

Dr. Ursula Brunner, Rechtsanwältin
Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich

**Verursachergerechte Finanzierung
der Abwasserentsorgung
nach Art. 60a GSchG**

Ursula Brunner

Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Uri

Zürich, 16. Juni 2005

Übersicht

Abkürzungen und Publikationen	4
1. Ausgangslage und Auftrag	6
2. Vorgaben des kantonalen Rechts für die Gemeinden	8
2.1 Kantonales Recht zu Abwasserreglementen (Frage 1)	8
2.1.1 <i>Zuständigkeiten</i>	8
2.1.2 <i>Materielle Vorgaben zu bundesrechtmässigen Abgaben</i>	9
2.1.2.1 Bundesrecht verlangt keine kantonalen Vorgaben an die Gemeinden	9
2.1.2.2 Methodische Überlegungen	10
2.1.2.3 Im Besonderen: Genehmigungsvorbehalt	10
2.2 Masstab für die Beurteilung gemeindlicher Abwasserreglemente	11
2.2.1 <i>Bundesrecht</i>	11
2.2.1.1 Verfassungsrecht	11
2.2.1.2 Gesetzesrecht auf Bundesebene	11
2.2.1.3 Notwendiges Ausführungsrecht zu Art. 3a und 60a GSchG ¹²	
2.2.1.4 Vorrang des Bundesrechts	12
2.2.2 <i>Bundesgerichtliche Überprüfungspraxis</i>	13
2.2.2.1 Vorbemerkung	13
2.2.2.2 Rechtsmittel	13
2.2.2.3 Akzessorische Normenkontrolle	14
2.2.3 <i>Zur Pauschalierung von Abgaben und zum Äquivalenzprinzip</i>	15
2.2.4 <i>Kostendeckungsprinzip und kostendeckende Abgaben</i>	16
2.2.5 <i>Zum Verursacherprinzip allgemein</i>	16
2.2.6 <i>Zum Verursacherprinzip gemäss GSchG</i>	18
3. Bundesrechtskonforme Abwasserreglemente	18
3.1 Mindestanteil mengenabhängiger Abgaben: Ausgangslage (Frage 2.1)	18
3.1.1 <i>Ausgangslage</i>	18

3.1.2	<i>Rahmen für Abgabenmodelle</i>	19
3.1.3	<i>Effektiver und abstrakter Bezug zur Verursachung</i>	20
3.2	Bemessungsgrößen für Abwassergebühren (Fragen 2.2 und 2.3)	21
3.2.1	<i>Verschmutztes und unverschmutztes Abwasser</i>	21
3.2.2	<i>Verursachergerechte Bemessungsgrößen für unverschmutztes Abwasser</i>	22
	3.2.2.1 Verursacherbezug	22
	3.2.2.2 Bemessungsvarianten	23
3.2.3	<i>Verursachergerechte Bemessungsgrößen für verschmutztes Abwasser</i>	24
	3.2.3.1 Mengengebühr (auch Mengenpreis)	24
	3.2.3.2 Pauschalgebühr (auch Grundgebühr, Infrastrukturgebühr)	24
3.2.4	<i>Zusatzbemerkungen</i>	25
	3.2.4.1 Pauschalierung und Verursacherprinzip allgemein	25
	3.2.4.2 Korrekturfaktoren bei Pauschalierungen	25
	3.2.4.3 Auf die Verursacher nicht überwälzbare Kosten der Entsorgung	26
3.3	Mindestanteil mengenabhängiger Abgaben: Antworten (Frage 2.1)	26
3.4	Verwendung geöffneter Rückstellungen (Fragen 2.4 und 2.5)	27
3.4.1	<i>Rückstellungen nach geltendem Bundesrecht</i>	27
3.4.2	<i>Rückstellungen und früheres Bundesrecht</i>	28
3.4.3	<i>Verwendungszweck Deckung Lücke</i>	28
3.4.4	<i>Verwendungszweck Verbilligung Benützungsgebühren</i>	29
4.	Art. 60a Abs. 2 GSchG und kantonale Subventionen (Frage 3)	29
4.1	Art. 60a Abs. 2 GSchG und das kantonale Recht	29
	4.1.1 <i>Funktion und Bedeutung von Art. 60a Abs. 2 GSchG</i>	29
	4.1.2 <i>Umsetzung von Art. 60a Abs. 2 GSchG</i>	31
4.2	Zulässigkeit von Subventionen?	32
5.	Weitere Gesichtspunkte (Frage 4)	33
5.1	Rechnungswesen	33
5.2	Anpassungen bei den allgemeinen Steuern?	35

5.3	Finanzierung der kantonalen Leistungen	35
6.	Schlussfolgerungen / Empfehlungen	35
6.1	Allgemein	35
6.2	Schematische Übersicht zu Bemessungskriterien	36

Abkürzungen

AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
GSchG	Bundesgesetz über den Gewässerschutz vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GSG	Gesetz über den Gewässerschutz (Volkabstimmung vom 27. September 1981) (RB 40.4311)
KV	Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (SR 131.214)
LGVE	Entscheide des Luzerner Verwaltungsgerichts
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
RB	Rechtsbuch des Kantons Uri
RRG	Reglement des Urner Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden vom 4. Juni 1984 (RB 3.2136)
SR	Systematische Rechtssammlung der Eidgenossenschaft
URP	Umweltrecht in der Praxis

Publikationen

BRUNNER URSULA, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Erläuterungen zu Art. 32a (Zürich 2001) sowie Art. 48 (2001)

FRICK MARTIN, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Berner Diss., Bern 2004

GRIFFEL ALAIN, Die *Grundprinzipien* des schweizerischen Umweltrechts, Zürcher Habil., Zürich 2001

GRIFFEL ALAIN, Die *Unterscheidung* zwischen dem Verursacherprinzip im weiteren und im engeren Sinn, URP 2005 293–299

HUBER-WÄLCHLI VERONIKA, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, URP 1999 35–62

KARLEN PETER, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, URP 1999 539–569

MÜLLER ANDRÉ, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, URP 1999 509–538

MÜLLER GEORG, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, Zürich 1999

PETITPIERRE-SAUVAIN ANNE, Le principe pollueur-payeur dans la loi sur la protection des eaux, URP 1999 492–508

RAUSCH HERIBERT, Rechtsgutachten betreffend bundesrechtswidrige Abfallgebühren, URP 1998 634–649 [betrifft Kanton Schaffhausen]

RAUSCH HERIBERT, MARTI ARNOLD, GRIFFEL ALAIN (HRSG. HALLER WALTER), *Umweltrecht – Ein Lehrbuch*, Zürich 2004

REVAZ BENOÎT, Financement de l'élimination des déchets: Principes et couverture des taxes d'élimination, URP 1999 306–321

SEILER HANSJÖRG, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Erläuterungen zu Art. 2 (Zürich 2001)

TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2004

TSCHANNEN PIERRE/BRUNNER URSULA, Kommentar zum USG, Vorbemerkungen zu den Art. 30–32e (Zürich 2000)

WAGNER PFEIFER BEATRICE, *Umweltrecht I*, 2. Aufl. Zürich 2002

Amtliche Texte und Verbandspublikationen

BUNDESRAT, Botschaft zur Revision des GSchG, BBl IV 1217–1239

BUWAL, Richtlinie Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, Vollzug Umwelt, Bern 2001

VERBAND SCHWEIZER ABWASSER- UND GEWÄSSERSCHUTZFACHLEUTE VSA/SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND, FACHORGANISATION FÜR ENTSORGUNG UND STRASSENUNTERHALT FES, Finanzierung der Abwasserentsorgung: Richtlinie über die Finanzierung auf Gemeinde- und Verbandsebene mit Erläuterungen und Anhängen, Zürich/Bern 1994

1. Ausgangslage und Auftrag

Das Gesetz über den Gewässerschutz des Kantons Uri (GSG) überträgt in Art. 1 Abs. 1 Bst. a den Gemeinden die Aufgabe, Abwasseranlagen zu bauen und zu betreiben. Zur Durchführung und insbesondere Finanzierung dieser Aufgabe erlassen die Gemeinden nach Art. 1 Abs. 2 (Satz 1) GSG Reglemente, die zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen.

Die Art. 3a und 60a des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (GSchG) verlangen in der seit 1. November 1997 rechtskräftigen Fassung (AS 1997 2243, 2248), dass die Kosten der Abwasserentsorgung den Verursachern durch periodische kostendeckende und verursachergerechte Abgaben überbunden werden. Diesen Vorgaben entsprechen das GSG sowie die Abwasserreglemente der meisten Urner Gemeinden heute nicht. Die Rechtsfragen, die sich aus der Bundesrechtswidrigkeit des kantonalen Rechts ergeben, werden durch den Gutachter Prof. Dr. Pierre Tschannen erörtert. Im vorliegenden Gutachten ist abzuklären,

- wie die gemeindlichen Abwasserreglemente rechtlich auszugestalten sind, damit sie dem bundesrechtlichen Verursacherprinzip entsprechen, und
- welchen Rahmen das kantonale Recht für diese Abwasserreglemente vorgeben soll.

Die Ausführungen übernehmen im Wesentlichen die durch die Rechtsfragen an die Gutachterin vorgegebene Struktur des nachfolgend im Wortlaut wiedergegebenen Auftrags vom 14. Februar 2005. In den Titeln wird auf die jeweiligen Ziffern verwiesen.

Vorweg ist festzuhalten, dass nur die wiederkehrenden Abgaben, nicht aber die Abgaben zur Finanzierung der Erstellung der Abwasserinfrastruktur zu untersuchen sind.

14. Februar 2005

Umweltschutzrechtliches Gutachten zum kantonalen Gewässerschutzgesetz (GSG)

I. Ausgangslage

Das kantonale Gewässerschutzgesetz (GSG; RB 40.4311) überträgt den Gemeinden die Aufgabe, Abwasseranlagen zu bauen und zu betreiben. Zur Durchführung dieser Aufgabe erlassen sie Abwasserreglemente, die, um gültig zu sein, vom Regierungsrat genehmigt werden müssen. Nach dem Bundesrecht (Artikel 3a und 60a GSchG) müssen die gemeindlichen Abwasserreglemente verursachergerecht ausgestaltet sein. Der Regierungsrat will die Gemeinden dabei unterstützen.

II. Problem

Das Kantonale Recht stimmt nicht mit dem Bundesrecht überein. Auch die Abwasserreglemente der meisten Gemeinden entsprechen nicht dem Verursacherprinzip. Zum einen ist die Gebührenhöhe in den meisten Gemeinden zu tief, um die notwendigen Rückstellungen gemäss Bundesrecht vorzunehmen, zum anderen wird in den meisten Gemeinden bei der Ausgestaltung der Abgaben die Menge des erzeugten Abwassers nicht oder ungenügend berücksichtigt.

Das Verhältnis „Bundesrecht – kantonales Recht“ ist nicht Thema dieses Gutachtens; dazu hat der Regierungsrat einen eigenen Gutachterauftrag erteilt (siehe Ziffer IV hienach). Hingegen gilt es abzuklären, wie die gemeindlichen Abwasserreglemente rechtlich auszugestalten sind, damit sie dem bundesrechtlichen Verursacherprinzip entsprechen.

III. Rechtsfragen an die Gutachterin

1. Wie muss das kantonale Recht den Rahmen für die gemeindlichen Abwasserreglemente umschreiben, damit diese verursachergerecht ausgestaltet werden?
2. Wie muss ein gemeindliches Abwasserreglement ausgestaltet sein, um dem bundesrechtlichen Verursacherprinzip zu genügen? Insbesondere:
 - 2.1 Wie gross muss der mengenabhängige Gebührenteil (der Benutzungsgebühren) im Minimum sein, um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden?
 - 2.2 Muss die Menge des erzeugten Abwassers zwingend gemessen werden (direkt über Abwasserzähler oder indirekt über Wasserzähler für den Frischwasserverbrauch) oder ist eine generelle Pauschalierung (z. B. anhand der Anzahl Wasserhähnen, der Anzahl Personen im Haushalt, der Anzahl Zimmer einer Wohnung oder eines Hauses) zulässig? Sofern Abwasserzähler oder Wasserzähler zwingend sind, kann davon in Ausnahmefällen (z. B. bei unverhältnismässigem Aufwand, bei Strassenentwässerungen etc.) abgewichen werden?
 - 2.3 Welche Bemessungsgrössen sind bei der Grundgebühr, nebst der zonengewichteten Grundstücksfläche, ebenfalls verursachergerecht?
 - 2.4 Dürfen Betriebs- und Unterhaltskosten der Abwasserorganisation mit Rückstellungen (geöffnet mit Anschlussgebühren oder Kantons- und Bundesbeiträgen) finanziert werden, wenn die Benützergebühren nicht ausreichen, um die Betriebs- und Unterhaltskosten der Abwasserrechnung zu decken?
 - 2.5 Dürfen Rückstellungen (geöffnet mit Anschlussgebühren oder Kantons- und Bundesbeiträgen) beigezogen werden, um die Benützergebühren zu verbilligen?

3. Wie ist Art. 60a Abs.2 GSchG auszulegen? Insbesondere: Darf der Kanton gemäss geltendem kantonalem Recht den Gemeinden weiterhin Subventionen ausrichten, falls die Voraussetzungen nach Art. 60a Abs. 2 GSchG erfüllt sind? Wenn ja, wie lange?

4. Weitere Bemerkungen aus der Sicht des Gutachters?

IV. Kontaktpersonen

Als Kontaktpersonen stehen zur Verfügung

a) Benno Bühlmann, Vorsteher des Amtes für Umweltschutz (041 875 2410 oder 2430): für fachspezifische Fragen

b) Dr. Peter Huber, Vorsteher des Rechtsdienstes Uri (041 875 2002 Oder 2007):für rechtliche Fragen

V. Hinweis

Der Regierungsrat hat beschlossen, neben dem umweltschutzrechtlichen ein staatsrechtliches Gutachten in Auftrag zu geben. Dieses soll sich vor allem zur Frage äussern, wie das Bundesrecht, das das Verursacherprinzip fordert, mit Blick auf das bundesrechtswidrige kantonale Recht umgesetzt werden kann. Um Überschneidungen zu vermeiden, legen wir diesen Gutachterauftrag dem umweltschutzrechtlichen bei.

2. Vorgaben des kantonalen Rechts für die Gemeinden

2.1 Kantonales Recht zu Abwasserreglementen (Frage 1)

2.1.1 Zuständigkeiten

Art. 1 GSG regelt die Zuständigkeiten bezüglich der Abwasserreglemente klar und in rechtsgenügender Weise: Nach Art. 1 Abs. 2 Satz 1 GSG sind die nach Art. 110 Abs. 1 Bst. a KV rechtsetzenden Organe der Einwohnergemeinde (Einwohnergemeindeversammlungen) zuständig für den Erlass der Abwasserreglemente. Diese bedürften jedoch der (konstitutiven) Genehmigung durch den Regierungsrat. Bezüglich Zuständigkeit zum Erlass von Abgabenregelungen auf Gemeindeebene besteht kein zusätzlicher Rechtsetzungsbedarf.¹

¹ Die Gemeinden können sich gemäss Art. 1 Abs. 2 Satz 2 GSG auch zu Zweckverbänden zusammenschliessen. In einem solchen Fall ist zu beachten, dass die „Mitbestimmungsrechte der Stimmbürger ... gewahrt bleiben“ müssen (Art. 71 Abs. 1 Satz 2 KV).

2.1.2 Materielle Vorgaben zu bundesrechtmässigen Abgaben

2.1.2.1 Bundesrecht verlangt keine kantonalen Vorgaben an die Gemeinden

Das GSchG schreibt den Kantonen nicht vor, den Gemeinden, denen sie die Abwasserentsorgung übertragen, im Hinblick auf die Anwendung von Art. 60a GSchG Ausführungsrecht vorzugeben.² Die verfassungsrechtliche Vollzugsautonomie ermöglicht es den Kantonen vielmehr, für die bundesrechtskonforme Umsetzung der Finanzierungsgrundsätze auch andere Wege einzuschlagen, wie beispielsweise Musterreglemente³, Richtlinien oder Vollzugshilfen auszuarbeiten, Ausbildungen anzubieten und dergleichen.

Allerdings empfiehlt es sich, gewisse Entscheide über die Ausgestaltung der Abgabentarife – für alle Gemeinden und Zweckverbände verbindlich – auf kantonaler Ebene zu treffen. Mit solchen Vorgaben können die Abklärungen und Diskussionen auf der kommunalen Ebene sowie in allfälligen Genehmigungs- oder Rechtsmittelverfahren entlastet werden. Die kantonale Fachstelle kann auch aussagekräftigere Musterreglemente oder Richtlinien vorbereiten. Kantonales Ausführungsrecht zu Art. 60a GSchG leistet zudem einen wesentlichen Beitrag dazu, dass die zuständigen Gemeinden in ihren Erlassen die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Legalitätsprinzip im Abgaberecht⁴ erfüllen können. Dieses hat sicher zu stellen, dass die Bevölkerung und die Vollzugsbehörden Klarheit über die Abgabepflicht haben. Siehe dazu die Empfehlungen der Schlussfolgerungen (Ziff. 6) und im Einzelnen die nachfolgenden Ausführungen.

² Vgl. Ziff. 2.2.1.3 zur Notwendigkeit, Art. 60a GSchG durch Rechtsetzung auszuführen.

³ Vgl. etwa die Musterreglemente der Kantone ZH, BE oder SG auf den Internetseiten der Umweltfachstellen.

⁴ Im *formellen* Gesetz sind mindestens die Grundzüge der Abgaberegulung – der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand und die Bemessungsgrundlage der Abgabe – vorzugeben. Im Übrigen müssen aber auch die untergeordneten Punkte mit genügender *Bestimmtheit* geregelt sein, was im formellen Gesetz oder in einer Verordnung erfolgen kann.

2.1.2.2 Methodische Überlegungen

Wenn der Kanton Vorgaben für die kommunale Rechtsetzung formuliert, hat er die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen. Diese wird dabei regelmässig in einem gewissen Mass politisch interpretiert. Ob bzw. wie der Kanton den Gemeinden Vorgaben machen soll, ist deshalb nicht ausschliesslich eine rechtliche Frage. Allerdings ergeben sich aus Überlegungen zur wirksamen Durchsetzung des Bundesrechts gewisse Anhaltspunkte.

- So ist es nicht zweckmässig, den Text bundesrechtlicher Vorschriften als Vorgabe für die Gemeinden im kantonalen Recht wörtlich zu wiederholen.⁵
- Hilfreich für die kommunale Rechtsetzung sind dagegen weitere Konkretisierungen (soweit dafür Raum besteht⁶). Dabei stellt sich immer die Frage, wie weit der Kanton den im Bundesrecht enthaltenen Gestaltungsspielraum selber nutzen oder den Gemeinden überlassen will. Wo keine kantonsweite Vereinheitlichung erreicht werden soll, ist darauf zu achten, dass dies – z.B. als nicht abschliessende Aufzählung oder als Formulierung von Mindeststandards – *erkennbar* ist. Geeignet sind beispielsweise kantonale Vorgaben zur Struktur der Gebührentarife (Wie setzen sie sich zusammen? Welche Faktoren sind zu berücksichtigen, welche nicht? Vgl. dazu Ziff. 3).

2.1.2.3 Im Besonderen: Genehmigungsvorbehalt

Der Urner Gesetzgeber unterstellt in Art. 1 Abs. 2 GSG die kommunalen Erlasse einer konstitutiven Genehmigungspflicht. Dieser Vorbehalt erlaubt es dem Kanton, seine Aufsicht in zweckmässiger Weise und im Rahmen eines geordneten Ablaufs wahrzunehmen. Im gleichen Zug kann er die Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung durch Beratung unterstützen (vgl. Auftrag Ziff. I).

⁵ Das geschieht zwar öfter, wohl aus politischen Gründen. Solche Wiederholungen sind allerdings ohne rechtliche Bedeutung. Sie enthalten damit ein nicht zu übersehendes Verwirrungspotenzial, da einerseits das Bundesrecht von den Gemeinden ohnehin zu beachten ist und andererseits allfällige Abweichungen des kantonalen Texts gegenüber dem Bundesrecht zu Differenzen und Interpretationsschwierigkeiten führen können.

⁶ So sollten bundesrechtliche Begriffe nicht kantonal „definiert“ werden.

2.2 Masstab für die Beurteilung gemeindlicher Abwasserreglemente

2.2.1 Bundesrecht

2.2.1.1 Verfassungsrecht

Die totalrevidierte Bundesverfassung enthält in der Vorschrift über den Umweltschutz in Art. 74 Abs. 2 neben dem Vorsorgeprinzip (Satz 1) auch das Verursacherprinzip (Satz 2). Lehre und Rechtsprechung sind sich darin einig, dass dieser Grundsatz der gesetzlichen Umschreibung bedarf („unechtes Verfassungsprinzip“).

2.2.1.2 Gesetzesrecht auf Bundesebene

Art. 3a GSchG zum Verursacherprinzip wurde erst anlässlich der Revision von 1997 mit gleichem Wortlaut wie Art. 2 USG in das Gesetz eingefügt. Es beschränkt sich auf die Kostentragung von „Massnahmen nach diesem Gesetz“ (Verursacherprinzip i.e.S.).

Bei der Entsorgung des Abwassers und des Siedlungsabfalls fallen die Kosten vorerst beim dafür zuständigen Gemeinwesen an. Diese Kosten müssen gemäss den sinngemäss gleich lautenden Bestimmungen von Art. 60a Abs. 1 GSchG und Art. 32a Abs. 1 USG anschliessend jedoch auf die *Verursacher* überwältzt werden. Damit ist das Verursacherprinzip i.w.S. angesprochen.⁷ Das Bundesrecht gibt insbesondere vor, dass erstens eine Vollkostenrechnung (vgl. Ziff. 2.2.4) zu führen ist und dass zweitens bestimmte verursacherbezogene Faktoren (vgl. Ziff. 3) bei der Abgabengestaltung zwingend zu berücksichtigen sind.

Für die Abwasserentsorgung sorgen die Gemeinden primär, indem sie die notwendige bauliche Infrastruktur zur Verfügung stellen und fachgerecht betreiben. Ihre Aufgaben bei der Entsorgung der Siedlungsabfälle umfassen ebenfalls Infrastrukturleistungen, bestehen aber zu wesentlichen Teilen aus Dienstleistungen wie der regelmässigen Sammlung, dem Transport und der Behandlung der Abfälle in Anlagen, die häufig nicht den Gemeinden selber gehören. Diese Sachlage kommt im Wortlaut von Art. 32a Abs. 1 USG zum Ausdruck mit der Wendung, dass

⁷ Vgl. dazu GRIFFEL, *Unterscheidung*.

„die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle ... den Verursachern überbunden werden“, während Art. 60a Abs. 1 GSchG von den "Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen" spricht.

Anlass für die Ablösung des Gemeinlastprinzips durch das Verursacherprinzip und damit für einen eigentlichen Systemwechsel bei der Finanzierung der Entsorgung war die Sanierung des Bundeshaushaltes, also ein finanzpolitischer Aspekt. Das Verursacherprinzip erfüllt indessen auch weitere Funktionen, die bei der Auslegung der bundesrechtlichen Gesetzgebungsaufträge (Ziff. 2.2.1.3) zu beachten sind. Unter diesen Funktionen ist die ökologische, auf eine mittelbare Änderung des Verhaltens ausgerichtete Komponente herauszuheben.⁸

2.2.1.3 Notwendiges Ausführungsrecht zu Art. 3a und 60a GSchG

Beim Vollzug der Aufgaben in der Abwasserentsorgung und ihrer Finanzierung haben die Kantone einen eigenständigen Gestaltungsspielraum (vgl. Ziff. 2.1.2.1 und 2.2.2.2): Nicht nur lassen sich die Aufgaben bundesrechtskonform auf unterschiedliche Weise erfüllen. Die jeweiligen örtlichen Umstände verlangen sogar jeweils angepasste kantonale oder kommunale Lösungen. Zudem ist die Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden bundesrechtlich nicht vorgegeben.

Art. 60a GSchG stellt allein noch keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der vom Bundesrecht vorgeschriebenen Abgaben dar.⁹ Diese Bestimmung ist vielmehr ein Gesetzgebungsauftrag. Sind die Gemeinden zuständig, ist zur Ausführung des GSchG im Bereich der Finanzierung der Abwasserentsorgung kommunales Recht zwingend notwendig, während es dem kantonalen Gesetzgeber von Bundesrechts wegen freisteht, ob er tätig werden will oder nicht (Ziff. 2.1.2.1).

2.2.1.4 Vorrang des Bundesrechts

Der Vorrang des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 BV hat zur Folge, dass dem Bundesrecht entgegenstehendes kantonales (oder kommunales) Recht ohne weiteres

⁸ FRICK unterscheidet zusätzlich die Wettbewerbsfunktion sowie die Gerechtigkeitsfunktion.

⁹ Vgl. zur erforderlichen gesetzlichen Grundlage Fn. 4.

nichtig ist. Mit anderen Worten können neue kantonale (oder kommunale) Regelungen, die dem Bundesrecht widersprechen, gar nicht gültig zustande kommen.¹⁰

2.2.2 Bundesgerichtliche Überprüfungspraxis

2.2.2.1 Vorbemerkung

Als Hintergrund für die Beantwortung der Fragen nach der Ausgestaltung der kommunalen Abwasserreglemente ist kurz auf die bundesgerichtliche Überprüfungspraxis einzugehen. Zwei Faktoren führen dazu, dass sich aus den einschlägigen Bundesgerichtentscheiden nicht ein *einziges bestimmtes* Abgabenregime als bundesrechtskonform ergibt.

2.2.2.2 Rechtsmittel

Beschwerden gegen die mit Art. 60a GSchG vorgeschriebenen Abgaben beurteilt das Bundesgericht in konstanter Praxis und im Einklang mit der Lehre ausschliesslich als *staatsrechtliche Beschwerde*¹¹ i.S. von Art. 83ff OG. Es überprüft die entsprechenden Gebühren nämlich als selbständiges kantonales Recht, das es nur mit einer gewissen Zurückhaltung überprüft.¹²

Im Urteil vom 5. März 2004 (URP 2004 197, E. 1.1, *St.Moritz*) fasst das Bundesgericht seine Überprüfungspraxis mit folgenden Ausführungen und Hinweisen zusammen:

„Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, gegen den als

¹⁰ Vgl. zu den Konsequenzen für *vorbestehendes* bundesrechtswidriges kantonales und kommunales Recht das Gutachten von Prof. Dr. Pierre Tschannen.

¹¹ Nach dem Erlass der Grundsätze über die Finanzierung der Abwasser- bzw. Abfallentsorgung war teils vermutet worden, das Bundesgericht könnte seine Prüfung neu im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vornehmen (vgl. die Hinweise bei BRUNNER, Kommentar USG, N 29 petit zu Art. 32a).

¹² Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass das Bundesgericht solche Erlasse nach der geplanten Einführung der öffentlichrechtlichen Einheitsbeschwerde einer umfassenderen Prüfung unterziehen würde.

eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG).

Ausgeschlossen ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, da sowohl das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) als auch das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) lediglich Grundsätze über die Finanzierung der Abwasseranlagen bzw. der Siedlungsabfallentsorgung sowie über die Kostenverteilung auf die Abwasser- bzw. Abfallerzeuger enthalten und den Kantonen Raum für den Erlass selbständigen Rechts belassen (vgl. betreffend Art. 60a GSchG: BGE 128 I 46 E. 1b S. 49 ff.; betreffend Art. 32a USG: BGE 129 I 290 E. 2.2 S. 294 f., je mit Hinweisen).

Das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde ist auch zu ergreifen für die Rüge, das zur Anwendung gebrachte kantonale (oder kommunale) Recht stehe mit den einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts, namentlich mit dem Verursacherprinzip, nicht im Einklang (vgl. im vorliegenden Zusammenhang BGE 125 I 449, unveröffentlichte E. 1b sowie E. 3 S. 453 ff.). Obwohl das Verursacherprinzip nunmehr (auch) auf Verfassungsebene verankert ist, geniesst es als allgemeiner (vorab an den Gesetzgeber gerichteter) Grundsatz des Umweltrechts nicht den Rang eines verfassungsmässigen Individualrechts, dessen Verletzung direkt (unmittelbar unter Berufung auf Art. 74 Abs. 2 BV) mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden könnte (vgl. Pascal Mahon, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zürich 2003, N. 14 zu Art. 74 BV; Reto Morell, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/ Vallender [Hrsg.], *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, Zürich/Lachen SZ 2002, Rz. 17 zu Art. 74 BV; Martin Frick, *Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz*, Diss. Bern 2003, S. 127 ff.). Als Individualgarantie kann lediglich der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) angerufen werden.“

2.2.2.3 Akzessorische Normenkontrolle

Im Urteil vom 23. März 2004 (URP 2004 211, E. 3.2, *Basel*) kommt eine weitere Einschränkung zur Sprache. Die Rüge der Verfassungswidrigkeit eines Erlasses kann immerhin auch noch im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsakt erhoben werden (sog. akzessorische Normenkontrolle).

„Diesfalls prüft das Bundesgericht die beanstandete Norm jedoch nicht in allen möglichen Konstellationen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin, sondern nur mit Blick auf den konkreten Fall. Erweist sich eine Rüge als begründet, hebt es den angefochtenen Entscheid, nicht aber auch die beanstandete Vorschrift als solche auf (BGE 128 I 102 E. 3 S. 105 f.).“

2.2.3 Zur Pauschalierung von Abgaben und zum Äquivalenzprinzip

Pauschalierungen sind im Abgaberecht verbreitet und gelten als grundsätzlich mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar. BGE 126 I 76, E. 2a fasst die höchstrichterliche Praxis zusammen:

„Der Gesetzgeber hat aber auch im Abgaberecht innert den Schranken der Verfassung weitgehende Gestaltungsfreiheit. Die Rechtsgleichheit ist nicht schon verletzt, wenn der Gesetzgeber Lösungen trifft, die nicht in jeder Hinsicht einem bestimmten wirtschaftlichen, juristischen oder finanzwissenschaftlichen System folgen (BGE 116 Ia 321 E. 3f S. 324). Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt auch im horizontalen Verhältnis nicht eine absolut gleiche Besteuerung bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, da auch hier die Vergleichbarkeit beschränkt ist. Der Verfassungsrichter muss sich daher bei der Überprüfung der unvermeidlich nicht vollkommenen gesetzlichen Regelung eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, läuft er doch stets Gefahr, neue Ungleichheiten zu schaffen, wenn er im Hinblick auf zwei Kategorien von Steuerpflichtigen Gleichheit erzielen will (BGE 120 Ia 329 E. 3 S. 333 f.; 122 I 102 E. 5a S. 108). Hinzu kommt, dass im Interesse der Praktikabilität eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung des Abgaberechts unausweichlich und deshalb auch zulässig ist (BGE 112 Ia 240 E. 4b S. 244; 124 I 193 E. 3e S. 197). Soweit keine absolute Gleichbehandlung erzielt werden kann, genügt es, wenn die gesetzliche Regelung nicht in genereller Weise zu einer wesentlich stärkeren Belastung oder systematischen Benachteiligung bestimmter Gruppen von Steuerpflichtigen führt (BGE 124 I 193 E. 3e S. 197; Urteil des Bundesgerichts vom 23. Dezember 1998 i.S. K., E. 3c).“

Diese Praxis findet nicht nur bei Steuern, sondern auch Gebühren Anwendung.¹³ Bei Benützungsgebühren, wie sie wiederkehrende Entsorgungsgebühren darstellen, gebietet ausser dem Grundsatz der Rechtsgleichheit auch das für Kausalabgaben geltende Äquivalenzprinzip, dass die Gebühren „einen Bezug zur tatsächlichen Inanspruchnahme der betreffenden Einrichtung haben müssen“ (URP 2004 197, E. 3.2, *St.Moritz*), weil sie in einem angemessenen Verhältnis zu der in Anspruch genommenen Leistung zu stehen haben. Pauschalierungen stehen sodann in einem Spannungsverhältnis zum Verursacherprinzip (Ziff. 3.2.4.1).

¹³ Vgl. etwa Urteil 2P.117/2003 vom 29. August 2003, E. 4.3.1., *Pfungen*: „Für die Berechnung einer bestimmten Gebühr dürfen aber regelmässig schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühr in jedem einzelnen Fall genau dem Verwaltungsaufwand bzw. dem Nutzen entspricht, den die staatliche Leistung dem Pflichtigen bringt (vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/bb S. 188, mit Hinweisen).“

2.2.4 Kostendeckungsprinzip und kostendeckende Abgaben

Das *Kostendeckungsprinzip* begrenzt nach der bundesgerichtlichen Praxis seit langem als Ausfluss des Rechtsgleichheitsprinzips bzw. Willkürverbots die Höhe von Kausalabgaben nach oben: Nicht mehr als für die betreffende staatliche Leistung aufzuwenden ist, darf über Abgaben eingenommen werden. Die bundesrechtliche Verpflichtung, die Abwasserentsorgung über *kostendeckende* Abgaben zu finanzieren, zielt zusätzlich auf eine andere Begrenzung: Die Entsorgung soll nicht mehr über das Gemeinlastprinzip oder Quersubventionen verbilligt werden, vielmehr ist eine *Vollkostenrechnung* zu führen, bei der die in Art. 60a Abs. 1 Bst. 1–d und Abs. 3 genannten Faktoren zu berücksichtigen sind.¹⁴ Namentlich die Vorgabe von Abs. 3 an die Inhaber von Abwasseranlagen, Rückstellungen (vgl. dazu Ziff. 3.4.1) zu bilden, führte bzw. führt vielerorts zu einer veränderten Berechnungsgrundlage.¹⁵

2.2.5 Zum Verursacherprinzip allgemein

Mit dem Verursacherprinzip sollen die so genannten externen Kosten „internalisiert“ und dem „Verursacher“ zugeordnet werden, statt sie aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren und über das Gemeinlastprinzip zu „sozialisieren“. Angestrebt werden damit eine Kostenanlastung und zusätzlich eine Rechnungsführung, wie sie in der Privatwirtschaft verbreitet sind. Unter den zusätzlichen Funktionen ist aus umweltpolitischer Sicht vor allem die begrenzte, mittelbare Steuerungswirkung des Verursacherprinzips herauszuheben (Ziff. 2.2.1.2).

Das kantonale bzw. kommunale Recht zur Ausführung des Verursacherprinzips i.w.S. hat bundesrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen, die allerdings nur in Grundsätzen umschrieben sind und deshalb einen erheblichen Spielraum offen lassen (vgl. 2.2.1.2 und 2.2.1.3). Für die Ausgestaltung dieses Ausführungsrechts ist zudem von Bedeutung, dass die durch die Abgabenerhebung ausgelösten Verwaltungskosten trotz des Grundsatzes der kostendeckenden und verursachergerechten Finanzierung der Entsorgung verhältnismässig bleiben sollen (Botschaft GSchG, BBl 1996 IV 1217, 1229f).

¹⁴ Vgl. allgemein zu anrechenbaren und nicht anrechenbaren Kosten FRICK, S. 72ff.

¹⁵ Auch in diesem Sinn nannte der Bundesrat als Zweck seiner Revisionsvorlage die „Sicherstellung der Finanzierung einer nachhaltigen Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung“ (Botschaft GSchG, BBl 1996 IV 1217, 1219).

Die Frage nach dem Mass der Differenzierung der Abgaben ist demnach – auch – eine Frage der Praktikabilität. Im Fall *St.Moritz* (URP 2004 197, E. 3.1) führte das Bundesgericht aus:

„Das Gesetz verlangt nicht, dass die Abwasser- bzw. die Kehrrichtentsorgungsgebühren ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge des Abwassers oder des erzeugten Abfalles erhoben werden, doch muss zwischen den Benützungsgebühren und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung ein gewisser Zusammenhang bestehen; die Abgabenhöhe muss eine Abhängigkeit zur Abfall- oder Abwassermenge aufweisen, was eine Schematisierung dieses Faktors aber nicht ausschliesst (BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 296 f.; 128 I 46 E. 5b/bb S. 55 f., je mit Hinweisen; Ursula Brunner, Kommentar USG, N. 41 zu Art. 32a; kritisch gegenüber einer zu weitgehenden Pauschalierung: Frick, a.a.O., S. 75 f. sowie S. 178 f.).“

In früheren Entscheiden hatte das Gericht noch vager formuliert, dass „die von jedem Einzelnen bezahlten Abgaben einen gewissen Zusammenhang mit der von ihm verursachten Abfallmenge“ haben müssen. Denn das Verursacherprinzip heisse im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung nur, „dass die Gesamtheit der Abfallverursacher die Gesamtheit der Entsorgungskosten“ zu tragen habe (BGE 125 I 449, E. 3 b ff). Indessen fällt die aus ökologischer Sicht interessante Steuerungskomponente des Verursacherprinzips (vgl. 2.2.1.2) umso weniger ins Gewicht, je weniger Bezug besteht zwischen dem individuell zu leistenden Abgabenteil und dem individuellen Verursachungsanteil. Der *St.Moritzer* Entscheid nimmt die an der früheren verwässernden Formulierung erwähnte Kritik von FRICK, S. 75, ansatzweise auf. Vgl. dazu auch Ziff. 3.2.4.1.

Als Korrelat des Verursacherprinzips wurde bei der Gesetzesrevision das Wirtschaftlichkeitsprinzip für den Betrieb der Entsorgungsanlagen eingeführt (Art. 10 Abs. 1^{bis} GSchG bzw. Art. 31b Abs. 2 USG): Diese Anlagen sind nach analogen Kriterien aufzubauen und zu führen wie gewinnorientierte Betriebe. Auch in diesem Zusammenhang dienen die in Art. 60a Abs. 1 und 3 GSchG aufgeführten Faktoren der Konkretisierung. Zusätzlich verpflichtet das Gesetz ausdrücklich zur Vermeidung von Überkapazitäten und zu einer sorgfältigen, über die Kantonsgrenzen hinaus reichenden Planung (Art. 10 Abs. 1^{bis} und Art. 7 Abs. 3 GSchG; Botschaft GSchG, BBl 1996 IV 1217, 1228f).

Aus dem Verursacherprinzip ergibt sich sodann, dass die Kosten für den Betrieb der Abwasseranlagen nicht bereits in die nur einmalig zu erhebenden Erschliessungs- oder Anschlussbeiträge eingerechnet werden können. Soweit es um die Finanzierung des Betriebs der Anlagen geht, muss sich die *Bemessung der Abgabe auf die Benützung beziehen* und wiederkehrend ausgestaltet sein.

2.2.6 Zum Verursacherprinzip gemäss GSchG

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Abgaben im Abwasserbereich hat KARLEN 1999 primär für die Zeit vor Inkrafttreten von Art. 60a GSchG zusammengefasst. Darin finden die neuen Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit und zur verursachergerechten Kostenanlastung noch kaum Beachtung. In der Regel geht es um den Schutz des Einzelnen vor willkürlichen oder übermässigen Abgaben, namentlich bei den einmalig zu leistenden Abgaben. Auch die seitherige Praxis behandelt mehrheitlich jene Abgaben, mit denen die Erstellung der Infrastruktur (Erschliessung von Baugrundstücken, Anschluss an das Wasserversorgungs- / Abwasserentsorgungssystem) finanziert werden. Die Aussagen der wenigen Entscheide zu Benützungsgebühren im Abwasserbereich können jedoch durch Hinweise aus der höchstrichterlichen Praxis zu den Abgaben für die Entsorgung des Siedlungsabfalls ergänzt werden.

3. Bundesrechtskonforme Abwasserreglemente

3.1 Mindestanteil mengenabhängiger Abgaben: Ausgangslage (Frage 2.1)

3.1.1 Ausgangslage

Dem Gesetz und der Rechtsprechung lassen sich keine kochbuchrezeptartigen Aussagen dazu entnehmen, *welcher Anteil* der kostendeckenden und verursachergerechten Abgaben sich nach der (gemessenen) *Menge* des Abwassers richten soll. Fest steht lediglich, *dass* für die Höhe dieser Abgaben *mindestens zu einem wichtigen Teil* die effektive Inanspruchnahme der Leistung massgeblich ist. Denn einerseits haben Kausalabgaben allgemein dem Äquivalenzprinzip zu genügen (vgl. 2.2.3) und andererseits verpflichtet das GSchG auf eine kostendeckende und verursachergerechte Finanzierung der Abwasserentsorgung (vgl. 2.2.4, 2.2.6).

In Ergänzung zur Rechtsprechung des Bundesgerichts fliessen hier Überlegungen aus der wissenschaftlichen Literatur ein, allerdings – in Übereinkunft mit dem Auftraggeber – ohne vollständige Zitatnachweise.

In der kommunalen Praxis der Abwasserentsorgung spielen Dienstleistungen etablierter Fachorganisationen eine grosse Rolle. So beziehen sich viele Gemeinden auf die VSA/FES-Richtlinien über die Finanzierung, die – soweit sie mit den rechtlichen Vorgaben konsistent sind – in Ergänzung zu Lehre und Rechtsprechung auch hier zu berücksichtigen sind.

Sodann hat das BUWAL als Vollzugshilfe für die Ausgestaltung der Abgaben zur kostendeckenden, verursachergerechten Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung Richtlinien erlassen. Diese können für die Regelung der Abgaben beim Abwasser soweit herangezogen werden als die Verhältnisse analog sind (vgl. auch Ziff. 2.2.1.2).

3.1.2 Rahmen für Abgabenmodelle

Bei der Gewichtung der Komponente, die nach der effektiven Entsorgungsleistung bemessen wird, besteht ein gewisser Spielraum. Die Grenzen können folgendermassen abgesteckt werden:

Ausgehend davon, dass sämtliche Leistungen der gesamten Abwasserentsorgung verursachergerecht zu finanzieren sind, widersprechen Gebührentarife, die sich ausschliesslich auf mengenunabhängige Faktoren beziehen, den Grundsätzen von Art. 60a Abs. 1 GSchG. Ebenso wenig können Tarife, die sich *ausschliesslich* am Faktor der tatsächlich verursachten und entsorgten Abwassermenge ausrichten, als verursachergerecht gelten.¹⁶

Im Vordergrund stehen zweigliedrige Tarifmodelle, die

- eine für wenige Kategorien fix festgelegte monatliche oder jährliche Pauschalgebühr („Infrastrukturgebühr“, „Grundgebühr“ u.ä.)

kombinieren mit

- einem variablen Preisanteil, der sich nach der Art und Menge des Abwassers richtet („Mengengebühren“, „Mengenpreis“ u.ä.).¹⁷

¹⁶ Vgl. namentlich die Ausführungen von KARLEN zu den Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur für die Abwasserentsorgung. Für die Finanzierung der Abfallentsorgung fällt die Beurteilung reiner Mengengebühren etwas weniger apodiktisch aus („eine besondere Herausforderung“, BRUNNER, Kommentar USG, N 84 zu Art. 32a); die Schwierigkeiten sind aber unübersehbar.

¹⁷ Die in enger Zusammenarbeit mit den Interessierten entwickelte BUWAL-Richtlinie zu den Siedlungsabfallgebühren spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem

3.1.3 Effektiver und abstrakter Bezug zur Verursachung

Mit Mengengebühren soll die *effektive Inanspruchnahme* der Dienstleistung Abwasserentsorgung erfasst und abgegolten werden. Der strikten Umsetzung des Verursacherprinzips sind indessen aus praktischen Gründen Grenzen gesetzt. So ist es beim Abwasser aus Haushalten in der Regel zu aufwändig, das effektiv eingeleitete Schmutzwasser zum Mass zu nehmen. Stattdessen wird beispielsweise auf den Frischwasserbezug abgestellt, d.h. eine variable Grösse, die durch das Verhalten der Einzelnen gesteuert werden kann. Diese Art des Bezugs wird hier als *effektiver Bezug zur Verursachung* bezeichnet.

Die Kosten der Abwasserentsorgung werden allerdings nicht ausschliesslich durch die effektive Inanspruchnahme dieser Dienstleistung bestimmt. Gewisse Aufwendungen fallen unabhängig von der Menge des eingeleiteten Schmutzwassers an. Auch diese sind verursachergerecht zu finanzieren, doch ist hier ein *abstrakter Bezug zur Verursachung* massgeblich.

Die Wahl des Bemessungskriteriums bestimmt das Verhältnis zur Verursachung: Je weiter sich der Anknüpfungspunkt von den Abwassererzeugern entfernt, umso stärker sinkt die Proportionalität zu Art und Menge des Abwassers. Dem Verursacherprinzip kaum mehr gerecht wird sowohl bei Haushalten wie auch Betrieben eine Gebühr, die an den Gebäudeversicherungswert oder (insbesondere ausserhalb der Städte) an die Liegenschaftsgrösse anknüpft. Der Verursachung im abstrakten Sinn entspricht hingegen eine Bemessung, die bei Haushalten pro Person mit Wohnsitz oder bei Betrieben pro Anzahl Angestellte und zusätzlich allenfalls nach Betriebsart erfolgt. Es können aus verwaltungsökonomischen Gründen (vgl. Ziff. 2.2.5) auch abwasserrelevante Grössen herangezogen werden, die sich weniger stark verändern wie z.B. Raummasse. Im Gastgewerbe mag beispielsweise die Betten- oder Sitzzahl als aussagekräftiges Bemessungskriterium dienen.

Die Übersicht in Ziff. 6.2 enthält eine Bewertung verschiedener im Zusammenhang mit Abwasser- oder Abfallgebühren diskutierter Kriterien.

- Als *verursacherbezogen* bezeichnet werden sowohl *effektiv* wie auch *abstrakt* an der Verursachung ausgerichtete Faktoren.

„Königsweg für die Umsetzung der verursachergerechten Finanzierung“ (S. 26). Vgl. auch BRUNNER, Kommentar USG, N 83ff zu Art. 32a.

-
- Wenn ein Bemessungskriterium mit der Abwasserentsorgung nichts zu tun hat, ist es *ohne Versursacherbezug*.
 - Kriterien, die in den Ausnahmefällen nach Art. 60a Abs. 2 GSchG allenfalls in Frage kommen, sind als *bedingt verursacherbezogen* bezeichnet.

3.2 Bemessungsgrößen für Abwassergebühren (Fragen 2.2 und 2.3)

3.2.1 Verschmutztes und unverschmutztes Abwasser

Art. 7 GSchG unterscheidet bezüglich der Vorgaben an die Beseitigung verschmutztes Abwasser einerseits von unverschmutztem Abwasser (Niederschlags- oder Meteorwasser) andererseits, differenziert also nach der *Abwasserart*. Längerfristig ist ein Kanalisationssystem zu verwirklichen, das verschmutztes und unverschmutztes Wasser getrennt zu entsorgen und damit die je spezifischen Anforderungen zu erfüllen erlaubt. Aber auch bei den hergebrachten Mischkanalisationen unterscheiden sich die Aufwendungen aus dem Anfall des unverschmutzten von jenen aus dem Anfall des verschmutzten Abwassers.

In diesem Sinn verlangt Art. 60a Abs. 1 Bst. a GSchG unter anderem, dass bei der Ausgestaltung der Abgaben auch die *Art* des Abwassers zu berücksichtigen ist. Nach dem Bundesgericht wäre eine „...Kostenaufteilung allein nach Massgabe des Mengenverhältnisses von Schmutz- und Niederschlagswasser ... nicht sachgerecht“ (Urteil vom 23. März 2004, URP 2004 211, E. 3.3.2, *Basel*). Ob das zu entsorgende Abwasser verschmutzt (Ziff. 3.2.3) ist oder nicht (Ziff. 3.2.2), muss sich deshalb grundsätzlich in der Gestaltung der Abgabentarife reflektieren.¹⁸

Weil der Verschmutzungsgrad als Abgrenzungskriterium dient und nicht die Herkunft des Wassers, muss das Meteor- oder Niederschlagswasser, das primär von öffentlichen Strassen und Plätzen stammt, als separate Unterkategorie behandelt werden: Es ist in der Regel verschmutzt und muss deshalb auch abwassertechnisch behandelt werden. Dies wird hier jedoch nicht weiter berücksichtigt.

¹⁸ Allerdings ist diese Differenzierung noch nicht flächendeckend eingeführt. Deshalb messen ältere Gerichtsentscheide, namentlich solche aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des geltenden GSchG (1. November 1991), sowie Vollzugshilfen dieser Unterscheidung oft noch wenig Bedeutung zu.

3.2.2 Verursachergerechte Bemessungsgrössen für unverschmutztes Abwasser

3.2.2.1 Verursacherbezug

Wegen des Spielraums bei der Abgabenregelung (Ziff. 2.2.2) lässt sich aus dem Bundesrecht nicht direkt ableiten, wie die Gebühren für die Entsorgung *unverschmutzten* Abwassers zu gestalten sind. Entschieden ist nur, dass Tarife mit einem „... Verteilungsschlüssel, der sich ausschliesslich am Mengenverhältnis orientiert und der unterschiedlichen Qualität von Schmutz- und Meteorwasser keine Rechnung trägt, ... Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG ungenügend umsetzen“ (Urteil vom 23. März 2004, URP 2004 211, E. 3.3.1, *Basel*). Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass „das Meteorwasser (neben einem gewissen Verwaltungsaufwand) keine Betriebskosten im eigentlichen Sinne verursacht, sondern diese vielmehr senkt, indem es die Kanalisationsleitungen durchspült und von Schmutzablagerungen befreit“ (E. 3.3.2; vgl. E. 2.2 für die Beschreibung des beurteilten Basler Tarifs).

Die heute vorkommenden bundesrechtskonformen Regelungen betreffend unverschmutztes Wasser sind vielfältig, lassen sich im Wesentlichen jedoch auf folgende Charakterisierung reduzieren: Die Finanzierung der Meteorwasserableitung erfolgt über Gebühren, die sich am Verursacherprinzip orientieren, indessen nicht nach der effektiv gemessenen Abwassermenge richten. Vielmehr wird eine Pauschalgebühr (Infrastruktur-, Grundgebühr u.ä., vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 3.2.3.2) erhoben.¹⁹

Als unwesentlich²⁰ erscheint, ob dieser Gebührenanteil zusätzlich zu einer zweigliedrigen Abwassergebühr (Ziff. 3.1) separat erhoben und bemessen wird (z.B. als speziell ausgewiesene „Meteorwassergebühr“) oder ob ein im Abwasserreglement generell festgelegter Verteilungsschlüssel den Anteil von verschmutztem und unverschmutztem Abwasser in angemessener Weise innerhalb der zweigliedrigen Abwassergebühr bei der Grundgebühr berücksichtigt.

¹⁹ So auch die VSA/FES-Richtlinie S. 50.

²⁰ Vgl. Ziff. 5.1 zum Rechnungswesen.

3.2.2.2 Bemessungsvarianten

Ist das Verursacherprinzip für die Abgabe zur Finanzierung des unverschmutzten Abwassers aus Niederschlägen massgeblich, ohne dass indessen die Abwassermengen *effektiv* gemessen und verrechnet werden könnten, muss ein Bemessungskriterium gewählt werden, das wenigstens einen genügenden Bezug zu der aus den Niederschlägen abfliessenden Menge Abwasser aufweist. Dieser Bezug zur Verursachung ist zwar kein effektiver, muss aber – immerhin – noch ein abstrakter sein.

Als Bemessungsfaktor verbreitet sind Varianten der im Auftrag (Ziff. III 2.3) erwähnten zonengewichteten Grundstücksfläche. Denn die zu berücksichtigende Menge²¹ des unverschmutzten Meteorwassers wird primär durch den maximalen Niederschlag und die Flächen bestimmt, die eine direkte Versickerung (Art. 7 Abs. 2 GSchG) ausschliessen. Deshalb wird für die Gebührenbemessung oft eine Kombination (beispielsweise) der Gebäudegrundfläche oder Liegenschaftengrösse mit dem Bebauungs- oder Versiegelungsgrad herangezogen (vgl. annotierte Übersicht zu den Bemessungskriterien in Ziff. 6.2). Als Bemessungsfaktoren bezüglich des unverschmutzten Abwassers nicht verursachergerecht sind hingegen namentlich die Liegenschaftengrösse allein, der Steuer- oder Versicherungswert von Gebäuden oder Liegenschaften sowie die Wasserhahnen-, Wohnungs- oder Zimmerzahl der Gebäude oder Liegenschaften. Denn diese Kriterien sagen nichts dazu aus, mit wie viel Niederschlagswasser, das in die Kanalisation abfließt, gerechnet werden muss.

Dass sich die Situation bezüglich Niederschlagswasser in dicht bebauten Gegenden einerseits und in hauptsächlich ländlich ausgerichteten andererseits stark unterscheiden, sollte bei der Gestaltung der Gebührentarife berücksichtigt werden.

²¹ Es handelt sich dabei um die *potenziell* anfallende Menge, die für die Auslegung der Kanalisation massgebend ist; die effektiv versiegelte Fläche ist aus verwaltungsökonomischen Gründen zumindest in Bauentwicklungsgebieten als Bemessungsfaktor für eine Pauschalgebühr ungeeignet.

3.2.3 Verursachergerechte Bemessungsgrössen für verschmutztes Abwasser

3.2.3.1 Mengengebühr (auch Mengenpreis)

Verursachergerechte Abwassergebühren müssen einen *Bezug zur effektiven Abwassermenge* aufweisen (vgl. allgemein Ziff. 2.2.5). Ein entsprechender Gebührentarif setzt grundsätzlich Messeinrichtungen voraus. Diese müssen indessen nicht zwingend die *Abwassermenge* (Menge des Schmutzwassers) genau erfassen. Zulässig (und weit verbreitet) sind – was allerdings bereits als Pauschalierung zu verstehen ist – insbesondere Zähler, die den Verbrauch an *Frischwasser* messen.

Als weiterer Faktor muss beim Mengenpreis das *Mass der Verschmutzung* in Rechnung gestellt werden. Dieser Faktor kommt nur bei abwasserintensiven Betrieben (vgl. auch Art. 12 Abs. 1 GSchG) zum Tragen und wird hier nicht näher behandelt.²²

3.2.3.2 Pauschalgebühr (auch Grundgebühr, Infrastrukturgebühr)

Bei der Pauschalgebühr entfällt die *direkte* (strikte) Proportionalität zur entsorgten Abwassermenge. Diese Gebühr ist auch zu entrichten, wenn tatsächlich keine Entsorgungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden. Sie findet ihre Begründung – als abstrakten Bezug zur Verursachung – darin, dass vom Gemeinwesen gewisse Infrastrukturen und Dienstleistungen unabhängig von der realisierten Nutzung zur Verfügung gestellt werden müssen. Bei der Abwasserentsorgung fällt namentlich ins Gewicht, dass die Kanalisations- und Reinigungsanlagen nach den möglichen Spitzenbelastungen zu dimensionieren sind. Zu denken ist an besonders schwere Niederschläge einerseits und andererseits an die Belastungsspitzen in Tourismusgebieten während der Feriensaison. Mehrfach hielt denn auch das Bundesgerichts im Zusammenhang mit Entsorgungsgebühren für Abfälle fest: „Das Verursacherprinzip kann nicht so interpretiert werden, dass ausschliesslich eine zur effektiv produzierten Abfallmenge proportionale Kostenverteilung zulässig wäre« (Urteil vom 28. Oktober 1996, Zürich, URP 1997 39 E. 3a mit Hinweisen auf weitere Entscheide).²³ Zulässig sind vielmehr

²² „Verschmutzungszuschlag“, vgl. etwa SVA/FES-Richtlinie Ziff. 3.8 und Anhang B.

²³ Die Lehre ist nicht einhellig. So ordnet RAUSCH, S. 637f, Pauschalgebühren prinzipiell dem Ausnahmetatbestand von Abs. 2 zu (vgl. Ziff. 4.1.1).

auch in abstrakter Weise verursacherbezogene Kriterien wie beispielsweise das Gebäudevolumen oder die zonengewichtete Grundstücksfläche; vgl. dazu die Übersicht in Ziff. 6.2.

3.2.4 Zusatzbemerkungen

3.2.4.1 Pauschalierung und Verursacherprinzip allgemein

FRICK kritisiert, dass die vom Bundesgericht im Zusammenhang mit der Pauschalierung von Entsorgungstarifen (vgl. Ziff. 2.2.3) mehrmals verwendete „Formulierung dem Grundsatz der individuellen Kostenbemessung zu wenig Nachdruck verleiht“ (S. 76). Er betont, dass die *exakte* Umsetzung des Verursacherprinzips nur dann durch eine pauschalierte, schematisierte oder abstrakte Kostenbemessung zu ersetzen ist, wenn wesentliche faktische oder verwaltungsökonomische Gründe ein Vorgehen nicht zulassen, das sich strikt am Verursacherprinzip ausrichtet. Eine Pauschalierung darf deshalb „*nicht zu grob*“ (S. 75) ausfallen. Das Verursacherprinzip ist nicht bereits dann umgesetzt, wenn eine Pauschalierung als noch nicht willkürlich zu beurteilen ist (S. 82).

Diese berechtigten Einwände sind namentlich wegen der Steuerungsfunktion des Verursacherprinzips (Ziff. 2.2.5) ernst zu nehmen. Aufgrund der Rahmenbedingungen, unter denen das Bundesgericht selbständiges kantonales Recht überprüft (Ziff. 2.2.2), wird allerdings die Rechtsprechung dafür keine klare Abgrenzungslinie ziehen.

3.2.4.2 Korrekturfaktoren bei Pauschalierungen

Pauschalierungen haben zur Folge, dass die Rechtsanwendung in Konstellationen, die von der durchschnittlich zu beurteilenden Situation stark abweichen, nicht angemessen und unter Umständen sogar willkürlich ist; vgl. dazu die illustrierenden Anmerkungen zur Übersicht in Ziff. 6.2. Schon um die politischen Diskussionen über die Tarife für die Abwassergebührentsorgung zu entlasten, empfiehlt es sich deshalb, im Falle von Pauschalierungen Möglichkeiten dafür vorzusehen, dass auch untypische Konstellationen adäquat behandelt werden können. Um dies zu erreichen, gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, die hier nur skizziert werden können.

Ein wichtiger Vorentscheid fällt bei der Wahl des Pauschalierungsgrades. Werden zum Beispiel bezüglich der Gebühr für die Entsorgung des Niederschlagswassers Bau- und Nichtbauzonen sowie öffentliche Strassen und Plätze unterschieden, werden weniger untypische Fälle zu beurteilen sein als wenn für Meteorwasser nur eine einzige Kategorie vorgesehen ist. Andererseits können sehr differenzierte Unterscheidungen wieder zu neuen Ungerechtigkeiten führen (vgl. Ziff. 2.2.3).

Aus der Sicht der Verwaltungsökonomie sind sodann Bestimmungen nützlich, die in untypischen Fällen ein Abweichen von der Pauschale und die Festsetzung der zu leistenden Gebühr aufgrund einer Einzelfallbeurteilung erlauben. Als Schulbeispiel genannt wird etwa der Fall, dass eine Gemeinde den variablen Teil der Abwassergebühr nach dem benutzten Frischwasser bemisst. Bei einer Baumschule, die einen Grossteil des bezogenen Frischwassers zur Bewässerung und nicht wie in Haushalten üblich als Trinkwasser benützt, wird der Bezug zwischen Frischwassermenge und Abwassermenge zu lose. Eine Korrekturmöglichkeit, z.B. auf Antrag der Betroffenen, ist zweckmässig.

3.2.4.3 Auf die Verursacher nicht überwälzbare Kosten der Entsorgung

Nicht alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Abwasserentsorgung entstehen können, dürfen den Verursachern überbunden werden. Zu denken ist beispielsweise an Planungs- oder Managementfehler, die zu Zusatzkosten führen. Vgl. dazu BRUNNER, Kommentar USG, N 70 zu Art. 32a.

3.3 Mindestanteil mengenabhängiger Abgaben: Antworten (Frage 2.1)

Art. 60a GSchG lässt sich bundesrechtskonform in unterschiedlich konzipierten Gebührentarifen umsetzen. Gemeinsam ist solchen Tarifen ein nachvollziehbarer, begründbarer Bezug zur Verursachung. Im Weiteren besteht jedoch ein Spielraum, der auch rechtlich nicht zwingende, politische Entscheide ermöglicht. Der zwingend vorausgesetzte Bezug zur Verursachung verlangt in aller Regel (vgl. für Ausnahmen insbesondere Ziff. 4.1) eine Messung der Abwassermenge oder ersatzweise des Frischwassers. Die Gebühr wird zwar nicht allein durch diesen Bezug zur in Anspruch genommenen Menge bestimmt, diesem „Mengenpreis“ kommt bei der Gebührengestal-

tung jedoch Priorität zu (Ziff. 3.2.3).²⁴ Diese Orientierung an variablen Grössen unterscheidet die Abgabe für die Finanzierung der Entsorgungsdienstleistungen auch von den in der Regel einmaligen Abgaben, die zur Finanzierung der Erstellung der Infrastruktur erhoben werden. Schliesslich legt die Tatsache, dass für die Messungen ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand erforderlich ist, nahe, den Mengenanteil bei der Abwassergebühr nicht zu marginalisieren.

3.4 Verwendung geäufter Rückstellungen (Fragen 2.4 und 2.5)

3.4.1 Rückstellungen nach geltendem Bundesrecht

Nach Art. 60a Abs. 3 GSchG müssen die Anlageninhaber Rückstellungen bilden. Mit diesen Buchungsvorgängen werden Reserven gebildet, um für geplante Investitionen eine angemessene Eigenfinanzierung zu sichern. Der im GSchG und USG verwendete Begriff «Rückstellungen» ist nicht im handels- oder steuerrechtlich engen Sinn zu verstehen, sondern steht umfassender für die so genannten Wiederbeschaffungsreserven.

Rückstellungen sollen insbesondere die Sanierung und den Ersatz der Abwasseranlagen, aber auch deren Erweiterung sowie die allenfalls notwendigen Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sicherstellen (Art. 60a Abs. 1 Bst. d GSchG).²⁵ Ziel von Art. 60a Abs. 3 GSchG ist es, die Kosten zur Aufrechterhaltung der Entsorgung auch langfristig zu decken.²⁶

Zu betonen ist, dass nicht ein einziges richtiges Vorgehen die Orientierung der Finanzierung an der Aufrechterhaltung der Entsorgung bestimmt. Entscheidend sind namentlich ökonomische Überlegungen unter Berücksichtigung der baulichen Situation der Abwasseranlagen einer bestimmten Gemeinde oder Region. Die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle, wie sie namentlich MÜLLER darstellt, sind bei der Ausgestaltung von Gebührenerlassen entsprechend zu gewichten.

²⁴ Vgl. auch VSA/FES-Richtlinie S. 51.

²⁵ Vgl. BGE 125 I 449 E. 3b ee, *Abfallfonds BE* = URP 2000 133, 140, und zu dieser Problematik auch REVAZ, S. 317, und MÜLLER, 533.

²⁶ Vgl. bezüglich Abfall den in Fn. 25 erwähnten Entscheid.

3.4.2 Rückstellungen und früheres Bundesrecht

Das GSchG enthielt in den früheren Fassungen, also vor Inkrafttreten der Bestimmung von Art. 60a GSchG, keine Vorgaben zur Finanzierung und entsprechend auch keine zu allfälligen Rückstellungen. Für die früher geäußerten Reserven gilt deshalb das damalige kantonale Recht. Soweit die bereits bestehenden Reserven der Inhaber von kommunalen Abwasseranlagen heute nicht als Rückstellungen i.S. von Art. 60a Abs. 3 GSchG erforderlich zu gelten haben,²⁷ sollte es dem kantonalen Rechtsetzer freistehen, über deren Verwendung im Rahmen der nachfolgenden Überlegungen zu legislieren. Da die meisten Urner Gemeinden ihre Abwasserentsorgung noch nicht kostendeckend finanzieren und damit wohl namentlich die Vorschriften von Art. 60a Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 Bst. d GSchG nicht erfüllen, besteht allerdings kaum Spielraum für selbständiges kantonales Recht.

3.4.3 Verwendungszweck Deckung Lücke

Grundsätzlich sind die Abgaben zur Finanzierung der Abwasserentsorgung so anzusetzen, dass sie diese staatliche Leistung kostendeckend finanzieren (Ziff. 2.2.4). Dafür ist indessen nicht ausschliesslich auf wiederkehrende Gebühren abzustellen. Auch die hier nicht näher untersuchten einmaligen Abgaben wie Kanalisations- oder Anschlussbeiträge oder –gebühren sind in Rechnung zu stellen.

Entsteht in der Spezialrechnung ein Manko, so ist es primär durch Anpassung der künftigen Abgaben zu schliessen. Aus den Ausführungen des Bundesgerichts im Zusammenhang mit einem gerade umgekehrt gelagerten Fall lässt sich immerhin zusätzlich ableiten, dass die Regeln von Art. 60a GSchG nicht einfach auf Finanzierungen aus der Zeit vor Inkrafttreten dieser Bestimmung übertragen werden können (Urteil vom 28. August 2003, URP 2004 111, E. 5.3, *Sent*):

„Soweit es sich aber um die ungedeckten Kosten aus der Zeit vor Inkrafttreten der genannten Vorschrift handelt, läge in der allfälligen Verwendung von Steuermitteln an sich noch kein Verstoß gegen das bundesrechtliche Verursacherprinzip. Dieses hindert die Gemeinde im Übrigen auch nicht daran, Fehlbeträge, welche durch seinerzeit zu tief bemessene Beiträge oder Anschlussgebühren entstanden sind, bis zu einem gewissen Grad durch eine Anhebung der periodischen Gebühren zu amortisieren.“

²⁷ Vgl. zu den übergangsrechtlichen Problemen solcher Finanzlösungen insbesondere den in Fn. 25 erwähnten Entscheid, E. 3 b) aa).

Sodann können bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 60a Abs. 2 GSchG nötigenfalls Gelder aus dem allgemeinen Staatshaushalt beigezogen werden.

3.4.4 Verwendungszweck Verbilligung Benützungsgebühren

Rückstellungen gemäss Art. 60 Abs. 3 GSchG für die Verbilligung der wiederkehrenden Benützungsgebühren zu verwenden, widerspräche den Vorgaben des heutigen Bundesrechts für diese Finanzmittel (Ziff. 3.4.1). Auch früher geäufterte Reserven, über die das kantonale Recht selbständig legiferieren kann (Ziff. 3.4.2), dürfen indessen grundsätzlich nicht zur Verbilligung von wiederkehrenden Gebühren verwendet werden. Denn das Bundesrecht schreibt vor, dass diese Abgaben nach den Grundsätzen der Kostendeckung und Verursachung auszugestaltet sind (vgl. im Einzelnen Ziff. 3.2).

Eine Ausnahme von dieser Regelung enthält Art. 60a Abs. 2 GSchG für den Fall, dass ökologische Interessen eine Abweichung vom Kostendeckungs- und/oder Verursacherprinzip verlangen (vgl. nachfolgend Ziff. 4.1). Soweit altrechtliche Reserven nicht als Rückstellungen gemäss Art. 60a Abs. 3 GSchG zu behandeln sind (Ziff. 3.4.2), können sie im Rahmen des nach Art. 60a Abs. 2 GSchG Zulässigen zur Verbilligung wiederkehrender Abgaben eingesetzt werden.

4. Art. 60a Abs. 2 GSchG und kantonale Subventionen (Frage 3)

4.1 Art. 60a Abs. 2 GSchG und das kantonale Recht

4.1.1 Funktion und Bedeutung von Art. 60a Abs. 2 GSchG

Der Gesetzgeber sieht die Möglichkeit, ausnahmsweise vom Kostendeckungs- und/oder Verursacherprinzip abzuweichen, ausschliesslich für den Fall vor, dass *ökologische* Interessen bei der strikten Anwendung dieser Grundsätze gefährdet würden:

Vorausgesetzt ist nach Wortlaut von Art. 60a Abs. 2 GSchG die *Gefährdung der umweltverträglichen Entsorgung des Abwassers*.

Diskutiert wurde und wird die Ausnahmebestimmung namentlich im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen (Art. 32a Abs. 2 USG): Abfälle sollen nicht, ausgelöst durch die gewählte Abgabenregelung, in massgeblichem Umfang vorschriftswidrig („wild“) entsorgt werden und damit direkt die Umwelt belasten. Zudem soll die Verwertung von Abfällen i.S. von Art. 30 Abs. 2 USG gegenüber der Verbrennung und Ablagerung bevorzugt werden.²⁸

Das Problem der vorschriftswidrigen Entsorgung ist beim Abwasser wegen der weitestgehend ausgebauten Infrastruktur von verschwindend kleiner Bedeutung.²⁹ Für die Abwasserentsorgung von grösserer Relevanz ist die Konstellation, dass kommunale Gebührenregelungen wegen Nichtbeachtung von Art. 60a Abs. 1 GSchG nichtig sind und deshalb für die Abwasserentsorgung mangels genügender gesetzlicher Grundlage keine oder nicht genügende zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen. In dieser Situation wären sowohl die dauernde Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip wie auch eine nachträgliche massive Erhöhung der Kausalabgaben kontraproduktiv. Die Ausnahmebestimmung von Art. 60a Abs. 2 GSchG soll es namentlich ermöglichen, den Systemwechsel von der jahrzehntelangen Subventionierung der Abwasserentsorgung zu ihrer kostendeckenden und verursachergerechten Finanzierung zu erleichtern und den unter Umständen harten Bruch etwas abzufedern.

Zu betonen ist, dass Abs. 2 nicht die gesetzliche Grundlage darstellt für eine dauernde alternative – nicht an Kostendeckungs- und Verursacherprinzip ausgerichtete – Finanzierung der Abwasserentsorgung: Die Abweichungen i.S. von Abs. 2 sind nur Ausnahmelösungen. Das Mass und vor allem auch die Dauer der Abweichung vom Grundsatz der kostendeckenden und verursachergerechten Finanzierung darf die Regelung von Abs. 1 weder durchlöchern noch gar aufheben.³⁰ Die Abweichungen sowohl vom Kostendeckungs- wie auch vom Verursacherprinzip sind nur zulässig „soweit erforderlich“.

²⁸ Botschaft GSchG, BBl 1996 IV 1217, 1235.

²⁹ Deshalb ist hier auch nicht näher darauf einzugehen, unter welchen Voraussetzungen allenfalls eine Gebühr verursachergerecht ist, die nur an der Personenzahl, nicht aber an der verursachten Abwassermenge ausgerichtet ist.

³⁰ Der Bundesrat formulierte in seiner Antwort zu einer Motion Wasserfallen bezüglich Art. 32a Abs. 2 USG: „In der Praxis wird es ... um zeitlich und lokal begrenzte Ausnahmen gehen.“

Werden Ausnahmeregelungen erlassen, muss einerseits periodisch überprüft werden, ob bzw. inwieweit sie noch erforderlich sind. Es ist deshalb sinnvoll, solche Regelungen speziell zu begründen und auch zu befristen. Andererseits verhalten sich Gemeinwesen, die vorübergehend einen Teil der Finanzierung in Abweichung von Art. 60 Abs. 1 GSchG sicherstellen, gesetzeskonform i.S. von Art. 60a Abs. 2 GSchG, wenn dieses Vorgehen zum Schutz der Umwelt erforderlich ist.

4.1.2 Umsetzung von Art. 60a Abs. 2 GSchG

Je nach Problemlage³¹ lässt Art. 60a Abs. 2 GSchG zu, im Hinblick auf die Sicherstellung einer umweltverträglichen Abwasserentsorgung beim Verursacherprinzip allein oder beim Verursacherprinzip und beim Kostendeckungsprinzip zugleich Abstriche zu machen.

Wird das Kostendeckungsprinzip konsequent angewendet und die Finanzierung der Abwasserentsorgung ausschliesslich durch Kausalabgaben alimentiert, kann zur Abfederung der Härten des Verursacherprinzips der gemäss den Grundsätzen von Art. 60a Abs. 1 GSchG gebotene Anteil der *Mengengebühr* (vgl. Ziff. 3.2.4.3) reduziert werden: Nötigenfalls ist der Anteil des aufgrund von Messungen in Rechnung gestellten Abwassers vorübergehend auf Null zu setzen und vollumfänglich durch eine Pauschalgebühr zu ersetzen. Auf diese Weise entfällt das Verursacherprinzip bei der Gebührenbemessung nicht gänzlich, allerdings kommt es nur noch in abstrakter Weise und ohne Bezug zur tatsächlich erzeugten Abwassermenge (Abs. 1 Bst. a) zum Tragen (Ziff. 3.1.3).

Zum anderen kann es erforderlich sein, die Abwasserentsorgung zumindest parziell (nur in extremen Fällen: ganz) nach dem Gemeinlastprinzip und damit aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. In diesem Fall verzichtet man nicht nur auf die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips, sondern zusätzlich auf die kostendeckende Spezialfinanzierung (vgl. Ziff. 2.2.4).

³¹ Vgl. die Beispiele bei BRUNNER, Kommentar USG, N 37 zu Art. 32a.

4.2 Zulässigkeit von Subventionen?

Mit dem Verursacherprinzip sind Subventionen grundsätzlich nicht vereinbar. Denn mit Finanzhilfen und Abgeltungen kommt das dem Verursacherprinzip widersprechende Gemeinlastprinzip zum Zug: Die Kosten der Entsorgung werden nicht internalisiert.³²

Der Gegensatz zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip schliesst allerdings nicht jede Art von Subventionen (als nicht verursachergerecht) aus.

Bereits die gesetzliche Regelung der Entsorgungsfinanzierung in Art. 60a GSchG sieht die Möglichkeit zur Abweichung vom strikt umgesetzten Verursacherprinzip vor: Abs. 2 lässt es (sowohl nach GSchG wie nach USG) zu, dass die Entsorgung „soweit erforderlich anders finanziert“ wird. Vgl. dazu soeben Ziff. 4.1.1.

Sodann sollen mit einer vom Gesetz selber in Art. 61 GSchG näher umschriebenen Subvention bauliche Massnahmen zur Stickstoffelimination gefördert werden, zu denen die Schweiz aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen oder von Beschlüssen internationaler Organisationen verpflichtet ist. Es handelt sich hierbei um Entstickungsmassnahmen, die in der Schweiz – am Oberlauf von Strömen – vorgenommen werden und sich nicht primär lokal, sondern hauptsächlich zu Gunsten der Meere auswirken.

Zudem ist es nach dem Willen des Parlaments mit der verursachergerechten Entsorgungsfinanzierung vereinbar, dass Subventionen bzw. Steuermittel wesentliche regionale Ungleichheiten abbauen helfen. Zu denken ist primär an regionalpolitische Ausgleichsmassnahmen. Solche Ausnahmen sind indessen präzise zu regeln und grundsätzlich auf eine angemessene Zeitspanne zu beschränken. Die zulässige Dauer der ausnahmsweisen Subventionierung lässt sich nicht allgemein mit einer bestimmten Zahl von Jahren festlegen. Sie ergibt sich vielmehr aus den tatsächlichen Problemen und Erfordernissen. Die Überlegungen in Ziff. 4.1.2 sind sinngemäss massgeblich.

Schliesslich sind auch Subventionen mit dem Bundesrecht vereinbar, die aus dem kantonalen Feuerlöschfonds³³ entrichtet werden. Denn mit diesen Beiträgen soll nicht

³² Die Entstehung von Art. 60a GSchG steht wie bereits erwähnt in einem engen Bezug zur als notwendig erachteten Entlastung des Bundeshaushalts.

³³ Art. 5 Abs. 2 Bst. b der Verordnung vom 6. Juli 1959 (RB 30.3312).

die Finanzierung der Abwasserentsorgung alimentiert, sondern für das zur Brandbekämpfung nötige Löschwasser gesorgt werden.³⁴

5. Weitere Gesichtspunkte (Frage 4)

5.1 Rechnungswesen

Gemäss Art. 60a Abs. 4 GSchG sind die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben öffentlich zugänglich. Mit dieser bundesrechtlichen Vorgabe sind die Gemeinden vor neue Herausforderungen gestellt. Sie haben für die Abwasserentsorgung, wo dies noch nicht erfolgt ist, auf eine Spezialfinanzierung umzustellen, die für die Berechnung der Entsorgungsabgaben massgeblich ist. Deshalb ist konsequenterweise eine separate Rechnung zu führen. Diese Rechnung muss insbesondere Rückschlüsse auf die verschiedenen bei der Abgabebemessung gewählten Faktoren erlauben.³⁵ Das Bundesgericht äusserte sich in seinem Urteil vom 23. März 2004 (URP 2004 211, E. 6, *Basel*) zum Zweck dieses Anspruchs und setzte erste Pföcke bezüglich seiner Voraussetzungen und Grenzen:

„6.

6.1 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die kantonalen Behörden hätten ihm zu Unrecht die Einsichtnahme in die «Vollkostenrechnung» für die Stadtentwässerung verweigert ... Er rügt sinngemäss eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), wie er sich im vorliegenden Zusammenhang aus Art. 60a Abs. 4 GSchG ergibt. Gemäss dieser Bestimmung sind die Grundlagen für die Berechnung der (kostendeckenden) Abgaben für die Abwasserentsorgung öffentlich zugänglich zu machen. Der Anspruch auf Veröffentlichung beschlägt die gesamten Kosten und Einnahmen (Botschaft des Bundesrats vom 4. September 1996 zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes, BBl 1996 IV 1230; vgl. auch Brunner, Kommentar USG, N 95 zu Art. 32a). Dadurch soll eine «gewisse Transparenz» für die Benutzer geschaffen und der wirtschaftliche Betrieb der Anlagen gefördert werden (BBl 1996 IV 1230).

³⁴ Ebenfalls einen anderen Zweck haben Finanzausgleichsmassnahmen. Vgl. zu unterschiedlichen Zwecken im Zusammenhang mit Abgaben auch den in Fn. 25 erwähnten Fall des Abfallfonds BE.

³⁵ Vgl. zu den ökonomischen Überlegungen bei der Gebührengestaltung insbesondere MÜLLER.

6.2 Vor dem Appellationsgericht verlangte der Beschwerdeführer Einsicht in eine bis in alle Einzelheiten aufgeschlüsselte Gesamtrechnung. Dieses verneinte das Bestehen eines entsprechenden Anspruchs und erachtete die vom Amt für Umwelt und Energie veröffentlichte Jahresrechnung als ausreichend, obschon diese im Bereich der Abwasserableitung im Wesentlichen nur den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag wiedergibt, ohne näher über die Zusammensetzung der betreffenden Summen Aufschluss zu geben. Das Appellationsgericht lässt bei seinen Erwägungen Art. 60a Abs. 4 GSchG und die Ansprüche, die sich für den Gebührenpflichtigen daraus ergeben, ausser Acht. Zwar bedingt die gemäss dieser Bestimmung zu schaffende Transparenz nicht die Veröffentlichung einer detaillierten Rechnung «auf Vorrat». Wo ein Betroffener aber – sei es bezüglich der Kosten oder der vereinnahmten Gebühren – die Offenlegung von detaillierterem Zahlenmaterial verlangt, ist seinem Ersuchen grundsätzlich stattzugeben; für die Einsichtnahme ist der Nachweis eines spezifischen Interesses nicht erforderlich (Brunner, a.a.O., N 96 zu Art. 32a).

Wieweit der Anspruch des Gebührenpflichtigen auf Akteneinsicht gemäss Art. 60a Abs. 4 GSchG geht und auf welche Informationen er sich erstreckt, ist hier nicht abschliessend zu beantworten, weil die Beschwerde ohnehin unbegründet ist: Ein Einsichtsrecht, das über eine Kenntnisnahme vom Rechnungsergebnis in der vorliegenden Form hinausgeht, setzt die Wahrnehmung gewisser Obliegenheiten durch den Rechtsuchenden voraus. Dieser hat vorgängig die allgemein zugänglichen Informationen zu prüfen und, wenn er zusätzliche Daten erhalten möchte, mit einem entsprechenden Begehren an die zuständige kantonale Behörde zu gelangen. Entsprechendes hat der Beschwerdeführer vorliegend unterlassen: Er hat weder die publizierten Jahresrechnungen zur Kenntnis genommen, noch ist er je an das Baudepartement bzw. das Amt für Umwelt und Energie herangetreten. Selbst im Verfahren vor Appellationsgericht ... Unter diesen Umständen kann von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs keine Rede sein ...“

Da widersprechende kantonale Bestimmungen wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nichtig und daher nicht anwendbar sind, sollten sie auch formell aufgehoben werden. Das neue Bundesrecht zur Gestaltung der Abwassergebühren und die Öffentlichkeit der Entsorgungsrechnung legt namentlich eine Anpassung von Art. 14 RRG nahe. Zweckmässigerweise werden zudem weitere Vorschriften über die Gemeinderechnung im Hinblick auf die Anforderungen an die Finanzierung der Abwasserentsorgung (z.B. Berücksichtigung von Rückstellungen, vgl. Ziff. 3.4.1) neu gefasst. Aus dieser Revision der für den Gemeindehaushalt massgeblichen Rechtsgrundlagen dürfte sich ein intensiver Informations- und Schulungsbedarf ergeben.

5.2 Anpassungen bei den allgemeinen Steuern?³⁶

Wird die Finanzierung aus Steuermitteln in wesentlichen Bereichen abgelöst durch Spezialfinanzierungen auf der Basis des Verursacherprinzips, ist zu überlegen, inwieweit die Regelungen des allgemeinen Steuerwesens anzupassen sind: Das Verursacherprinzip enthält anders als das Gemeinlastprinzip grundsätzlich gerade keine soziale Komponente; die Umstellung auf eine verursachergerechte Finanzierung der Abwasserentsorgung sollte nicht zu einer höheren Staatsquote führen. Diese Aspekte sind namentlich im Zusammenhang mit der politischen Willensbildung zu den kommunalen Tarifen von Bedeutung.

5.3 Finanzierung der kantonalen Leistungen

Auch die Finanzierung der kantonalen Leistungen in der Abwasserentsorgung – namentlich die Aufsicht³⁷ – ist grundsätzlich kostendeckend und verursachergerecht auszugestalten. Zu den damit verbundenen Fragen und insbesondere zur Wirkung einer schmutzfrachtabhängigen kantonalen Abwasserabgabe sei auf den Aufsatz von MÜLLER verwiesen.³⁸

6. Schlussfolgerungen / Empfehlungen

6.1 Allgemein

Die Schlussfolgerungen aus den vorstehenden Erörterungen lassen sich mit folgenden Empfehlungen zusammenfassen:

³⁶ Nach Auskunft des zuständigen Amtsvorstehers besteht bezüglich der verursachergerechten Finanzierung der *Abfall*entsorgung kein Handlungsbedarf: Mengenbezogene Gebühren sind im Kanton Uri schon länger eingeführt und auch etabliert.

³⁷ Nicht zu verrechnen sind indessen die Kosten der Information und Beratung, vgl. sinngemäss BRUNNER, Kommentar USG, N 69 zu Art. 32a.

³⁸ MÜLLER, S. 515f und 518f; siehe auch den in Fn. 25 erwähnten Entscheid.

1. Es ist zweckmässig, aber rechtlich nicht zwingend, im Urner GSG den Gemeinden Vorgaben zur bundesrechtskonformen Ausführung von Art. 60a GSchG zu machen (Ziff. 2.1.2).
2. Kantonales Recht könnte (siehe Ziff. 2.1.2.2) für die Gemeinden zur Ausführung von Art. 60a GSchG namentlich
 - die zweigliedrige Gebührenstruktur vorschreiben (Ziff. 3.1.2),
 - illustrierend bundesrechtskonforme Kriterien für die Gebührenbemessung aufzählen oder allenfalls solche abschliessend vorgeben (Ziff. 3.2 sowie Ziff. 6.2),
 - verfahrensmässige Vorgaben an Abweichungen von der Regel des Art. 60a Abs. 1 GSchG (also zur Umsetzung von Art. 60a Abs. 2 GSchG) formulieren (Ziff. 4.1.1),
 - vorzeichnen, wie Pauschalgebühren im Einzelfall zu korrigieren sind (Ziff. 3.2.4.2).
3. Wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts erscheint es als angezeigt, die Vorschriften über das gemeindliche Rechnungswesen im RRG an die Erfordernisse von Art. 60a Abs. 4 GSchG anzupassen (Ziff. 5.1).
4. Schliesslich könnte die Ausführung von Art. 60a GSchG im Rahmen des Urner GSG Anlass dazu sein, um weitere Anpassungen bei den kantonalen Abgaben ins Auge zu fassen (Ziff. 5.2 und 5.3).

6.2 Schematische Übersicht zu Bemessungskriterien

Das Bundesrecht lässt den Kantonen und Gemeinden bei der Ausführung von Art. 60a GSchG einen recht grossen Spielraum. Deshalb lässt sich – auch unter Einbezug von Rechtsprechung, Lehre und Vollzugshilfen – kein allein bundesrechtskonformes Muster für die Gestaltung von Gebührenreglementen ableiten. Die folgende Übersicht über Bemessungskriterien soll – zusammen mit den exemplarisch zu verstehenden Bemerkungen in den Endnoten – illustrierend aufzeigen, inwieweit diese Faktoren verursacherbezogen sind und insbesondere inwieweit sie sich für die Bemessung der variablen Entsorgungsabgabe bzw. der Pauschalabgabe eignen. „Gerichtsbeständigkeit“ vermag diese Übersicht jedoch nicht sichern.

Kriterium	Meteorwasser ¹	Grundgebühr	Mengenpreis
Frischwasserbezug	- ²	+/- ³	+ ⁴
Schmutzwassereinleitung	- ⁵	+/- ⁶	+ ⁷
Abwassereinleitung	+ ⁸	+ ⁹	+ ¹⁰
Einwohnergleichwert (durchschnittlicher Wasserverbrauch pro Einwohner/Arbeitsplatz)	- ¹¹	+ ¹²	- ¹³
Grundstücksfläche (m ²)	+/- ¹⁴	- ¹⁵	- ¹⁶
Gebäudegrundfläche (m ²)	+ ¹⁷	+/- ¹⁸	- ¹⁹
Geschossfläche (m ²)	+/- ²⁰	+ ²¹	+/- ²²
Gebäudevolumen (m ³)	+/- ²³	+ ²⁴	+/- ²⁵
Anzahl Zimmer/Wohnungen	- ²⁶	+ ²⁷	+/- ²⁸
Anzahl Bewohner	- ²⁹	+ ³⁰	+/- ³¹
Anzahl Stockwerke (Zone)	- ³²	+/- ³³	+/- ³⁴
Bebauungsgrad	+ ³⁵	+ ³⁶	+/- ³⁷
Versiegelungsgrad	+ ³⁸	+/- ³⁹	- ⁴⁰
Niederschlagsmessung	+/- ⁴¹	-	-
Gebäudeversicherungswert ⁴²	+/-	+/-	-
Steuerwert ⁴³	-	-	-
+ verursacherbezogen +/- bedingt verursacherbezogen - ohne Verursacherbezug			

¹ Meteorwasser verursacht Kosten bei Errichtung und Erneuerung der Anlagen zur Abwasserentsorgung, aber keine Betriebskosten, bzw. Kosten für den Unterhalt der Anlagen (URP 2004 216 f). Die Kosten für die Meteorwasserentsorgung sollten daher (anteilmässig) im Rahmen der Grundgebühr erhoben werden.

² Frischwasserbezug beim Meteorwasser: Der Frischwasserbezug kann über die maximale Menge an Meteorwasser nichts aussagen.

-
- ³ Frischwasserbezug bei der Grundgebühr: Verzerrungen erfolgen beispielsweise durch Gartenbewässerung oder landwirtschaftliche Bewässerung.
- ⁴ Frischwasserbezug beim Mengenpreis: Der Frischwasserbezug korreliert mit der tatsächlichen Menge an anfallendem Schmutzwasser. Verzerrungen erfolgen beispielsweise durch Gartenbewässerung oder landwirtschaftliche Bewässerung.
- ⁵ Schmutzwassereinleitung beim Meteorwasser: Die Menge an anfallendem Schmutzwasser sagt nichts über die maximale Menge an Meteorwasser aus.
- ⁶ Schmutzwassereinleitung bei der Grundgebühr: Da das Meteorwasser zwar keine Betriebskosten, jedoch aber Fixkosten verursacht, ist die Menge an anfallendem Schmutzwasser nur bedingt verursacherbezogen.
- ⁷ Schmutzwassereinleitung beim Mengenpreis: Da das Meteorwasser keine Betriebskosten verursacht, ist die Menge an anfallendem Schmutzwasser verursacherbezogen.
- ⁸ Abwassereinleitung beim Meteorwasser: Wenn die Spitzeneinleitung als Massstab genommen wird, ist das Abstellen auf die Abwassereinleitung zusammen mit einem Verteilungsschlüssel (Meteor- und Schmutzwasser) verursachergerecht.
- ⁹ Abwassereinleitung bei der Grundgebühr: Wenn die Spitzeneinleitung als Massstab genommen wird, ist die Abwassermenge verursachergerecht.
- ¹⁰ Abwassereinleitung beim Mengenpreis: Das Abstellen auf die Menge an anfallendem Abwasser ist zusammen mit einem Verteilungsschlüssel (Meteor- und Schmutzwasser) verursachergerecht.
- ¹¹ Einwohnergleichwert bei Meteorwasser: Kein Bezug zum Niederschlagswasser.
- ¹² Einwohnergleichwert bei Grundgebühr: Abstrakte Verursachung gegeben.
- ¹³ Einwohnergleichwert bei Mengengebühr: Der abstrakte Bezug zur Verursachung besteht nur zur Liegenschaft, nicht aber zur Abwassermenge.
- ¹⁴ Grundstücksfläche beim Meteorwasser: Taugliches Kriterium gemäss Bundesgericht (URP 2004 217). Wenn die unbebaute Fläche überdurchschnittlich gross ist, wird die Grundstücksfläche als Kriterium unsachlich. Zusammen mit dem Versiegelungsgrad gute Bemessungsgrundlage.
- ¹⁵ Grundstücksfläche bei der Grundgebühr: Anhand der Grundstücksfläche allein lässt sich nichts über die durch den Nutzer verursachte maximale Menge an Schmutzwasser aussagen.
- ¹⁶ Grundstücksfläche beim Mengenpreis: Anhand der Grundstücksfläche allein lässt sich nichts über die tatsächlich durch den Nutzer verursachte Menge an Schmutzwasser aussagen.
- ¹⁷ Gebäudegrundfläche beim Meteorwasser: Die Grundfläche der Liegenschaft korreliert mit der maximalen Menge an anfallendem Meteorwasser (bedeutsamstes Kriterium für die Menge an Meteorwasser ist der Versiegelungsgrad in Kombination mit der Grundstücksfläche).
- ¹⁸ Gebäudegrundfläche bei der Grundgebühr: Die Grundfläche der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der maximalen Menge an anfallendem Schmutzwasser. Verzerrungen sind allerdings je nach Art der Liegenschaft vorprogrammiert (z.B. bei Luxusobjekten oder bei Hochhäusern).
- ¹⁹ Gebäudegrundfläche beim Mengenpreis: Die Grundfläche der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der tatsächlichen Menge an anfallendem Schmutzwasser. Verzerrungen sind allerdings je nach Art der Liegenschaft vorprogrammiert (z.B. bei Luxusobjekten oder bei Hochhäusern).
- ²⁰ Geschossfläche beim Meteorwasser: Die Geschossfläche der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der maximalen Menge an anfallendem Meteorwasser. Sie ist jedoch weniger tauglich als die Gebäudegrundfläche, da die Geschossfläche bei hohen Gebäuden mit geringer Grundfläche das Ergebnis zu ungunsten dieser Liegenschaften verzerrt, was bei der Gebäudegrundfläche nicht der Fall ist.

-
- ²¹ Geschossfläche bei der Grundgebühr: Die Geschossfläche der Liegenschaft korreliert mit der maximalen Menge an anfallendem Schmutzwasser.
- ²² Geschossfläche beim Mengenpreis: Die Geschossfläche der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der tatsächlichen Menge an anfallendem Schmutzwasser.
- ²³ Gebäudevolumen beim Meteorwasser: Das Gebäudevolumen der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der maximalen Menge an anfallendem Meteorwasser, ist jedoch weniger tauglich als das Kriterium Gebäudegrundfläche, da das Ergebnis bei hohen Gebäuden mit geringer Grundfläche verzerrt wird.
- ²⁴ Gebäudevolumen bei der Grundgebühr: Das Gebäudevolumen der Liegenschaft korreliert mit der maximalen Menge an anfallendem Schmutzwasser.
- ²⁵ Gebäudevolumen beim Mengenpreis: Das Gebäudevolumen der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der tatsächlichen Menge an anfallendem Schmutzwasser.
- ²⁶ Anzahl Zimmer/Wohnungen beim Meteorwasser: Die Anzahl Zimmer/Wohnungen der Liegenschaft korreliert nicht mit der maximalen Menge an anfallendem Meteorwasser.
- ²⁷ Anzahl Zimmer/Wohnungen bei der Grundgebühr: Die Anzahl Zimmer/Wohnungen der Liegenschaft korreliert mit der maximalen Menge an anfallendem Schmutzwasser.
- ²⁸ Anzahl Zimmer/Wohnungen beim Mengenpreis: Die Anzahl Zimmer/Wohnungen der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der Menge an tatsächlich anfallendem Schmutzwasser.
- ²⁹ Anzahl Bewohner beim Meteorwasser: Die Anzahl Bewohner der Liegenschaft sagt nichts über die maximale Menge an anfallendem Meteorwasser aus.
- ³⁰ Anzahl Bewohner bei der Grundgebühr: Die Anzahl Bewohner der Liegenschaft korreliert mit der maximalen Menge an anfallendem Schmutzwasser.
- ³¹ Anzahl Bewohner beim Mengenpreis: Die Anzahl Bewohner der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der Menge an tatsächlich anfallendem Schmutzwasser.
- ³² Anzahl Stockwerke beim Meteorwasser: Die Anzahl Stockwerke der Liegenschaft sagt nichts über die maximale Menge an anfallendem Meteorwasser aus.
- ³³ Anzahl Stockwerke bei der Grundgebühr: Die Anzahl Stockwerke der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der maximalen Menge an anfallendem Schmutzwasser. Eine Gebührenbemessung nach Tarifzonen, in welche aufgrund der Stockwerke, der Siedlungsdichte und des Versiegelungsgrades eingeteilt wird, wurde zwar in der konkreten Zuteilung, nicht aber im Grundsatz beanstandet (LGVE 2003 II Nr. 9). Verzerrungen sind jedoch zu erwarten.
- ³⁴ Anzahl Stockwerke beim Mengenpreis: Die Anzahl Stockwerke der Liegenschaft korreliert grundsätzlich mit der tatsächlichen Menge an anfallendem Schmutzwasser. Verzerrungen sind bei flachen, aber grossen Liegenschaften vorprogrammiert.
- ³⁵ Bebauungsgrad beim Meteorwasser: Zusammen mit der Grundstücksfläche ist der Bebauungsgrad ein gutes Kriterium für die Bemessung der maximalen Menge an Meteorwasser. Eine Gebührenbemessung nach Tarifzonen, in welche aufgrund der Stockwerke, der Siedlungsdichte und des Versiegelungsgrades eingeteilt wird, wurde zwar in der konkreten Zuteilung, nicht aber im Grundsatz beanstandet (LGVE 2003 II Nr. 9).
- ³⁶ Bebauungsgrad bei der Grundgebühr: Zusammen mit der Grundstücksfläche ist der Bebauungsgrad ein gutes Kriterium für die Bemessung der maximalen Menge an Schmutzwasser. Eine Gebührenbemessung nach Tarifzonen, in welche aufgrund der Stockwerke, der Siedlungsdichte und des Versiegelungsgrades eingeteilt wird, wurde zwar in der konkreten Zuteilung, nicht aber im Grundsatz beanstandet (LGVE 2003 II Nr. 9). Auf das gleiche Resultat kommt man anhand der Gebäudegrundfläche.
- ³⁷ Bebauungsgrad beim Mengenpreis: Zusammen mit der Grundstücksfläche ist der Bebauungsgrad grundsätzlich ein taugliches Kriterium für die Bemessung der Menge von tatsächlich anfallendem Schmutzwasser. Ebenso geeignet aber einfacher scheinen Bemessungen nach der Geschossfläche oder dem Gebäudevolumen.

³⁸ Versiegelungsgrad beim Meteorwasser: Zusammen mit der Grundstücksfläche ist der Versiegelungsgrad ein gutes Kriterium für die Bemessung der maximalen Menge an Meteorwasser. Eine Gebührenbemessung nach Tarifzonen, in welche aufgrund der Stockwerke, der Siedlungsdichte und des Versiegelungsgrades eingeteilt wird, wurde zwar in der konkreten Zuteilung, nicht aber im Grundsatz beanstandet (LGVE 2003 II Nr. 9). Gegenüber der (einfacher handhabbaren) Gebäudegrundfläche hat diese Bemessungsgrundlage den Vorteil, dass auch Strassen und Plätze erfasst werden.

³⁹ Versiegelungsgrad bei der Grundgebühr: Eine Gebührenbemessung nach Tarifzonen, in welche aufgrund der Stockwerke, der Siedlungsdichte und des Versiegelungsgrades eingeteilt wird, wurde zwar in der konkreten Zuteilung, nicht aber im Grundsatz beanstandet (LGVE 2003 II Nr. 9).

⁴⁰ Versiegelungsgrad beim Mengenpreis: Der Versiegelungsgrad der Liegenschaft sagt wenig über Menge an tatsächlich anfallendem Schmutzwasser aus.

⁴¹ Niederschlagsmessung beim Meteorwasser: Zusammen mit dem Versiegelungsgrad ist die Niederschlagsmessung ein gutes Kriterium für die Bemessung der maximalen Menge an Meteorwasser. Die Niederschlagsmenge muss nicht jährlich gemessen werden, ein Abstellen auf Durchschnittswerte ist zulässig (URP 2004 215 f). Für sich allein ist das Kriterium nutzlos.

⁴² Gebäudeversicherungswert: Als alleiniges Kriterium gemäss Rechtsprechung untauglich (URP 2004 204 f); führt insbesondere bei luxuriösen Liegenschaften zu unhaltbaren Verzerrungen (URP 2004 207 ff).

⁴³ Steuerwert: Der Gebäudeversicherungswert ist dem steueramtlichen Liegenschaftsschätzungswert vorzuziehen, obschon Letzterer gemäss älterer Rechtsprechung nicht schlechterdings unsachlich ist (BGE 106 Ia 248).

Zürich, 16. Juni 2005

Ursula Brunner