieabwasser	565
3.	Abgabbeerhebung bei Ferienwohnungen	566
4.	Ergänzende Abgaben bei nachträglichen Veränderungen	567
V.	Ausblick	568

Zusammenfassung

Die Erhebung von Abwasserabgaben wird mit der jüngsten Revision des Gewässerschutzgesetzes neu auf das Ziel einer nachhaltigen Abwasserbeseitigung ausgerichtet. Die Abgaben müssen nicht mehr nur den verfassungsrechtlichen Anforderungen (gesetzliche Grundlage, aus Art. 4 BV abgeleitete Grundsätze) genügen, sondern jetzt auch kostendeckend und verursachergerecht sein (Art. 60a GSchG). Der Spielraum der Kantone bei der Ausgestaltung der Abwasserabgaben bleibt indessen immer noch erheblich. So stehen ihnen weiterhin verschiedene Abgabeararten (Mehrwertbeiträge, Anschluss-, Grund- und Verbrauchsgebühren) und zahlreiche Bemessungskriterien zur Verfügung. Art. 60a GSchG verlangt jedoch, dass sich die Abgaben mindestens teilweise nach der Art und Menge des Abwassers richten. Die Bemessung der Abgaben wird dadurch inskünftig verfeinerteren Massstäben genügen müssen als bisher, wenn auch Pauschalierungen weiterhin zulässig sind. Die Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung des VSA/FES sieht eine differen-*

* Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA)/Schweiz. Städteverband/Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunterhalt (FES).

zierte mehrstufige Abgabenstruktur vor, die bei der Umsetzung des neuen Rechts als Modell dienen kann. Bei einheitlichen Verhältnissen ist auch eine einfachere Ausgestaltung der Abwasserabgaben möglich. Unverzichtbar ist jedoch zumindest die Unterscheidung zwischen einer Abgabe zur Finanzierung der Bau- und Bereitstellungskosten und einer Verbrauchsgebühr, welche die Art und Menge des eingeleiteten Abwassers berücksichtigt.

Résumé

Selon la récente révision de la loi sur la protection des eaux, le prélèvement de taxes sur les eaux usées a pour but d'évacuer d'une manière durable de telles eaux. Les taxes ne doivent plus seulement satisfaire aux exigences constitutionnelles (bases légales, principes découlant de l'art. 4 Cst.), mais doivent aussi couvrir les coûts et être conformes au principe de causalité (art. 60a LEaux). La marge de manœuvre des cantons en la matière n'en demeure pas moins importante. C'est ainsi qu'ils peuvent choisir entre différents taxes (contributions sur la plus-value, taxes sur le raccordement, taxes de base ou de consommation) et disposent de nombreux critères de calcul. L'art. 60a exige toutefois que le montant des taxes soit fixé, au moins partiellement en fonction du type et de la quantité des eaux usées produites. De ce fait, le calcul des taxes devra satisfaire désormais à des critères plus affinés que jusqu'à présent, même si des forfaits sont toujours possibles. La directive de la VSA/FES sur le financement de l'élimination des eaux usées prévoit une structure des taxes différenciée à différents degrés, qui peut servir de modèle pour l'application du nouveau droit. Lorsque la situation est uniforme, on peut se contenter de taxes d'une structure simplifiée. Il est néanmoins indispensable de distinguer entre la redevance due pour le financement des frais de construction des installations d'évacuation et d'épuration et la taxe de consommation, qui est fonction du type et de la quantité des eaux usées traitées. (ma)

I. *Veränderte Ausgangslage*

Die Abwasserabgaben zählen schon seit jeher zu den zentralen, aber auch umstrittensten Teilen des Gewässerschutzrechts. Besondere Bewegung ist in die Materie durch die jüngste Gesetzesrevision¹ gekommen, die in wichtigen Punkten eine Neuorientierung verlangt. Sie bietet Anlass, Mängel und Lücken zu beheben, die das Recht der Abwasserabgaben zur Zeit noch vielerorts in der Schweiz aufweist.

Die bisherigen Defizite haben ihren Grund im engen Ansatz, von dem aus die Thematik angegangen wurde. Bei der rechtlichen Beschäftigung mit den Abwasserabgaben stand in der Vergangenheit der Schutz des Bürgers vor willkürlichen und übermässigen Abgaben ganz im Vordergrund. Entsprechend dieser *individualrechtlichen Sichtweise* galt das Interesse hauptsächlich den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Abgabenerhebung². Dagegen fanden die *Bedingungen der optimalen Aufgabenerfüllung und -finanzierung* bislang nur wenig Beachtung. Funktionen und Strukturen der Abwasserabgaben wurden kaum systematisch untersucht.

Die erwähnte Revision des Gewässerschutzgesetzes setzt jetzt den Akzent auf diesen zweiten aufgaben- und finanzierungsorientierten Ansatz. Sie berührt das Recht der Abwasserabgaben damit *im Grundsätzlichen*³. Die individualrechtlichen Erfordernisse werden ergänzt durch Vorschriften, die mit den Abgaben eine volle Kostendeckung der Abwasserbeseitigung sicherstellen und dem Verursacherprinzip⁴ zum Durchbruch verhelfen wollen. Die Neuerung bedingt damit eine umfassende Überprüfung der bisherigen Ausgestaltung der Abwasserabgaben. Die folgenden Darlegungen zeigen die wegleitenden Gesichtspunkte dazu auf.

¹ Änderung des Gewässerschutzgesetzes (GSchG; SR 814.20) vom 20. Juni 1997, in Kraft seit dem 1. November 1997.

² Vgl. nachstehend Ziff. II./1.

³ Der Wechsel hat sich freilich schon seit längerer Zeit abgezeichnet und bildet nun den Schlusspunkt einer sukzessiven Entwicklung; vgl. Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 4. September 1996, BBl 1996 IV 1217 ff.

⁴ Vgl. dazu im Einzelnen den Beitrag von ANNE PETITPIERRE, *Le principe du pollueur-payeur dans la loi sur la protection des eaux*, in diesem Heft.

II. Bundesrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Abwasserabgaben

In der Schweiz regeln die Kantone und Gemeinden die Erhebung der Abwasserabgaben. Das Bundesrecht enthält jedoch zahlreiche Vorgaben, die mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz nun einen breiteren Raum einnehmen.

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Die im Verfassungsrecht festgelegten Voraussetzungen der Abgabenerhebung entspringen der erwähnten individualrechtlichen Denkweise. Sie werden mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz zwar ergänzt, aber nicht zurückgedrängt. Im Gegenteil erhöht die zur Zeit verbreitete Anhebung der Abwasserabgaben ihre Bedeutung.

a) Erfordernis der gesetzlichen Grundlage

Abgaben bedürfen in einem doppelten Sinn einer gesetzlichen Grundlage: Zunächst müssen sie in ihren Grundzügen in einem *formellen Gesetz* enthalten sein, also in einem Erlass, der vom Parlament verabschiedet wird und in der Regel der Mitwirkung des Volkes – sei es in obligatorischer oder fakultativer Form – untersteht⁵. Das bedeutet, dass das formelle Gesetz zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage der Abgabe selber festlegen muss und nur die weiteren Details auf der nachgeordneten Verordnungsstufe geregelt werden dürfen⁶. Ausreichend ist auch eine Grundlage in einem kommunalen Erlass, der von der Gemeindelegislative beschlossen wird, sofern die Gemeinde nach kantonalem Recht zur Abgabenerhebung kompetent ist⁷.

Das Legalitätsprinzip verlangt ausserdem, dass die getroffene Regelung im Gesetz selber oder bezüglich der untergeordneten Punkte in einer Verordnung eine *genügende Bestimmtheit* aufweist. Die Abgabepflichten der Bürger müssen hinreichend deutlich voraussehbar sein⁸. Lediglich

⁵ Allein vom Parlament verabschiedete Erlasse können die Funktion eines formellen Gesetzes ebenfalls erfüllen, wenn die kantonale Verfassungsordnung dies vorsieht; BGE 118 Ia 324 (Comune di Lugano).

⁶ BGE 125 I 193 E. 4a; 124 I 218 E. 3a; vgl. auch Art. 127 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (nBV).

⁷ BGE 122 I 312; 120 Ia 266 E. 2a.

⁸ BGE 123 I 249 f. E. 2.

allgemein gehaltene Bestimmungen in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Gewässerschutzgesetz über Abwasserabgaben, welche die Gemeinden zu erheben haben, genügen daher nicht als gesetzliche Grundlage⁹. Ebenso wenig können Abwasserabgaben allein gestützt auf die allgemeine Verankerung des Verursacherprinzips in Art. 3a GSchG oder die Rahmenbestimmung von Art. 60a GSchG auferlegt werden; vielmehr obliegt es den Kantonen und Gemeinden, nähere Bestimmungen über solche Abgaben zu erlassen¹⁰.

In gewissen Fällen erscheint eine *Lockerung* der genannten Anforderungen des Legalitätsprinzips möglich. So kann auf eine nähere Regelung der Abgabebemessung – nicht aber auf die Nennung der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe – im formellen Gesetz verzichtet werden, wenn das Mass der Abgabe durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt wird und die Schutzfunktion des Gesetzeserfordernisses bereits auf diese Weise erfüllt wird¹¹. Bei *Abwasserabgaben* ist diese Voraussetzung – wie noch näher darzulegen ist¹² – im Allgemeinen nicht erfüllt. Sie bedürfen daher in allen wesentlichen Punkten regelmässig einer Grundlage in einem formellen Gesetz.

b) *Aus Art. 4 BV abgeleitete materielle Grundsätze der Abgabenerhebung*

Für die Erhebung von Steuern, die der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates dienen, ergeben sich aus dem Gebot der Gleichbehandlung der Bürger (Art. 4 BV) spezifische Anforderungen: Die Besteuerung hat nach den *Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit und der Belastung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* zu erfolgen¹³. Wird mit einer Abgabe nicht die allgemeine Finanzierung der Staatstätigkeit angestrebt, sondern dient sie beschränkteren Zielsetzungen, sind Abweichungen von den genannten Prinzipien möglich. Das Gebot der Rechtsgleichheit verlangt jedoch, dass die Abgabepflichtigen zu den mit den Abgaben gedeckten Aufwendungen eine

⁹ BGE 120 Ia 267 f. E. 2b (Oberuzwil).

¹⁰ BGE 123 I 251 f. E. 3c; vgl. auch BGE 119 Ib 395 E. 4e.

¹¹ BGE 125 I 193 E. 4a; 123 I 255 E. 2a; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 3. Aufl. 1998, N. 2101 ff.

¹² Vgl. nachstehend Ziff. II./1/c.

¹³ BGE 122 I 103 E. 2b/aa; vgl. auch Art. 127 Abs. 2 nBV; GEORG MÜLLER, in: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, hrsg. Jean-François Aubert et al., Lieferung 1995, Art. 4 N. 79 f.

nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen und sich die Belastung nach dem besonderen Zweck der Abgabe richtet¹⁴. Diese Voraussetzungen sind namentlich dort erfüllt, wo eine Abgabe nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip oder nach ähnlichen Erwägungen ausgestaltet ist. Inwiefern *Abwasserabgaben* dieser Anforderung entsprechen, bedarf nachstehend der gesonderten Prüfung.

c) *Insbesondere Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip*

Die beiden Begriffe der Kostendeckung und der Äquivalenz (Gleichwertigkeit) kennzeichnen eine *besondere Abgabenstruktur*, bei welcher der Aufwand für eine bestimmte staatliche Tätigkeit jener Personengruppe zugerechnet wird, die davon direkt profitiert. Es besteht ein Austauschverhältnis zwischen der staatlichen Leistung und der dafür zu entrichtenden Abgabe. Nach diesem Muster sind die meisten, aber nicht alle *Kausalabgaben* konzipiert¹⁵.

Das *Kostendeckungsprinzip* begrenzt die Höhe von Abgaben, die nicht wie die Steuern der allgemeinen Finanzierung der Staatstätigkeit dienen, auf das zur Verfolgung des besonderen Zwecks Erforderliche: Die Gesamteingänge dieser Abgaben dürfen den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder höchstens geringfügig überschreiten. Der Begriff des Gesamtaufwands ist jedoch nicht eng zu verstehen. Dazu zählen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern ebenfalls angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven¹⁶. Das *Äquivalenzprinzip* bezieht sich auf die Abgabebemessung: Die Höhe der Abgabe muss in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung stehen, in deren Genuss der Abgabepflichtige kommt. Ob dies zutrifft, kann nur dort in einfacher Weise überprüft werden, wo die staatliche Leistung einen Marktwert aufweist¹⁷.

¹⁴ Vgl. KATHRIN KLETT, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, ZSR 1992 II 80, 86. Vgl. auch BGE 124 I 291 f. E. 3b; 122 I 314; GEORG MÜLLER (Anm. 13), Art. 4 N. 84a.

¹⁵ Vgl. zum Begriff der Kausalabgabe HÄFELIN/MÜLLER (Anm. 11), N. 2041; KLAUS VALLENDER, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, 1976, S. 29 ff. – Gewisse Kausalabgaben wie etwa die Mehrwertabschöpfung knüpfen nicht an einen bestimmten staatlichen Aufwand an, sondern sind kostenunabhängig ausgestaltet; vgl. BGE 121 I 238.

¹⁶ BGE 125 I 196 E. 4h; 124 I 20 E. 6c; 120 Ia 174 E. 2a; 118 Ia 325 (Comune di Lugano).

¹⁷ BGE 125 I 193 E. 4a; 122 I 289 f. E. 6c; 121 I 238 E. 3g/bb; ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, 1984, S. 613.

Abwasserabgaben folgen als Kausalabgaben¹⁸ grundsätzlich dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip¹⁹. Zwischen der Abgabepflicht und dem Abgabezweck besteht damit die besondere Verknüpfung, die eine Abweichung von der Allgemeinheit der Abgabenerhebung mit Blick auf die Rechtsgleichheit rechtfertigt²⁰. Dagegen vermögen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip die dem Gesetzesvorbehalt zugedachte Schutzfunktion zugunsten des Abgabepflichtigen regelmässig nicht zu übernehmen, so dass eine Lockerung der Anforderungen an die gesetzliche Grundlage nicht in Frage kommt²¹. Es ist daher verfassungsrechtlich nicht zulässig, die Bemessung der Abwasserabgaben vollständig oder auch nur in den wesentlichen Punkten an die Gemeindeexekutive zu delegieren²². Die Bemessungskriterien und der Abgabesatz müssen vielmehr im einem formellen Gesetz selber umschrieben sein. Lediglich für untergeordnete Sonderfälle kann der Exekutive vorbehalten werden, die Höhe der Abgabe auf Grund einer Schätzung anhand von Erfahrungswerten bei vergleichbaren Verhältnissen vorzunehmen²³.

2. Gewässerschutzrechtliche Anforderungen

a) Ansatz und Ziele

Die durch Art. 60a GSchG neu eingeführten gewässerschutzrechtlichen Erfordernisse folgen dem eingangs beschriebenen zweiten, aufgabenorientierten Ansatz. Auch wenn in der Anfangsphase des Gewässerschutzes auf Bundessubventionen als Anreiz zur Erstellung von

¹⁸ Vgl. nachstehend Ziff. III./1.

¹⁹ BGE 112 Ia 263 (Kloten); 106 Ia 243 f. (Andermatt); zweifelnd mit Bezug auf das Kostendeckungsprinzip BGE 118 Ia 324 f. E. 4b.

²⁰ Ob Abwasserabgaben über ihren eigentlichen Zweck hinausgehend teilweise auch als Sondersteuer ausgestaltet werden dürfen, hat BGE 101 Ia 196 (Engelberg) offen gelassen, ist aber im Regelfall zu verneinen.

²¹ BGE 120 Ia 267 f. (Oberuzwil); 118 Ia 325 f. (Comune di Lugano); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 1. Mai 1995 in BVR 1996 252; ebenso VERA MARANTELLI-SONANINI, Erschliessung von Bauland, Diss. Bern, 1997, S. 99 f. und 111. Eine wirksame Kontrolle scheitert daran, dass der einzelne Abgabepflichtige nicht weiss, wie die Gesamtkosten der Abwasseranlagen auf die verschiedenen Kategorien von Abgabepflichtigen zu verteilen sind und er den Wert der erbrachten Leistung auch nicht durch einen Vergleich mit Marktpreisen ermitteln kann.

²² BGE 120 Ia 267 f. (Oberuzwil).

²³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 1. Mai 1995 in BVR 1996 253. Vgl. aber auch nachstehend Ziff. IV./2.

Kläranlagen nicht verzichtet werden konnte²⁴, entspricht diese Art der Finanzierung nicht den Erfordernissen einer *nachhaltigen Abwasserbeseitigung*: Um die Abwasseranlagen optimal betreiben zu können, dürfen die zur Verfügung stehenden Mittel nicht vom Zustand der Bundes-, Kantons- und Gemeindefinanzen abhängen; erforderlich ist vielmehr eine von der allgemeinen Rechnung unabhängige Finanzierung (Spezialfinanzierung). Ausserdem ist die Tragung der finanziellen Lasten im Interesse eines sparsamen und umweltgerechten Verhaltens durchgehend am Verursacherprinzip auszurichten²⁵.

Zur Verwirklichung dieser beiden Ziele – der gesonderten Finanzierung der Abwasserbeseitigung einerseits und der Lenkung durch die Ausrichtung am Verursacherprinzip andererseits – wurde in Anlehnung an ausländische Vorbilder die Einführung einer Abwasserabgabe auf Bundesebene mit Rückerstattung an Kantone und Gemeinden geprüft, aber zugunsten einer föderalistischeren Lösung verworfen²⁶. Art. 60a GSchG beschränkt sich darauf, für die Kantone eine *Pflicht zur Erhebung von Abwasserabgaben* aufzustellen, wobei sie diese Aufgabe auch an die Gemeinden delegieren können²⁷. Zugleich stellt er gewisse *bundesrechtliche Vorgaben* auf, welche die genannte Finanzierungs- und Lenkungs-funktion der Abwasserabgaben gewährleisten sollen. Diese Anforderungen stimmen mit jenen überein, die Art. 32a USG für die Entsorgung von Siedlungsabfällen aufstellt^{28,29}.

²⁴ Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz, ZSR 1965 II 473 ff.; vgl. auch die Zusammenstellung in der Botschaft (Anm. 3), S. 1227.

²⁵ Vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1222. Vgl. auch Art. 10 Abs. 1^{bis} GSchG.

²⁶ Vgl. Abwasserabgabe für die Schweiz, hrsg. BUWAL, Schriftenreihe Umwelt Nr. 203, August 1993; Botschaft (Anm. 3), S. 1221.

²⁷ Vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1223.

²⁸ Siehe dazu VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, URP 1999 35 ff.

²⁹ Ob die Verletzung der neuen bundesrechtlichen Vorgaben mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu rügen ist, wie dies HUBER-WÄLCHLI (Anm. 28), S. 42 Anm. 25, annimmt, ist vom Bundesgericht bisher noch nicht entschieden worden, erscheint aber fraglich. Denn es handelt sich auch bei den neuen Anforderungen lediglich um Rahmenbestimmungen, und die eigentliche Grundlage für die Abgabenerhebung liegt nach wie vor im kantonalen bzw. kommunalen Recht, so dass weiterhin nur die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung stehen dürfte. Vgl. BGE 122 II 243 f. E. 2a; BGE vom 28. Oktober 1996 (2A.403/1995) E. 1b, zusammengefasst in URP 1997 40 (Stadt Zürich).

b) *Erfordernis kostendeckender und verursachergerechter Abwasserabgaben*

Nach Art. 60a Abs. 1 GSchG sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Es müssen also – gemäss der in Abs. 2 von Art. 60a GSchG verwendeten Kurzformel – *kostendeckende und verursachergerechte Abwasserabgaben* erhoben werden. Der Voraussetzung der Kostendeckung kommt bei genauer Betrachtung keine selbständige Bedeutung zu, da verursachergerechte Abgaben immer auch kostendeckend sind³⁰. Die ausdrückliche Erwähnung verdeutlicht jedoch zweierlei: Das Verursacherprinzip soll nicht nur – wie dies bisher mancherorts der Fall war – für einen Teil der Kosten, sondern für den ganzen Aufwand der Abwasserbeseitigung Anwendung finden. Umgekehrt begrenzt Art. 60a GSchG die mit dem Verursacherprinzip angestrebte Lenkungswirkung auf die Gesamtkosten. Abwasserabgaben sollen also nicht wie etwa Parkgebühren in der Innenstadt³¹ einen über die Kostendeckung hinausreichenden Lenkungseffekt erzielen und damit eigentliche Lenkungsabgaben darstellen³².

aa) *Kostendeckende Abwasserabgaben*

Die durch die Abwasserabgaben sicherzustellende Kostendeckung ist in einem umfassenden Sinn zu verstehen³³. Verlangt wird eine *Vollkostenrechnung*, in der nicht nur sämtliche Abwasseranlagen (Abwasserreinigungsanlagen, Kanäle, Regenbecken, Pumpwerke etc.), sondern auch alle damit zusammenhängenden Auslagen (Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung, Ersatz inkl. Abschreibungen und Zinsen) sowie der künftige Investitionsbedarf zu berücksichtigen sind³⁴. Gegenstand der Rechnung

³⁰ So verhält es sich jedenfalls, solange alle Verursacher bekannt sind; vgl. HUBER-WÄLCHLI (Anm. 28), S. 39 Anm. 8.

³¹ Vgl. dazu BGE 122 I 289 E. 6a; HÄFELIN/MÜLLER (Anm. 11), N. 2052.

³² Die Lenkungsfunktion der Abwasserabgaben ist daher der Finanzierungsfunktion nachgeordnet. Vgl. auch BGE 125 I 194 E. 4c in fine.

³³ Es soll eine vollständige Internalisierung der externen Kosten erfolgen; vgl. auch den Beitrag von ANNE PETITPIERRE (Anm. 4), in diesem Heft.

³⁴ Art. 60a Abs. 1, insbesondere lit. b–d; Botschaft (Anm. 3), S. 1222. Das Vorgehen zur vollständigen Kostenermittlung wird näher dargelegt in: Finanzierung der Abwasserentsorgung, Richtlinie über die Finanzierung auf Gemeinde- und Verbands-ebene, hrsg. Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA)/Schweizerischer Städteverband/Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunter-

bilden die Kosten von Anlagen, die *öffentlichen Zwecken* dienen. Unerheblich ist, ob die Anlage von der Gemeinde selber, einem Zweckverband oder einem Privaten betrieben wird³⁵.

Auch wenn die nach Art. 60a Abs. 1 GSchG massgeblichen Aufwandpositionen teilweise über den bisher üblichen Rahmen hinausgehen³⁶, steht dies mit dem in der Rechtsprechung stets weit verstandenen *Kostendeckungsprinzip* nicht in Widerspruch. Dieses bezieht sich zudem nur auf die gesamthaften für die Abwasserbeseitigung anfallenden Kosten³⁷ und gibt dem Einzelnen keinen Anspruch auf eine Einzelkostenrechnung, die sich auf den von ihm allein verursachten Aufwand bezöge³⁸.

bb) Verursachergerechte Abwasserabgaben

Die *verursachergerechte Ausgestaltung* der Abgaben soll zu möglichst geringen und unschädlichen Abwassereinleitungen in die öffentlichen Anlagen anspornen³⁹. Daraus ergeben sich zwei Erfordernisse: Einerseits ist der *Kreis der Abgabepflichtigen* so zu ziehen, dass er alle Personen umfasst, die Kosten der Abwasserbeseitigung verursachen. Neu ist hier vor allem, dass jetzt auch das Gemeinwesen selber als Abgabepflichtiger zu behandeln ist^{40,41}. Andererseits ist bei der Bemessung

halt (FES), März 1994, S. 12 ff.

³⁵ Botschaft (Anm. 3), S. 1229. Zur Übertragung der Abwasserentsorgung an Private vgl. den Beitrag von TOMAS POLEDNA, Privatisierung von Abwasseranlagen – rechtliche Probleme und ihre Lösung, in diesem Heft.

³⁶ Vgl. etwa RUDOLF KAPPELER, Die Festsetzung der Abwassergebühr, ZBl 1968 465, der den Einbezug der Kosten für nicht in Angriff genommene Bauten für problematisch hält, da ihnen noch keine Gegenleistung gegenüberstehe.

³⁷ Nicht veröffentlichter BGE vom 1. Mai 1998 (2P.425/1996), E. 5b (Gonten); ebenso bezüglich Flughafenbenutzungsgebühren BGE 125 I 196 E. 4h. – Insbesondere ist die früher mancherorts übliche Aufteilung in Kanal- und Klärbeiträge bzw. -gebühren verfassungsrechtlich nicht geboten. Das Kostendeckungsprinzip verleiht dem Bürger auch keinen Anspruch auf eine bestimmte organisatorische Ausgestaltung der öffentlichen Entsorgungsdienste; BGE vom 8. April 1998 in ZBl 1999 271 E. 4a (Stadt Zürich).

³⁸ Allerdings verlangen das Verursacher- und das Äquivalenzprinzip, dass die Abgabehöhe mit den vom Pflichtigen verursachten Kosten korrespondiert.

³⁹ In der Erhebung verursachergerechter Abwasserabgaben wird eine der wesentlichen Anwendungen des umweltrechtlichen Verursacherprinzips (Art. 2 USG, Art. 3a GSchG) gesehen; vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1222 f.; PETER KARLEN, Umweltrecht, in: Beraten und Prozessieren in Bausachen, hrsg. Peter Münch/Peter Karlen/Thomas Geiser, 1998, Rz. 2.32 f.; BEATRICE WAGNER, Das Verursacherprinzip im schweizerischen Umweltschutzrecht, ZSR 1989 II 388 f.

⁴⁰ Vgl. Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung des VSA/FES

der Abgaben die *Art* und die *Menge des erzeugten Abwassers* zu berücksichtigen (Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass bei der Umsetzung des Verursacherprinzips allein diese beiden Kriterien massgeblich sind. Bei der Beratung der Bestimmung in den Eidgenössischen Räten ging man davon aus, dass die Abgaben im Umfang von 50–65% mengenabhängig ausgestaltet werden sollten, daneben aber auch andere Kriterien eine Rolle spielen könnten^{42,43}.

Das Verursacherprinzip befasst sich mit der Zuordnung der Kosten, orientiert sich also nicht primär am Wert der für die Abgabe erhaltenen Gegenleistung. Gleichwohl führt die verursachergerechte Abgabebemessung weitgehend zu ähnlichen Ergebnissen wie das *Äquivalenzprinzip* und genügt damit den Anforderungen der Rechtsgleichheit⁴⁴. Die Übereinstimmung findet ihre Erklärung darin, dass beide Grundsätze keine ganz exakte Kostenaufteilung erfordern, sondern den Rückgriff auf die gleichen relativ pauschalen Bezugsgrössen zulassen⁴⁵. Freilich stellt das Verursacherprinzip an die Auswahl der Bemessungskriterien tendenziell höhere Anforderungen als das Äquivalenzprinzip⁴⁶. Ferner können je nach verwendeten Bemessungskriterien Härtefallklauseln geboten sein, um besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen⁴⁷.

(Anm. 34), S. 14 f. – Nach einer Pressemitteilung muss der Kanton Zürich der Stadt Zürich für das Ableiten des Meteorwassers von den Staatsstrassen jährlich fast 4 Millionen Franken bezahlen.

⁴¹ Dem Kanton steht – mangels Legitimation – kein Rechtsmittel an das Bundesgericht zur Verfügung, um die von einer Gemeinde für die Entwässerung von Staatsstrassen erhobene Abgabe anzufechten; nicht veröffentlichter BGE vom 19. Mai 1998 (2P.30/1999) E. 2 (Nürens Dorf).

⁴² Der Nationalrat sah zunächst vor, für mindestens 50% der Kosten eine Deckung durch variable (d.h. mengenabhängige) Gebühren zu verlangen (Amtl. Bull. N 1997 434). Auf eine solche Präzisierung wurde dann aber verzichtet, da vielerorts bereits heute die variablen Kosten mehr als 50% ausmachen (Votum GIAN-RETO PLATTNER, Amtl. Bull. S 1997 427 f.; Voten JOHN DUPRAZ und SILVA SEMADENI in Amtl. Bull. N 1997 1118).

⁴³ So auch die bisherige Praxis des Bundesgerichts im Bereich der Abfallgebühren; vgl. BGE vom 28. April 1996 in URP 1997 40 f. E. 3b (Stadt Zürich); BGE vom 20. November 1995 in URP 1996 830 E. 10c (San Nazzaro).

⁴⁴ Vgl. KLETT (Anm. 14), S. 89.

⁴⁵ Vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1223; BGE 125 I 4 f. (Commune d'Y.); 109 Ia 328 f. E. 5 (Igis); 106 Ia 244 (Andermatt). Vgl. auch BGE 125 I 196 f. E. 4h.

⁴⁶ Vgl. nachstehend Ziff. III./2./a.

⁴⁷ Vgl. als Anwendungsbeispiel den nicht veröffentlichten BGE vom 1. Mai 1998 (2P.425/1996) E. 6 (Gonten).

c) *Ausnahmen*

Art. 60a Abs. 2 GSchG lässt Abweichungen von einer kosten- und verursachergerechten Ausgestaltung der Abwasserabgaben zu, wenn die umweltgerechte Abwasserentsorgung sonst gefährdet würde. Diese Ausnahmeklausel ist namentlich auf die Konstellation zugeschnitten, in der mangels genügender Rückstellungen in einer *Übergangsphase* verursachergerechte Abgaben übermässig hoch wären und die Gemeinden daher dazu verleiten werden könnten, mit den im Interesse des Gewässerschutzes gebotenen Investitionen zuzuwarten⁴⁸. Von kostendeckenden und verursachergerechten Abwasserabgaben darf aber auch dort abgesehen werden, wo wie in einzelnen *Regionen* – namentlich in Berggebieten – die Kosten für die Abwasserentsorgung besonders hoch sind⁴⁹.

3. *Übrige bundesrechtliche Regelungen*

Neben dem Gewässerschutzgesetz enthalten zwei weitere Bundeserlasse Vorschriften über Abwasserabgaben. Art. 19 Abs. 2 des *Raumplanungsgesetzes (RPG)*⁵⁰ erteilt den Kantonen den Auftrag, Erschliessungsabgaben zu erheben⁵¹. Dazu zählen auch Abgaben zur Deckung der Kosten der abwassertechnischen Erschliessung⁵². Mit Bezug auf die Letztere kommt Art. 19 Abs. 2 RPG neben Art. 60a GSchG kein eigenständiger Gehalt mehr zu. Detaillierte Vorgaben bestehen ausserdem zur Tragung der Erschliessungskosten von Wohnbauland. Nach Art. 6 des *Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG)*⁵³ und Art. 1 der dazugehörigen *Verordnung*⁵⁴ haben die Kantone bei Wohnbauland mindestens 30% der Kosten der Groberschliessung und mindestens 70%

⁴⁸ Botschaft (Anm. 3), S. 1230. – In diesen Fällen ist eine Ausnahme auch auf Grund des Äquivalenzprinzips geboten.

⁴⁹ Vgl. die Debatte im Ständerat zu einem entsprechenden Antrag von THEO MAISSEN, der schliesslich zurückgezogen wurde, da Art. 60a Abs. 2 GSchG diese Fälle erfasse; Amtl. Bull. S 1167 ff.

⁵⁰ SR 700.

⁵¹ Die Bestimmung dient nicht allein der Bestätigung der Kompetenz der Kantone in diesem Bereich, sondern begründet eine *Pflicht* derselben, Erschliessungsabgaben zu erheben; vgl. MARANTELLI-SONANINI, (Anm. 21), S. 94.

⁵² Obwohl Art. 19 Abs. 2 RPG nur von Beiträgen spricht, steht es den Kantonen frei, auch andere Abgabearten zu verwenden; MARANTELLI-SONANINI (Anm. 21), S. 92.

⁵³ SR 843.

⁵⁴ Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981 (WEV; SR 843.1).

jener der Feinerschliessung mit Beiträgen oder Anschlussgebühren der Grundeigentümer zu decken⁵⁵. Der Rest ist von der öffentlichen Hand zu tragen für den der Allgemeinheit aus der Erschliessung erwachsenden Nutzen. Diese schematische Kostenaufteilung kann zumindest für die abwassertechnische Erschliessung keine Geltung mehr beanspruchen, da hier nach Art. 60a GSchG auch der vom Gemeinwesen zu tragende Kostenanteil (namentlich mit Blick auf die Entwässerung öffentlicher Strassen) im Einzelfall nach dem Verursacherprinzip zu bestimmen ist⁵⁶.

4. *Verbleibender Spielraum der Kantone*

Auch mit den dargestellten jüngsten Neuerungen lässt das Bundesrecht den Kantonen bei der Ausgestaltung der Abwasserabgaben immer noch eine *erhebliche Freiheit*. Nicht selber bestimmen können sie den Kreis der Abgabepflichtigen. An die Umschreibung des Gegenstands und die Bemessung der Abwasserabgaben stellt das Bundesrecht zwar gewisse Rahmenbedingungen, belässt den Kantonen jedoch viel Flexibilität. Ein beträchtlicher Spielraum kommt ihnen namentlich bei der Kombination verschiedener Abgabearten zu einem Gesamtsystem zu⁵⁷.

Die neuen gewässerschutzrechtlichen Vorschriften werden wohl zu einer gewissen Angleichung der kommunalen Regelungen der Abwasserabgaben führen, aber den bisher anzutreffenden, oft wenig erfreulichen Wildwuchs⁵⁸ nicht ganz beseitigen⁵⁹. Zur einheitlichen Umsetzung der neuen Vorlagen trägt immerhin die vom Verband der Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) und vom Schweizerischen Städteverband sowie der Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunterhalt (FES) herausgegebene Richtlinie über die Finanzierung der

⁵⁵ Die genannten Bestimmungen bilden keine Grundlage zur Abgabenerhebung, sondern bedürfen dazu noch der Ausführung durch kantonales oder kommunales Recht; vgl. BGE vom 5. August 1994 in ZBl 1995 232.

⁵⁶ Das neue Gesetzesrecht geht dem älteren Verordnungsrecht vor. Die starren Ansätze von Art. 1 Abs. 2 WEV erscheinen auch im Blick auf die Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) problematisch.

⁵⁷ Vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1229 f. sowie nachstehend Ziff. III./3.

⁵⁸ So WERNER SPRING/RUDOLF STÜDELI, Die Finanzierung kommunaler Abwasseranlagen, hrsg. VSA/VLP, 1985, S. 7.

⁵⁹ In der Tatsache, dass das Recht der Abwasserabgaben von Gemeinde zu Gemeinde variiert, liegt kein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit; vgl. GEORG MÜLLER (Anm. 13), Art. 4 N. 34, sowie mit Bezug auf die Abwasserabgaben den unveröffentlichten BGE vom 10. Juli 1998 (2P.240/1996) E. 2b (Ulrichen).

Abwasserentsorgung⁶⁰ bei. Das darin propagierte Modell wird in der Botschaft des Bundesrats ausdrücklich als bundesrechtskonform bezeichnet⁶¹.

III. Systeme der Erhebung von Abwasserabgaben

Die Ausgestaltung der Abwasserabgaben erscheint deshalb anspruchsvoll, weil dabei gleichzeitig mehrere Gesichtspunkte zusammenspielen und eine insgesamt sachgerechte Abgabenstruktur geschaffen werden muss. Die einzelnen massgeblichen Kriterien sollen im Folgenden in systematischer Weise aufgezeigt werden, wobei insbesondere die neuen Vorgaben des Gewässerschutzgesetzes zur Sprache kommen.

1. Abgabearten

Der Schaffung verschiedener Abgabetatbestände bedarf es deshalb, weil nach dem Verursacherprinzip nicht die gesamten Kosten der Abwasserbeseitigung dem gleichen Kreis von Abgabepflichtigen nach dem gleichen Massstab auferlegt werden können. Art. 60a Abs. 1 GSchG fasst als Abwasserabgaben in erster Linie *Gebühren* ins Auge, lässt aber auch andere Abgabearten zu. Da diese jedoch kostendeckend und verursachergerecht sein müssen, handelt es sich dabei regelmässig um *Kausalabgaben*^{62,63}. Eine Finanzierung der Abwasserbeseitigung durch Steuern kommt lediglich noch ausnahmsweise in Form von Zuschüssen und Subventionen aus den allgemeinen Staatsmitteln in Betracht⁶⁴.

⁶⁰ Vgl. Anm. 34. Zu beziehen ist die Richtlinie beim VSA, Strassburgstr. 10, 8026 Zürich, oder bei der FES, Florastr. 13, 3000 Bern 6.

⁶¹ Botschaft (Anm. 3), S. 1230.

⁶² Besondere Abwassersteuern, die als sog. Zwecksteuern anstelle einer Grundgebühr nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben würden, widersprechen dem Verursacherprinzip. Bis zu einem gewissen Grad kann sozialen Anliegen bei der Ausgestaltung der Grundgebühr Rechnung getragen werden; vgl. auch HUBER-WÄLCHLI (Anm. 28), S. 47 f. mit Bezug auf Abfallabgaben.

⁶³ Art. 66 Abs. 1 der Loi sur la protection des eaux contre la pollution des Cantons Waadt vom 17. September 1974 sieht zwar zur Finanzierung der Abwasserbeseitigung unter anderem auch einen «impôt spécial» vor; es handelt sich dabei jedoch um eine unpräzise Ausdrucksweise, da keine Grundlage für eine Sondersteuer geschaffen werden sollte; vgl. MARC-OLIVIER BUFFAT, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, Diss. Lausanne, 1989, S. 157. Vgl. auch vorstehende Anm. 20.

⁶⁴ Vgl. Art. 60a Abs. 2 GSchG und dazu näher vorstehend Ziff. II./2./c.

Der zweckmässige Einsatz verschiedener Abgabearten ist nicht in erster Linie ein juristisches, sondern ein ökonomisches Problem. Es gilt, auf Grund der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse zu ermitteln, ob und wie die Kosten aufzugliedern und auf eine oder mehrere Kategorien von Verursachern und entsprechende Abgabearten aufzuteilen sind⁶⁵.

a) *Mehrwertbeiträge*

Der Neubau, aber auch die spätere Erweiterung oder Sanierung von Abwasseranlagen verursachen hohe Kosten, die in relativ kurzer Zeit anfallen. Auf den daraus resultierenden Finanzierungsbedarf sind die *Mehrwertbeiträge* (Beiträge, Vorzugslasten, *contributions uniques*⁶⁶) zugeschnitten⁶⁷. Sie ermöglichen, die Baukosten bereits nach der Fertigstellung des Werks auf die Grundeigentümer zu überbinden, da der abgabepflichtige Tatbestand allein an den durch die Anlage erstellten *Mehrwert* (Sondervorteil) anknüpft⁶⁸. Nach diesem bestimmen sich der Kreis der Abgabepflichtigen und der vom einzelnen Grundeigentümer zu tragende, meist Tausende von Franken ausmachende Kostenanteil⁶⁹. Mehrwertbeiträge bilden ein wichtiges Finanzierungsinstrument vor allem bei der abwassertechnischen Erschliessung neuer Baugebiete⁷⁰.

⁶⁵ Vgl. dazu den Beitrag von ANDRÉ MÜLLER, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in diesem Heft.

⁶⁶ Das Adjektiv «unique» weist darauf hin, dass sich die Abgabe auf den sowohl durch die Abwasserkanäle als auch durch die Kläranlage bedingten Mehrwert bezieht.

⁶⁷ Vgl. zur Rechtsnatur und Bedeutung BGE 112 Ia 263 E. 5a (Kloten); 106 Ia 242 E. 3b (Andermatt).

⁶⁸ Die neuerdings von ALEXANDER RUCH (Die Bedeutung des Sondervorteils im Recht der Erschliessungsbeiträge, ZBl 1996 529 ff.) vertretene Ansicht, dass entgegen der herrschenden Meinung nicht der Sondervorteil, sondern die *nicht individualisierte* Erschliessungsleistung des Gemeinwesens den abgabeauslösenden Tatbestand ausmache, hebt zwar zu Recht die beschränkte Funktion des Sondervorteils hervor. Doch kann auch die von ihm als entscheidend erachtete Erschliessungsleistung des Gemeinwesens mangels Individualisierung (vor Erstellung eines Anschlusses) nicht anders als auf Grund des Sondervorteils festgestellt werden. Letzterer stellt das Korrelat zur nicht individualisierten Erschliessungsleistung dar.

⁶⁹ Zur Bemessung werden meist Anstösser- und Perimetersysteme verwendet; vgl. WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl. 1992, N. 633 ff.

⁷⁰ Neben ihrer Finanzierungsfunktion sind Mehrwertbeiträge auch geeignet, der Baulandhortung entgegenzuwirken, da sie regelmässig bereits mit der Anschlussmöglichkeit fällig werden; vgl. PETER KARLEN, Grundsätze des Erschliessungsabgaberechts, RPG-NO Informationsblatt 3/1993, S. 13.

Von ihrer Konzeption her ermöglichen Mehrwertbeiträge zwar für die Baukosten der Abwasserbeseitigungsanlagen durchaus eine verursachergerechte Finanzierung, wie sie Art. 60a Abs. 1 GSchG vorschreibt⁷¹. Schwierigkeiten bei der Bestimmung verursachergerechter Anteile ergeben sich allerdings daraus, dass die Kantone und Gemeinden einerseits meist zwischen Grob- und Feinerschliessungskosten unterscheiden und andererseits die Kosten der abwassertechnischen häufig mit jenen für die übrige Feinerschliessung zusammen verlegen.

b) Anschlussgebühren

Gleich wie die Mehrwertbeiträge dienen auch die *Anschlussgebühren* (Einkaufsgebühren, *taxes [uniques] de raccordement*)⁷² der Deckung der Erstellungskosten der Abwasseranlagen⁷³. Die Abgabepflicht wird jedoch nicht bereits auf Grund des durch den Bau bewirkten Mehrwerts, sondern erst auf Grund des Anschlusses an das Abwasserleitungsnetz ausgelöst⁷⁴. Der Abgabe steht als Entgelt eine individualisierte Leistung des Gemeinwesens – der «Einkauf» – gegenüber⁷⁵. Die Anschlussgebühren bilden meist eine Ergänzung zu den Mehrwertbeiträgen, indem sie die durch diese noch nicht gedeckten Erstellungskosten finanzieren⁷⁶. Eine verursachergerechte Ausgestaltung, wie sie Art. 60a GSchG verlangt, setzt eine sorgfältige Wahl der Bemessungskriterien voraus.

⁷¹ Vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1229.

⁷² Teilweise verwenden die kantonalen und kommunalen Erlasse keine exakte juristische Terminologie und bezeichnen auch die Anschlussgebühren als Beiträge, was aber meist ohne praktische Bedeutung ist; vgl. BGE 106 Ia 243 (Andermatt).

⁷³ Die Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Abgabearten überwiegen die Unterschiede; BGE 112 Ia 265 (Kloten). Vgl. zur Rechtsnatur und Abgrenzung auch MARIE-CLAIRE PONT VEUTHEY, *Les taxes de raccordement: Qualification et régime juridique*, BR/DC 1997 35 ff.

⁷⁴ Im Gegensatz zu den Mehrwertbeiträgen genügt die blosser Anschlussmöglichkeit nicht; umgekehrt wird im Unterschied zu den Benutzungsgebühren die tatsächliche Benutzung des Anschlusses nicht vorausgesetzt. Wird von einer Anschlussmöglichkeit oder einem bestehenden Anschluss kein Gebrauch gemacht, liegt kein Härtefall vor, der zu einer Reduktion des geschuldeten Mehrwertbeitrags oder der Anschlussgebühr berechtigen würde; nicht veröffentlichter BGE vom 29. Oktober 1986 (A 457/84) E. 5 (Küssnacht a.R.).

⁷⁵ Vgl. RUCH (Anm. 68), S. 538.

⁷⁶ Vgl. etwa die Regelung in Art. 111 Abs. 1 lit. b des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985.

c) *Periodische Benutzungsgebühren*

Die Restkosten, die nach Abzug der Mehrwertbeiträge, Anschlussgebühren oder ausnahmsweise durch Staats- oder Bundesbeiträge verbleiben, müssen durch *periodische* Benutzungsgebühren gedeckt werden⁷⁷. Es handelt sich dabei vor allem um die laufend anfallenden Betriebs- und Unterhaltskosten⁷⁸. Im Blick auf eine verursachergerechte Abgabenbelastung werden zwei verschiedene Gebührenarten unterschieden.

aa) *Grundgebühren*

Die erste Kategorie der *Grundgebühren* (gelegentlich auch als Bereitstellungsgebühren bezeichnet) ist als Entgelt für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur der Abwasserbeseitigung konzipiert und weist noch eine gewisse Ähnlichkeit zu den Beiträgen und Anschlussgebühren auf. Der abgabebegründende Tatbestand liegt im blossen Fortbestand des Anschlusses und ist unabhängig von der Abwassereinleitung⁷⁹. Soweit die Kosten dafür zuverlässig bestimmt und auf die einzelnen Anschlüsse verlegt werden, entspricht eine solche Abgabe dem Verursacherprinzip. In der Regel decken die Grundgebühren einen geringeren Kostenanteil als die mengenabhängigen Gebühren.

bb) *Verbrauchsgebühren*

Allgemeine infrastrukturelle Gesichtspunkte bleiben bei den *Verbrauchsgebühren* (*taxes annuelles d'évacuation et d'épuration*) – richtigerweise müsste eigentlich von *Gebrauchsgebühren* gesprochen werden⁸⁰ – ausser Betracht. Sie richten sich allein nach der tatsächlichen Benutzung der Abwasseranlagen. Da deren Höhe regelmässig von der Anzahl Kubikmeter bezogenen Frischwassers abhängt, werden sie auch *Mengenpreis* genannt⁸¹. Es handelt sich um jene *variable* Gebühr, die

⁷⁷ Vgl. etwa § 45 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1974.

⁷⁸ Vgl. PETER J. BLUMER, Abgaben für Erschliessungsanlagen nach dem Thurgauer Baugesetz, Diss. Zürich, 1989, S. 119; SPRING/STÜDELI (Anm. 58), S. 55.

⁷⁹ Vgl. als Beispiel die Regelung in Art. 17 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung des Kantons St. Gallen vom 11. April 1996.

⁸⁰ Die Bezeichnung als Verbrauchsgebühren rührt daher, dass diese üblicherweise nach dem Frischwasserverbrauch bemessen werden.

⁸¹ So namentlich die Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung des VSA/FES, (Anm. 34), S. 29.

nach den Vorstellungen des Gesetzgebers den überwiegenden Teil der Abwasserentsorgung zu finanzieren hat.

2. *Bemessungskriterien*

a) *Wahl der Bemessungskriterien*

Bei der Ausgestaltung der Abwasserabgaben kommt den Bemessungskriterien eine zentrale Bedeutung zu. Angesichts dieses hohen Stellenwerts mag die Vielfalt der in der Praxis verwendeten Massstäbe zunächst zwar überraschen. Sie ist indessen nicht zufällig und wird auch unter dem neuen Recht nicht ganz verschwinden.

Vom Ansatz her verlangen das Verursacher-, aber auch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip eine individualisierte Bemessung der Abwasserabgaben. Wegen des grossen damit verbundenen Aufwands lässt sich eine solche in der Praxis jedoch nie exakt durchführen. Man begnügt sich deshalb damit, die Abgaben anhand allgemeiner, auf den Durchschnittsfall zugeschnittener Kriterien zu bemessen. In diesem Punkt verlangt das Verursacherprinzip wie bereits erwähnt⁸² keine Änderung: Pauschalierungen sind auch in Zukunft weiterhin zulässig. Der Beizug stärker differenzierender Massstäbe erscheint auch nicht empfehlenswert, da damit meist neue – nicht selten schärfere – Ungleichheiten zwischen den Abgabepflichtigen geschaffen werden. Es genügt, Sonderfällen durch Ausnahmeklauseln Rechnung zu tragen.

Demgegenüber erhöht das neue Recht die Anforderungen an die Wahl der allgemeinen Bemessungskriterien. Während es bisher bereits genügte, dass diese nicht unsachlich waren und nicht zu unhaltbaren Ergebnissen führten, sie also – nach den Worten des Bundesgerichts⁸³ – nicht ideal zu sein brauchten, wird jetzt positiv verlangt, dass die verwendete Grösse eine verursachergerechte Bemessung gewährleistet. Art. 60a GSchG schreibt indessen den Kantonen und Gemeinden die Verwendung bestimmter Bemessungskriterien nicht vor, sondern erwähnt allein, dass bei der Ausgestaltung der Abgaben unter anderem die Art und Menge des erzeugten Abwassers berücksichtigt werden müsse. Es obliegt somit den Kantonen und Gemeinden, näher zu prüfen, in welchem Umfang eine verursachergerechte Bemessung nach verschmutzungs- und

⁸² Vgl. vorstehend Ziff. II./2./b/bb.

⁸³ So ausdrücklich im nicht veröffentlichten BGE vom 1. Mai 1998 (2P.425/1996) E. 6b (Gonten).

mengenabhängigen Faktoren und inwiefern sie nach anderen Massstäben zu erfolgen hat. Die dabei in Betracht fallenden Bemessungskriterien lassen sich in drei Gruppen einteilen.

b) *Liegenschaftsbezogene Kriterien*

Bei der Bemessung von Abwasserabgaben kann zunächst auf Merkmale der Liegenschaft des Abgabepflichtigen abgestellt werden. In Betracht kommen dabei namentlich

- die Parzellenfläche
- die Baufläche
- die befestigte Fläche
- die Bruttogeschossfläche
- das Gebäudevolumen
- die Zahl der Räume
- die zulässige Ausnützung
- die Anstosslänge an die Kanalisationsleitungen
- der Gebäudeversicherungswert
- der Steuerwert
- der Einwohnerequivalentwert.

Die von diesen Faktoren erfassten Merkmale einer Liegenschaft beeinflussen den Aufwand der Abwasserbeseitigung lediglich teilweise. Ein Zusammenhang besteht mit Bezug auf die Kosten für die Erstellung und die Aufrechterhaltung der ständigen Betriebsbereitschaft der Abwasseranlagen, da die Kapazitäten der Abwasserbeseitigung auf die planerisch und baurechtlich möglichen Höchstbelastungen auszulegen sind und sich daher nach Grösse und Bebauungsmöglichkeiten der angeschlossenen Liegenschaften richten⁸⁴. Die genannten Kriterien ermöglichen daher grundsätzlich eine verursachergerechte Bemessung von *Beiträgen, Anschluss- und Grundgebühren* und ergänzen insoweit die in Art. 60a GSchG genannten verschmutzungs- und mengenabhängigen Faktoren. Dagegen bilden sie keinen tauglichen Massstab für Verbrauchergebühren⁸⁵.

⁸⁴ Vgl. BGE 109 Ia 330 f. (Igis). – Zur Abstimmung zwischen Nutzungs- und Abwasserplanung dient der generelle Entwässerungsplan (GEP); vgl. Art. 7 Abs. 3 GSchG und Art. 5 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV).

⁸⁵ BGE 125 I 6 (Commune d'Y.), wo die Bemessung des Gebührenanteils für die tatsächliche Benutzung der Abwasseranlagen nach dem Gebäudeversicherungswert als willkürlich bezeichnet wurde. Art. 60a GSchG war noch nicht anwendbar, wäre

Welches liegenschaftsbezogene Kriterium bzw. welche Kombination solcher Kriterien dem Verursacherprinzip am besten entspricht, lässt sich nicht in allgemeingültiger Weise sagen, da dies von den jeweiligen örtlichen Umständen (Überbauungsgrad, Planungsstand etc.) abhängt. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat bisher – soweit ersichtlich – die Verwendung sämtlicher der angeführten liegenschaftsbezogenen Kriterien als grundsätzlich zulässig erachtet. Insbesondere hat sie trotz wiederholt vorgebrachter Kritik⁸⁶ immer wieder bestätigt, dass auf den Gebäudeversicherungswert abgestellt werden dürfe⁸⁷. Es hat auch nicht verlangt, dass neben einem relativ groben Kriterium wie dem Gebäudeversicherungswert noch weitere differenzierte Kriterien angewendet werden⁸⁸. Diese Rechtsprechung bedarf mit Blick auf das Erfordernis einer verursachergerechten Abgabenerhebung gemäss Art. 60a GSchG der Überprüfung. Soweit ein Kriterium dem Verursacherprinzip besser entspricht als ein anderes, muss dieses verwendet werden.

c) Abwasserbezogene Kriterien

Eine zweite Gruppe von Kriterien knüpft an die Art und Menge des eingeleiteten Abwassers an, wie dies von Art. 60a GSchG jetzt ausdrücklich verlangt wird. Da sich diese beiden Faktoren jedoch nur mit grossem Aufwand direkt messen lassen, muss auf Werte zurückgegriffen werden, die in einem engen Zusammenhang mit der Abwassermenge und -art stehen wie namentlich

- den Frischwasserverbrauch
- die Schadstofffracht (bei stark verschmutztem Abwasser von Gewerbe und Industrie)

aber erst recht verletzt gewesen. Auch die Abfallgebühren dürfen nicht allein nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen werden; BGE vom 28. Januar 1998 in URP 1998 741 E. 2b (Flims).

⁸⁶ Sie wurde vor allem vom Verwaltungsgericht des Kantons Aargau in seinem Entscheid vom 6. November 1981 (ZBI 1982 258 ff.) geäussert. Das Bundesgericht lehnte es im Entscheid vom 23. November 1983 (ZBI 1985 107 ff.) ab, ihr zu folgen, worauf das Verwaltungsgericht den Gebäudeversicherungswert als Bemessungskriterium wieder zuliess (Entscheid vom 14. November 1984 in ZBI 1985 405 ff.). Vgl. auch KAPPELER (Anm. 36), S. 470 Anm. 26.

⁸⁷ BGE 125 I 4 E. 2b/bb (Commune d'Y.); 109 Ia 330 E. 6a (Igis); 106 Ia 248 (Andermatt); 94 I 278 (Stadt Freiburg); 93 I 114 f. E. 5b (Stadt Luzern).

⁸⁸ So ausdrücklich BGE 109 Ia 330 E. 6b (Igis).

- den Einwohnerequivalentwert (bei stark verschmutztem Abwasser von Gewerbe und Industrie)
- die Sauberkeit (bei Meteorwasser).

Die angeführten abwasserbezogenen Kriterien erlauben grundsätzlich eine verursachergerechte Bemessung der Verbrauchsgebühren⁸⁹. Die Rechtsprechung steht ebenfalls auf diesem Standpunkt⁹⁰, verlangt aber, dass besonderen Verhältnissen (Bezug grosser Frischwassermengen, die nicht in die Kanalisation gelangen) Rechnung getragen wird⁹¹. Nicht mit dem Verursacherprinzip zu vereinbaren ist es, wenn bei der Bemessung der Verbrauchsgebühren gleich wie zum Teil beim Frischwasserbezug Mengenrabatte gewährt werden⁹². Umgekehrt entspricht es ebenso wenig einer verursachergerechten Abgabebemessung, für die Einleitung grosser Abwassermengen eine Progression vorzusehen, wenn diese keine überproportionalen zusätzlichen Kosten bewirken, selbst wenn sich der Lenkungseffekt (Ansporn zu geringerer Abwassereinleitung) dadurch verstärken liesse⁹³.

d) *Andere Kriterien*

Zur Bestimmung der Abgabenhöhe werden gelegentlich weitere Kriterien herangezogen wie beispielsweise

- der Wohnsitz des Abgabepflichtigen
- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Abgabepflichtigen
- die Zahl der Einwohner
- die Zahl der Betten
- die Zahl der Arbeitsplätze eines Betriebs
- das Produktionsvolumen eines Betriebs.

⁸⁹ Vgl. Botschaft (Anm. 3), S. 1223; KAPPELER (Anm. 36), S. 471 f.; WAGNER (Anm. 39), S. 388 f.

⁹⁰ BGE 125 I 6 (Commune d'Y.); 94 I 278 E. 5b (Ville de Fribourg). Eine nähere Auseinandersetzung mit dem Kriterium des Frischwasserverbrauchs findet sich im nicht veröffentlichten BGE vom 6. März 1981 (P. 1463/79) E. 3b (Binningen), wo das für die Gartenbesprengung verwendete und damit nicht der Kanalisation zugeführte Wasser als vernachlässigenswert betrachtet wird.

⁹¹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 11. März 1986 in RB 1987 Nr. 87 (Rümlang) betreffend einen Landwirtschaftsbetrieb, der höchstens die Hälfte des bezogenen Frischwassers in die Kanalisation leitete.

⁹² Vgl. KAPPELER (Anm. 36), S. 490.

⁹³ Denn dem einzelnen Abgabepflichtigen würden dann höhere Kosten überbunden, als er verursacht hat. Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 16. Dezember 1976 in ZBl 1977 126.

Diese Faktoren weisen zwar häufig wohl einen gewissen, aber keinen direkten Zusammenhang zu den Kosten der Abwasserentsorgung auf. Auf sie darf daher bei der Abgabebemessung nur zurückgegriffen werden, soweit keine dem Verursacherprinzip besser entsprechenden Kriterien zur Verfügung stehen⁹⁴.

3. Modelle der Abgabenerhebung

a) Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung des VSA/FES

Zum Zusammenspiel der verschiedenen Abgabearten und Bemessungskriterien enthält die Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung des VSA/FES ein Modell⁹⁵. Es sieht die folgende *mehrstufige Abgabenstruktur* vor:

- *Mehrwertbeiträge*
Sie werden nach dem üblichen Perimetersystem erhoben und decken die Kosten der abwassertechnischen Feinerschliessung vollständig⁹⁶.
- *Anschlussgebühren*
Sie dienen der Finanzierung der nicht bereits durch Mehrwertbeiträge und allfällige Subventionen gedeckten Wiederbeschaffungskosten der Abwasseranlagen. Als Bemessungskriterium für die Erhebung dient die zonengewichtete Grundstückfläche.
- *Grundgebühren*
Durch sie sollen 30%–50% der verbleibenden restlichen Kosten der Abwasserbeseitigung finanziert werden. Sie werden wie die Anschlussgebühren nach der zonengewichteten Grundstückfläche bemessen, wobei jedoch besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen ist.

⁹⁴ In BGE vom 10. Juli 1997 (2P.240/1996) E. 3c/aa, zusammengefasst in URP 1998 759 f. (Ulrichen), wurde die Bemessung der Anschlussgebühr nach der Bettenzahl akzeptiert; es erfolgte jedoch nur eine Prüfung unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 4 BV) und nicht des Verursacherprinzips.

⁹⁵ Richtlinie (Anm. 34), S. 24 ff.

⁹⁶ Von Grundeigentümern, die direkt an die Groberschliessungsleitungen anschliessen können, soll ein Mehrwertbeitrag erhoben werden.

– *Mengenpreis*

Er ist zur Deckung von 50%–70% der zuvor genannten Restkosten bestimmt und richtet sich primär nach der bezogenen Frischwassermenge. Erheblichen Differenzen zwischen Wasserbezug und Abwasseranfall wird durch Reduktionen oder Aufschläge Rechnung getragen. Ein Verschmutzungszuschlag dient der Berücksichtigung besonders hoher Schmutzstofffrachten, wie sie namentlich aus Industrie- und Gewerbebetrieben stammen.

Die Richtlinie richtet sich konsequent an dem von Art. 60a GSchG vorgegebenen Ziel kostendeckender und verursachergerechter Abwasserabgaben aus und trägt damit in hohem Mass zur Umsetzung des neuen Rechts bei⁹⁷. Sie bietet einen Rahmen für die erforderliche Vollkostenrechnung und für die Verfeinerung der Abgabenstrukturen, die auf Grund des Verursacherprinzips geboten sind. Einen Fortschritt bedeutet insbesondere die präzisere Bestimmung des Anteils, der im Lichte des Verursacherprinzips von der öffentlichen Hand (Gemeinde, Kanton) zu tragen ist⁹⁸. Daneben führt das dargestellte Modell deutlich vor Augen, dass sich eine verursachergerechte Abbegestaltung keineswegs nur an der Art und Menge des eingeleiteten Abwassers orientieren kann, wie dies nach dem Wortlaut von Art. 60a GSchG vermutet werden könnte. Der modulare Aufbau der Richtlinie gewährleistet ausserdem die nötige Flexibilität bei der Umsetzung des Verursacherprinzips, hat aber zur Folge, dass sie die Gemeinden nicht ohne nähere Prüfung und Abstimmung auf ihre Verhältnisse übernehmen können. Es ist zudem unübersehbar, dass auch die Richtlinie auf verschiedenen verallgemeinerten Annahmen beruht (Verhältnis von Grundgebühren und Mengenpreis, Einfluss- und Reduktionsfaktoren), die bei kombinierter Anwendung nicht unbedingt immer zu verursachergerechteren Resultaten führen als eine gröbere Abgabenstruktur⁹⁹.

⁹⁷ Daran ändert die Tatsache nichts, dass die Richtlinie im Blick auf die Akzeptanz in der Bevölkerung auch Kompromisse einging und Verbandsinteressen eine gewisse Rolle gespielt haben dürften.

⁹⁸ Die zu schematischen Ansätze von Art. 1 Abs. 2 WEV können insoweit keine Anwendung mehr finden; vgl. auch vorstehend Ziff. II./3.

⁹⁹ Die gleichzeitige Verwendung sowohl relativ exakter (etwa bei der Belastung der abwasserintensiven Betriebe) als auch relativ pauschaler Bemessungskriterien (bei der Belastung der Haushalte oder bei der Berücksichtigung des Meteorwassers) vermag unter methodischen Gesichtspunkten nicht ganz zu befriedigen.

b) *Einfachere Modelle*

Gemeinden mit einheitlicher Bebauung benötigen keine so komplexe Abgabenstruktur, wie sie die Richtlinie des VSA/FES vorsieht. Denkbar ist etwa, in weitgehend überbauten Gemeinden von der Erhebung von Anschlussgebühren abzusehen¹⁰⁰ oder auf gewisse Zuschläge bzw. Reduktionen bei einzelnen Abgaben zu verzichten. Dagegen erscheint es nicht zulässig, auf mengenunabhängige Abgaben ganz zu verzichten und allein eine Verbrauchsgebühr vorzusehen, da diesfalls die erheblichen Bereitstellungskosten nicht verursachergerecht auf die Benutzer verteilt würden¹⁰¹. Auch eine zweigeteilte Abwassergebühr, die sich aus einem in jedem Fall zu entrichtenden Sockelbetrag, der die Abwassereinleitung bis zu einer bestimmten Menge pauschal abgilt, und einem mengenabhängigen Zusatzbetrag für darüber hinausgehende Einleitungen¹⁰² zusammensetzt, lässt sich mit dem Verursacherprinzip nicht vereinbaren¹⁰³. Die Erhebung einer einzigen Abwassergebühr erscheint daher heute nicht mehr möglich.

IV. *Wichtige Einzelfragen aus der Rechtspraxis*

Ein Blick in die bisherige Gerichtspraxis zeigt, dass einige Fragen besonders häufig zu rechtlichen Auseinandersetzungen Anlass geben. Es handelt sich dabei um Sachverhalte, bei denen die Verwirklichung des Verursacherprinzips oft auf Schwierigkeiten stösst.

1. *Berücksichtigung des Meteorwassers*

Das Meteorwasser bildet einen Sonderfall hinsichtlich der *Art* des Entsorgungsguts. Es gilt gemäss Art. 3 Abs. 3 GSchV meist als *nicht*

¹⁰⁰ Die Richtlinie des VSA/FES (Anm. 34), S. 27, empfiehlt selber diese Vereinfachung.

¹⁰¹ In diesem Punkt unterscheidet sich die Abwasser- von der Abfallentsorgung. Bei der Letzteren soll auch die alleinige Erhebung mengenabhängiger Gebühren in Betracht kommen; HUBER-WÄLCHLI (Anm. 28), S. 61.

¹⁰² Vgl. zu dieser früher in der Stadt Zürich verwirklichten Struktur der Abwassergebühr KAPPELER (Anm. 36), S. 492.

¹⁰³ Bei einer solchen Abwassergebühr würde bis zum Erreichen der durch den Sockelbetrag abgegoltenen Menge jeglicher Anreiz zur Vermeidung von Abwasser fehlen, was dem Sinn des Verursacherprinzips widerspricht.

verschmutztes Abwasser und ist deshalb möglichst nicht in die Kanalisation einzuleiten, sondern versickern zu lassen (Art. 7 Abs. 2 GSchG). Die von Art. 60a GSchG geforderte verursachergerechte Ausgestaltung der Abwasserabgaben muss diese Entsorgungsweise mitberücksichtigen und denjenigen besser stellen, der Meteorwasser versickern lässt und dadurch die Kanalisation entlastet. Die Ausklammerung des Meteorwassers bei der Abgabeberechnung, wie sie lange Zeit üblich war¹⁰⁴, ist im Blick auf Art. 60a GSchG jedenfalls in der Regel nicht mehr zulässig, zumal dessen Ableitung erhebliche Kosten verursacht¹⁰⁵. Da das Meteorwasser bei den nach dem Frischwasserbezug berechneten Verbrauchsgebühren nicht erfasst wird, ist ihm bei der Regelung der Grund- und allenfalls auch der Anschlussgebühren Rechnung zu tragen. Es bestehen zwei Möglichkeiten: Entweder wird eine gesonderte Grundgebühr für Meteorwasser erhoben¹⁰⁶ oder es wird die Regenwasserentsorgung in die Grund- bzw. Anschlussgebühr¹⁰⁷ eingeschlossen, wobei in beiden Fällen eine Reduktion zu gewähren ist, wenn Vorkehrungen zur Retention oder Versickerung des Niederschlagswassers getroffen werden¹⁰⁸.

Die besonders differenzierte Regelung, welche die Stadt Zürich für das Meteorwasser vorsieht, bot dem Bundesgericht kürzlich Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu diesem Fragenkreis¹⁰⁹. Die zu entrichtende Abgabe bemisst sich hier nach der zonengewichteten Grundstücksfläche, wobei – und das war der Hauptstreitpunkt – auch unüberbaute Grund-

¹⁰⁴ Vgl. etwa KAPPELER (Anm. 36), S. 471 f.

¹⁰⁵ Die Menge des Meteorwassers bestimmt im Wesentlichen die Dimensionierung und die Betriebskosten der Abwasserkanäle und wirkt sich dadurch vor allem auf die Baukosten aus; vgl. SPRING/STÜDELI (Anm. 58), S. 45 f.

¹⁰⁶ So die Regelung in Art. 3 lit. b der Verordnung über die Abwassergebühr der Stadt Zürich vom 31. Januar 1990.

¹⁰⁷ Um den Meteorwasseranfall mitzuberücksichtigen, müssen die fraglichen Gebühren nach einem flächenbezogenen Kriterium bemessen werden. Das Bundesgericht hat zwar erwogen, dass auch der Gebäudeversicherungswert in einem gewissen Grad der Menge des Meteorwassers Rechnung trage, da bei grösseren Gebäuden wegen der meist grösseren Dach- und Bodenflächen mehr solches Abwasser in die Kanalisation geleitet werde (BGE 109 Ia 331, Igis); der Zusammenhang erscheint jedoch wesentlich unschärfer als bei einer flächenbezogenen Bemessung.

¹⁰⁸ Vgl. Richtlinie des VSA/FES (Anm. 34), S. 25. Eine Reduktion kommt freilich dann nicht in Betracht, wenn die Rückhaltmassnahmen lediglich dazu dienen, die Einleitungsbedingungen einzuhalten, weil auf dem Grundstück ausserordentlich viel Niederschlagswasser anfällt; nicht veröffentlichter BGE vom 27. Februar 1997 (2P.340/1995) E. 5 (Stadt St. Gallen).

¹⁰⁹ Nicht veröffentlichte Entscheide vom 26. August 1998 (2P.165/1997 und andere), teilweise wiedergegeben in URP 1998 734 ff.

stückteile miteinzubeziehen sind. Das Bundesgericht erachtete diese Berechnungsweise unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten für zulässig, da die Ableitung von Niederschlagswasser erwiesenermassen erhebliche Kosten verursache und rund 15% desselben von unüberbauten Flächen herrühre. Da Art. 60a GSchG noch nicht anwendbar war, musste die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Verursacherprinzip nicht untersucht werden. Sie wäre indessen sicherlich zu bejahen gewesen. Immerhin behielt das Gericht Härtefälle vor, in denen eine Korrektur der schematischen Bemessung möglich sein müsse. Eine jährliche Meteorwasserabgabe von rund Fr. 2'000.– für einen Gärtnereibetrieb mit rund 2'800 m² Kulturland bewegte sich nach Ansicht des Bundesgerichts jedoch noch im zulässigen Rahmen.

2. Verschmutzungszuschlag für Gewerbe- und Industrieabwasser

Das Gegenstück zum nicht verschmutzten Regenwasser bildet das *besonders stark verschmutzte* Abwasser, wie es vor allem in Gewerbe- und Industriebetrieben anfällt. Der für dessen Klärung erforderliche Mehraufwand muss gemäss Art. 60a GSchG den Verursachern überbunden werden¹¹⁰. Der erforderliche sog. Verschmutzungszuschlag lässt sich indessen nicht in einfacher Weise bestimmen und bildete in der Vergangenheit oft Gegenstand von Verhandlungen. Eine verursachergerechte Ababegestaltung erfordert jedoch eine genauere Ermittlung der eingeleiteten Schmutzstofffrachten und bemisst die Zuschläge nach dem festgestellten Verschmutzungsgrad¹¹¹.

Angesichts der hier auftretenden praktischen Schwierigkeiten haben einzelne Abwasserreglemente die Bemessung des Verschmutzungszuschlags weitgehend dem Ermessen der rechtsanwendenden Behörden anheim gestellt. Die Rechtsprechung hat ein solches Vorgehen wiederholt als unzulässig erklärt. Da wie erwähnt¹¹² bei Abwasserabgaben das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip keine ausreichende Kontrolle der Abgabehöhe erlaubt, muss die Bemessung eine Grundlage in einem hinreichend bestimmten Rechtssatz haben, zumal die Verschmutzungszuschläge oft sehr hohe Beträge ausmachen¹¹³. Die Grundsätze der

¹¹⁰ Vgl. auch Botschaft (Anm. 3), S. 1230.

¹¹¹ Vgl. dazu näher den Anhang B der Richtlinie des VSA/FES (Anm. 34).

¹¹² Vgl. vorstehend Ziff. II./1./c.

¹¹³ Nicht veröffentlichter BGE vom 29. September 1995 (2P.239/1993) E. 3 (Frauenfeld); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 18. Juli 1988 in

Bemessung sind zudem bereits in den formellgesetzlichen Grunderlass aufzunehmen und nur die Details in eine Ausführungsverordnung zu verweisen.

3. *Abgabenerhebung bei Ferienwohnungen*

In Orten mit einem hohen Anteil von Ferienwohnungen unterliegt der Abwasseranfall grösseren Schwankungen. Die verursachergerechte Abgabengestaltung hat die sich daraus ergebenden Veränderungen der Kostenstruktur zu berücksichtigen, doch besteht keine völlige Einigkeit darüber, wie dies zu geschehen hat.

Unter Hinweis auf erhöhte Kosten sahen in der Vergangenheit Gemeinden immer wieder für Eigentümer von Ferienwohnungen bzw. Eigentümer mit auswärtigem Wohnsitz höhere Abgabensätze vor. Das Bundesgericht hat solche Lösungen mehrfach zurückgewiesen, da sie gegen die Rechtsgleichheit verstießen¹¹⁴. In der Tat hat die besondere Kostenstruktur ihren Grund nicht im auswärtigen Wohnsitz, sondern in der lediglich zeitweisen Benutzung der Entsorgungsanlagen¹¹⁵. Diese hat auch keinen Einfluss auf die Baukosten, weshalb es auch nicht zulässig ist, den lediglich zeitweisen Benutzern höhere Mehrwertbeiträge oder Anschlussgebühren aufzuerlegen¹¹⁶. Hingegen wirkt sich die bloss zeitweilige Anwesenheit auf die Bereitstellungskosten aus, die im Verhältnis zum Aufwand für die tatsächliche Benutzung höher sind. Das bedeutet, dass in Gebieten mit hohem Ferienwohnungsanteil ein höherer Teil der Gesamtkosten durch Grund- und ein entsprechend kleinerer durch Verbrauchsgebühren zu decken sind¹¹⁷.

BVR 1989 32.

¹¹⁴ BGE 101 Ia 199 f. (Engelberg); BGE vom 10. Juli 1997 in ZBl 1999 180 E. 6c/cc (Erschmatt); BGE vom 10. Juli 1997, E. 3c/bb, zusammengefasst in URP 1998 759 f. (Ulrichen).

¹¹⁵ Auch Einheimische benutzen unter Umständen ihre Wohnung nur zeitweise, etwa wenn sie auswärts arbeiten. Sie tragen dann gleich wie ein auswärtiger Eigentümer einer Ferienwohnung zu den Schwankungen der Belastung der Abwasseranlagen bei und sind deshalb auch gleich zu behandeln.

¹¹⁶ BGE 101 Ia 197 ff. E. 5 (Engelberg); BGE vom 10. Juli 1997 in ZBl 1999 179 E. 6b; BGE vom 10. Juli 1997 (2P.240/1996) E. 3c/bb, zusammengefasst in URP 1998 759 f. (Ulrichen); vgl. ferner mit Bezug auf die Erhebung von Abfallgebühren BGE vom 20. November 1995 in URP 1996 830 ff. E. 11 (San Nazzaro).

¹¹⁷ So auch die Richtlinie des VSA/FES (Anm. 34), S. 28; ähnlich auch bereits FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, 1986, S. 273. – Das Bundesgericht scheint eine solche Lösung ebenfalls als zulässig zu erachten; BGE vom 10. Juli 1997 in ZBl 1999 178

4. Ergänzende Abgaben bei nachträglichen Veränderungen

Schwierigkeiten bietet die Umsetzung des Verursacherprinzips gelegentlich auch *in zeitlicher Hinsicht*. Erfahren die Sachverhalte, die der Bemessung zu Grunde liegen, nachträgliche Änderungen, stellt sich die Frage, ob eine ergänzende Abgabe einzufordern sei. Zwei Konstellationen stehen im Vordergrund: einerseits die spätere Erweiterung der Abwasseranlagen, andererseits der nachträgliche Um- oder Ausbau der angeschlossenen Liegenschaften.

Erhöht das Gemeinwesen die Kapazitäten der Kläranlage oder des Kanalnetzes¹¹⁸, so kann es für die Finanzierung der neu anfallenden Baukosten auch die bereits angeschlossenen Eigentümer heranziehen, indem es ergänzende Beiträge oder Anschlussgebühren (*taxes supplémentaires*)¹¹⁹ erhebt¹²⁰. Die Rechtsprechung hat es zwar nicht als willkürlich bezeichnet, wenn für Altbauten ermässigte Ansätze gelten, da deren Eigentümer vom Ausbau der Abwasseranlagen einen geringeren Nutzen zögen als die Eigentümer von Neubauten¹²¹. Verursachergerecht erscheint eine solche Abstufung jedoch kaum, da die bereits angeschlossenen Liegenschaften kein besseres Recht auf die bereits vor dem Ausbau bestehenden Kapazitäten haben und deshalb ihrerseits die Erweiterung genauso verursachen wie die Neuanschliessenden¹²².

Soweit bei der erstmaligen Festsetzung der Anschlussgebühr nicht die gesamte baulich mögliche Ausnützung der Parzelle berücksichtigt wurde, sondern – durch Bemessung nach dem Gebäudeversicherungswert, Rauminhalt, Einwohnerequivalent oder ähnlichen Faktoren – lediglich auf die vorhandene Bebauung abgestellt wurde, ist bei späteren baulichen Erweiterungen oder Zweckänderungen konsequenterweise ebenfalls eine nachträgliche Gebühr (*taxe complémentaire*) zu erheben¹²³. Eine solche

E. 5b/cc und 179 E. 6b (Erschmatt).

¹¹⁸ In Betracht fallen nur erhebliche Erweiterungen, nicht kleinere Ausbesserungen.

¹¹⁹ Die Terminologie ist nicht einheitlich.

¹²⁰ Vgl. als Beispiel die Regelung in Art. 81 Abs. 8 des Gewässerschutzgesetzes des Kantons Bern vom 11. November 1996.

¹²¹ BGE 106 Ia 246 f. E. 4c (Andermatt).

¹²² Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 27. April 1998 in BVR 1998 465 f. E. 6c; ähnlich BLUMER (Anm. 78), S. 140 f.; BUFFAT (Anm. 63), S. 168. Ebenso ANDRÉ MÜLLER (Anm. 65), in diesem Heft, der jedoch aus ökonomischer Sicht einer Finanzierung über die Benutzungsgebühren den Vorzug gibt.

¹²³ Vgl. BUFFAT (Anm. 63), S. 168 ff.; SPRING/STÜDELI (Anm. 58), S. 51 f.

darf nach der Rechtsprechung sogar dann verlangt werden, wenn mit der baulichen Veränderung gar keine Mehrbelastung der Kanalisation einhergeht¹²⁴. Das lässt sich mit dem Verursacherprinzip nicht vereinbaren¹²⁵ und belegt nur, dass das ursprünglich gewählte Bemessungskriterium nicht verursachergerecht ist. Ebenso wenig geht es an, bei einem Abbruch eines Gebäudes und anschliessendem Neubau wiederum eine volle Anschlussgebühr – allenfalls unter Anrechnung der seinerzeit bezahlten Abgabe – zu erheben¹²⁶. Der Anschluss geht mit dem Abbruch nicht unter, und nach dem Verursacher-, aber auch nach dem Äquivalenzprinzip kann lediglich für die durch den Neubau bewirkte allfällige Mehrbelastung eine Nachgebühr erhoben werden¹²⁷. Diese Beispiele zeigen, dass Ergänzungsabgaben die Verwirklichung des Verursacherprinzips erschweren. Vorzuziehen ist eine Bemessung, die gleich beim Anschluss des Grundstücks dessen ganze bauliche Nutzungsmöglichkeit einbezieht, zumal ja die Abwasseranlagen – wie erwähnt¹²⁸ – ebenfalls danach zu dimensionieren sind¹²⁹.

V. *Ausblick*

Die zuletzt angeführten Beispiele illustrieren, dass die Ausgestaltung der Abwasserabgaben oft einen feinen Sinn für das Gerechte, aber auch für das praktisch Sinnvolle erfordert. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Gewässerschutzgesetzes genügt es nicht mehr, dass die erhobenen Abgaben nicht geradezu willkürlich sind. Das Verursacherprinzip verlangt präzisere Bemessungskriterien und Abgabenstrukturen, obwohl

¹²⁴ Nicht veröffentlichter BGE vom 30. November 1995 (2P.231/1993) E. 4e (Trin); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23. September 1993 in BVR 1984 465 (Ergänzungsgebühr für den Anbau eines Wintergartens); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 14. November 1985 in ZBl 1985 408.

¹²⁵ Vgl. auch die Kritik bei BUFFAT (Anm. 63), S. 169, sowie in der redaktionellen Anmerkung in ZBl 1985 408 f.

¹²⁶ Diese Lösung wurde im nicht veröffentlichten BGE vom 31. Mai 1994 (2P.161/1992) E. 2b (Lausanne) zwar nicht als willkürlich bezeichnet, doch wurde sie nicht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verursacherprinzip überprüft.

¹²⁷ So überzeugend das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 27. April 1998 in BVR 1998 465 (Ostermundigen).

¹²⁸ Vgl. die Hinweise in Anm. 84.

¹²⁹ Allerdings stellt sich auch in diesem Fall die Frage nach einer ergänzenden Abgabenerhebung, wenn die fragliche Liegenschaft nachträglich aufgezont wird.

auch inskünftig eine ganz exakte Zuordnung der Kosten zum einzelnen Verursacher nicht zu erreichen sein wird. Es leistet damit einen Beitrag zu mehr Gerechtigkeit in einem in dieser Hinsicht bisher vielerorts unterentwickelten Verwaltungsbereich. Wie weit verursachergerechte Abwasserabgaben auch eine Reduktion der Abwassereinleitungen zu bewirken vermögen, ist zur Zeit noch offen. Jedenfalls bei den Haushalten dürfte die Lenkungswirkung kaum so gross sein wie diejenige von Abfallgebühren¹³⁰. Für den Umweltschutz ist denn vielleicht auch bedeutungsvoller, dass das neue Recht die Finanzierung der Abwasserentsorgung auf eine vom allgemeinen Finanzhaushalt unabhängige Grundlage stellt und auf diese Weise längerfristig eine wirkungsvolle Erfüllung dieser wichtigen Aufgabe sicherstellt.

¹³⁰ Grösser ist der Anreiz zur Vermeidung von Abwasser bzw. zur vermehrten Vorbehandlung desselben dagegen bei den Gewerbe- und Industriebetrieben. Vgl. auch Richtlinie des VSA/FES (Anm. 34), S. 25.