

XI. Abgaben

48 Umweltrechtliches Verursacherprinzip; Äquivalenzprinzip; Legalitätsprinzip

- Einheitsgebühren für in die öffentliche Kanalisation eingeleitetes sauberes Fremdwasser (im konkreten Fall Grundwasser, das zur Kühlung von Maschinen verwendet wurde) und verschmutztes Abwasser, dessen Beseitigung bei der ARA höhere Betriebskosten verursacht, verstossen gegen das umweltrechtliche Verursacherprinzip sowie gegen das Äquivalenzprinzip und sind somit bundesrechtswidrig.
- Mangels (genügender) Bestimmtheit des Rechtssatzes kann eine Abwasserreglementsbestimmung, die im Einzelfall eine Gebührenreduktion (aus Billigkeitsgründen) zwar ermöglicht, jedoch nicht zwingend vorschreibt und vor allem deren Bemessung nicht definiert, nicht als Korrektiv herangezogen werden.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 23. Februar 2016 in Sachen A. AG gegen Stadt B. (WBE.2015.187).

Aus den Erwägungen

1.

Dem vorliegenden Rechtsstreit liegt im Wesentlichen der folgende Sachverhalt zugrunde: Die Beschwerdeführerin hat das von ihr bis Ende 2013 mit Bewilligung des Kantons abgepumpte, zur Kühlung ihrer Maschinen verwendete Grundwasser nach Gebrauch über ein "eingespitztes" Rohr der öffentlichen Abwasserleitung (Kanalisation) zugeführt. Der Stadtrat B. will diesen Zufluss erstmals an einer Leitungszustandskontrolle vom 12. März 2012 festgestellt und zuvor nichts davon gewusst haben. Das soll auch der Grund dafür gewesen sein, weshalb bis zur Abgabeverfügung vom 22. April 2013 von der

Beschwerdeführerin jahrelang keine Abwasser-Benützungsgebühren für die Einleitung des Grund- bzw. Kühlwassers in die Kanalisation erhoben wurden. Gegenüber dem Kanton deklarierte die Beschwerdeführerin die folgenden Grundwasserfördermengen: 23'506 m³ im Jahr 2008, 20'379 m³ im Jahr 2009, 18'654 m³ im Jahr 2010 und 20'478 m³ im Jahr 2011. Diese Werte hat der Stadtrat auf 235'060 m³ im Jahr 2008, 203'790 m³ im Jahr 2009, 186'540 m³ im Jahr 2010 und 204'780 m³ im Jahr 2011 korrigiert, weil seit Einbau einer neuen Wasseruhr im Jahr 1994 mit modifiziertem Zählwerk (gegenüber dem Vorgängermodell) der Wasserstand versehentlich jeweils um den Faktor 10 zu niedrig abgelesen wurde. Für dieses Versehen hat sich die Beschwerdeführerin beim Stadtrat entschuldigt. Für das Jahr 2007, für welches ein Messprotokoll fehlte, ging der Stadtrat von einer Fördermenge von 207'540 m³ aus, was dem Schnitt der Fördermengen in den Jahren 2008–2011 entspricht. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Kühlwasser einen geringeren Verschmutzungsgrad aufweist als häusliches oder industrielles Abwasser, multiplizierte der Stadtrat die genannten Fördermengen, die nach Gebrauch in die Kanalisation gelangten, mit einem reduzierten Verschmutzungsfaktor von 0,25 – der normale Verschmutzungsfaktor beträgt 1 – und ermittelte auf diese Weise Abwassermengen von 51'885 m³ im Jahr 2007, 58'765 m³ im Jahr 2008, 50'947 m³ im Jahr 2009, 46'635 m³ im Jahr 2010 und 51'195 m³ im Jahr 2011. Daraus resultieren bei einem Ansatz von Fr. 0.80 pro m³ Abwasser-Benützungsgebühren von Fr. 41'508.00 für das Jahr 2007, Fr. 47'012.00 für das Jahr 2008, Fr. 40'758.00 (aufgerundet) für das Jahr 2009, Fr. 37'308.00 für das Jahr 2010 und Fr. 40'956.00 für das Jahr 2011. Die Summe dieser Einzelpositionen beläuft sich auf Fr. 207'542.00.

Die Vorinstanz schützte im Ergebnis den Entscheid des Stadtrats, der Beschwerdeführerin für das in die Kanalisation eingeleitete Kühlwasser respektive eine nach Massgabe des geringeren Verschmutzungsgrades ermittelte Teilmenge davon Abwasser-Benützungsgebühren von Fr. 0.80 pro m³ zu berechnen. Die Reduktion der Gebühren von Fr. 207'542.00 auf Fr. 166'034.00 wurde damit be-

gründet, dass der Gebührenanteil 2007 von Fr. 41'508.00 im Verfügungszeitpunkt (22. April 2013) schon verjährt gewesen sei.

2.

2.1. (...)

2.2.

§ 56 Abwasserreglement, dessen Abs. 1 mit dem Grundansatz für die Abwasser-Benützungsgebühr die Beschwerdeführerin als bundesrechtswidrig bemängelt, weist den folgenden Wortlaut auf:

¹Für die Benützung der Abwasseranlage wird von den Eigentümern aller angeschlossenen Liegenschaften eine Gebühr von Fr. --.80 pro m³ verbrauchtem Frischwasser erhoben.

²Es wird eine Minimalgebühr von Fr. 50.-- pro Jahr erhoben.

³Für stark verschmutztes oder schwallweise abgegebenes Industrieabwasser werden aufgrund von Betriebsanalysen Zuschläge erhoben. Der Stadtrat erlässt in solchen Fällen aufgrund der Betriebsanalyse jährlich individuelle Gebührenverfügungen.

⁴Kann ein Betrieb eine dauernde wesentliche Reduktion der zur Berechnung der Zuschläge erhobenen Werte nachweisen, so sind die Zuschläge entsprechend neu festzusetzen oder aufzuheben. Die neuen Ansätze können von dem Zeitpunkt an angewendet werden, in welchem der oben erwähnte Nachweis erbracht ist, frühestens aber von der Einreichung des Gesuchs beim Stadtrat an.

⁵Die Benützungsgebühr kann ermässigt werden, wenn und soweit nachgewiesenermassen, erlaubterweise und in erheblicher Menge Frischwasser nach dem Gebrauch nicht der Kanalisation zugeleitet wird (Landwirtschaftsbetriebe, Gärtnereien, Produktionsbetriebe, Kühlwasser usw.). Der erforderliche Nachweis ist vom Abwassererzeuger zu erbringen.

⁶Der Stadtrat ist ermächtigt, die Benützungsgebühr unter Berücksichtigung der Tarifstruktur derart festzusetzen, dass die Eigenwirtschaftlichkeit gewährleistet ist."

Für die Berechnung der Abwasser-Benützungsgebühr ist demzufolge in der Regel auf die Menge verbrauchten Frischwassers abzustellen, wobei unter dem Begriff "Frischwasser" nicht nur das aus dem öffentlichen Wasserleitungsnetz der Gemeinde bezogene Wasser zu verstehen ist, sondern beispielsweise auch das von Grundeigentü-

mern selbständig geförderte Grundwasser. Das stellt der nachfolgend zitierte § 58 Abwasserreglement klar.

"¹Der Wasserverbrauch wird als Summe der Bezüge aus dem öffentlichen Wasserleitungsnetz und aller übrigen verbrauchten Wassermengen berechnet. Grundeigentümer mit eigener Wasserversorgung (Quellen, Grundwasser, Bachwasserpumpenwerk), welche der öffentlichen Kanalisation Abwasser zuleiten, haben sich über die bezogene Wassermenge auszuweisen und werden zu den gleichen Ansätzen wie die Bezüger aus dem Gemeindewasserversorgungsnetz gebührenpflichtig. Liegen keine Messergebnisse oder sonstige genügende Nachweise vor, so stellt der Stadtrat den mutmasslichen Wasserverbrauch nach Ermessen fest.

²Meteorwasser wird nur in die Berechnungen einbezogen, wenn es im Betrieb verwendet wird (0.9 m³ pro m² und Jahr)."

Keine Rolle spielt grundsätzlich, ob das verbrauchte und in die Kanalisation eingeleitete Frischwasser nicht oder weniger als üblich verschmutzt ist. § 56 Abwasserreglement differenziert lediglich zwischen verbrauchtem Frischwasser und stark verschmutztem Industrieabwasser. Für Letzteres werden Zuschläge erhoben. Abzüge für nicht oder weniger als üblich verschmutztes Abwasser sind demgegenüber nicht vorgesehen. Das ergibt sich auch unmissverständlich aus § 30 Abwasserreglement, der wie folgt lautet:

"¹Als Abwasser werden sämtliche Wässer bezeichnet, die abgeleitet werden müssen.

²Die Abwässer umfassen die flüssigen und zum Teil festen Abgänge aus Haushalt, Gewerbe und Industrie (Waschwasser, Spülwasser, Badewasser, Fäkalwasser, Regenwasser, Schnee, Schmelz- und Sickerwasser, Wasser von laufenden Brunnen, zufließende Grund- und Bachwässer usw.), gleichgültig, ob diese verschmutzt oder unverschmutzt sind."

Nur unverbrauchtes Meteorwasser wird aus der Berechnung der Abwassermenge ausgeklammert (§ 58 Abs. 2 Abwasserreglement). Immerhin gestattet § 31 Abs. 2 Abwasserreglement, dass neben Brunnenwasser, Dachwasser von Wohnbauten und wärmeentzogenem Wasser auch unverschmutztes Kühlwasser mit Bewilligung des Stadtrates und der kantonalen Fachstelle in die Gewässer abgeleitet

werden kann. Durch den Verzicht auf die Einleitung in die Kanalisation fallen alsdann keine Abwasser-Benützungsgebühren an.

2.3.

Von der Möglichkeit, das zur Kühlung ihrer Maschinen verwendete Grundwasser anstatt in die Kanalisation in ein oberirdisches Gewässer abzuleiten oder versickern zu lassen (zur Versickerung vgl. § 31 Abs. 1 Abwasserreglement), hat die Beschwerdeführerin nach übereinstimmender Parteidarstellung keinen Gebrauch gemacht. Die Gründe hierfür sind umstritten. (...)

Entscheidend ist vorliegend, dass § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement den Stadtrat B. – die Verjährung von öffentlich-rechtlichen Gebührenforderungen (§ 5 VRPG und § 46 Abwasserreglement) vorbehalten – ermächtigt, für das von der Beschwerdeführerin – zu Recht oder zu Unrecht – in die Kanalisation eingeleitete Kühlwasser Abwasser-Benützungsgebühren von Fr. 0.80 pro m³ eingeleitetes Wasser zu erheben, und zwar unabhängig davon, ob und wie stark dieses Kühlwasser verschmutzt war. Nicht geteilt werden kann aufgrund des Wortlauts und der Systematik der in Erw. 2.2 hervor wiedergegebenen Reglementsbestimmungen die Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach § 56 Abs. 1 Abwasserreglement unverschmutztes Abwasser allenfalls gar nicht erfasse und insoweit eine Gesetzeslücke vorliegen könnte (...). Dass mit Ausnahme von nicht betrieblich verwendetem Meteorwasser auch sauberes in die Kanalisation eingeleitetes Fremdwasser unter den reglementarischen Abwasserbegriff fällt, dient nicht zuletzt auch der angestrebten Lenkungswirkung, dass nur verschmutztes Abwasser in die Kanalisation eingeleitet und die Abwasserreinigungsanlage (ARA) nicht unnötig mit zusätzlichen Mengen sauberen Abwassers belastet wird. Der vom Stadtrat im vorliegenden Fall wegen fehlender Verschmutzung bzw. eines geringen Verschmutzungsgrades des Kühlwassers gewährte Abzug von 75 % (durch Reduktion des Verschmutzungsfaktors auf 0,25) lässt sich zwar aufgrund der Härtefall- und Ausnahmeklausel in § 49 durchaus mit dem Abwasserreglement vereinbaren, war aber nicht zwingend, sondern stand im Ermessen des Stadtrats. Das Abwasserreglement verleiht den Rechtsunterworfenen keinen durch-

setzbaren Anspruch auf eine Gebührenreduktion für nicht oder weniger als üblich verschmutztes Abwasser.

Ausgehend davon stellt sich die Frage, ob § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement – wie von der Beschwerdeführerin postuliert – höherrangigem Recht widerspricht.

3.

3.1.–3.2. (...)

3.3.

3.3.1. (...)

3.3.2.

Davon ausgehend, dass die Ableitung von sauberem Fremdwasser geringere Betriebskosten für die Abwasserbeseitigung verursacht als (normal) verschmutztes Abwasser, verstösst eine Regelung wie § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement, die für die Ableitung von sauberem Fremdwasser und normal verschmutztem Abwasser gleich hohe Benützungsgebühren (nach Massgabe der verbrauchten Wassermenge) vorsieht und den unterschiedlichen Verschmutzungsgrad dieser beiden Abwasserarten ausser Acht lässt, gegen das in Art. 74 Abs. 2 BV und Art. 60a Abs. 1 GSchG normierte umweltschutzrechtliche Verursacherprinzip.

§ 49 Abwasserreglement kann aus zweierlei Gründen nicht als Korrektiv herangezogen werden, um den § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement inhärenten Verstoss gegen das Verursacherprinzip wirksam auszugleichen.

Zum einen handelt es sich dabei, wie bereits dargelegt (siehe Erw. 2.3 vorne), um eine Kann-Vorschrift, die den Stadtrat berechtigt, aber nicht verpflichtet, in offensichtlichen Härtefällen oder wo die Anwendung des Reglements unangemessen wäre, Gebühren ausnahmsweise den besonderen Verhältnissen anzupassen. Einen justiziablen Anspruch auf eine Gebührenreduktion für unverschmutztes Abwasser gewährleistet diese Bestimmung, die dem Stadtrat ein grosses Ermessen einräumt, nicht.

Zum anderen, und das steht hier im Vordergrund, ist § 49 Abwasserreglement zu unbestimmt formuliert, um als gesetzliche Grundlage für die Bemessung der Benützungsgebühren für die Ableitung von sauberem Fremdwasser dienen zu können. Die Beschwer-

deführerin weist zu Recht auf das Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes als Teilgehalt des Legalitätsprinzips hin, dem § 49 Abwasserreglement in diesem Zusammenhang nicht zu genügen vermag. Im Bereich des Abgaberechts wird das Legalitätsprinzip besonders streng gehandhabt. Die Abgabe muss in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein, die genügend bestimmt ist (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2795 ff.). Dieses Bestimmtheitserfordernis bezieht sich auf die wesentlichen Elemente einer Abgabe (Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand der Abgabe und Bemessungsgrundlage in den Grundzügen), die in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein müssen. Die Festlegung der absoluten Höhe der Abgabe kann zwar nach hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien an die Exekutive delegiert werden. Gemeint ist damit eine Übertragung der Rechtssetzungsbefugnis an den Verordnungsgeber (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2799 ff.). Die Bemessung von Kausalabgaben, namentlich von Abwasser-Benützungsgebühren vollständig der rechtsanwendenden Behörde zu überlassen, die Einzelfallentscheidungen trifft, würde hingegen dem Legalitätsprinzip zuwiderlaufen, gleichgültig, ob für die Bemessung der Kausalabgabe eine Praxis besteht oder nicht. Mit dem Legalitätsprinzip wird nicht nur die Gleichbehandlung der Rechtsunterworfenen, die Voraussehbarkeit staatlichen Handelns und die Willkürfreiheit geschützt, sondern auch dem Gewaltenteilungsprinzip zum Durchbruch verholfen.

§ 49 Abwasserreglement umschreibt nicht einmal in den Grundzügen, wie und anhand welcher Kriterien die Abwasser-Benützungsgebühr für sauberes, in die Kanalisation eingeleitetes Fremdwasser, die wegen des Verursacherprinzips geringer ausfallen muss als diejenige für verschmutztes Abwasser, womit § 56 Abs. 1 Abwasserreglement als Bemessungsgrundlage ausscheidet, zu bemessen ist. Dementsprechend sah sich der Stadtrat B. veranlasst, beim Ingenieurbüro C. AG einen Bericht darüber einzuholen, wie die Benützungsgebühr für das von der Beschwerdeführerin in die Kanalisation eingeleitete Kühlwasser zu berechnen ist, um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden. Der betreffende Bericht vom 7. Februar 2013

mag dabei eine sachgerechte Methode für die Bemessung der in diesem speziellen Fall geschuldeten Benützungsgebühr präsentieren, die möglicherweise sogar Allgemeingültigkeit beanspruchen kann. Das ändert aber nichts daran, dass sich aus dem Abwasserreglement selber nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür ergeben, aufgrund welcher Überlegungen die Benützungsgebühr für die Ableitung von unverschmutztem Abwasser auf einen Viertel des Ansatzes für verschmutztes Abwasser zu reduzieren ist. Das Äquivalenzprinzip hilft in dieser Situation nicht weiter. Solange nämlich nicht feststeht, welcher Anteil an den Gesamtbetriebskosten für die Abwasserbeseitigung auf sauberes Fremdwasser entfällt, kann der Wert der staatlichen Leistung nicht zuverlässig ermittelt werden.

Jedes Gesetz weist naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit auf, was auch mit der beschränkten Voraussehbarkeit künftiger Entwicklungen zusammenhängt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 344). Auch wenn der Beschwerdegegnerin lange Zeit nicht bewusst gewesen sein sollte, dass die Beschwerdeführerin im grossen Stil der Kanalisation unverschmutztes Kühlwasser zuführte, worauf weiter hinten zurückzukommen sein wird (...), musste sie auf jeden Fall damit rechnen, dass eine bestimmte Menge sauberes Fremdwasser in die Kanalisation gelangt. Obschon dieses grundsätzlich versickern zu lassen oder in oberirdische Gewässer einzuleiten ist, kann es nicht immer konsequent von der Kanalisation ferngehalten werden. Diese Problematik war der Beschwerdegegnerin geläufig. Das zeigt nicht zuletzt § 30 Abs. 2 Abwasserreglement, der mit einem umfassenden Abwasserbegriff darauf aufbaut, dass eben nicht nur Schmutzwasser in die Kanalisation eingeleitet wird. Diese Bestimmung manifestiert auch den Willen der Beschwerdegegnerin, für unverschmutztes Abwasser Benützungsgebühren zu verlangen. Dafür hätte ein genügend bestimmter generell-abstrakter Rechtssatz geschaffen werden können und müssen, anhand welcher sich die Benützungsgebühren – abweichend von § 56 Abs. 1 Abwasserreglement – verursachergerecht berechnen lassen.

In der heutigen Form bietet jedoch das Abwasserreglement keine Handhabe, für in die Kanalisation eingeleitetes sauberes Fremdwasser eine verursachergerecht ausgestaltete und aus dem Gesetzes-

text heraus hinreichend bestimmbare Benützungsgebühr zu erheben. Insofern erweist sich § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement auch mit Rücksicht auf § 49 desselben Erlasses, der Gebührenreduktionen im Falle einer Ableitung von unverschmutztem Fremdwasser zwar ermöglicht, aber nicht zwingend vorschreibt, und vor allem keine Bemessungsgrundlagen für den Umfang der Gebührenreduktion beinhaltet, als bundesrechtswidrig. § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement genügt nicht nur den Anforderungen nach Art. 60a Abs. 1 GschG nicht, sondern verletzt auch das Äquivalenzprinzip, das besagt, dass sich der individuelle Beitrag des Abgabepflichtigen nach dem wirtschaftlichen Sondervorteil bemessen muss, den er aus der betreffenden öffentlichen Einrichtung zieht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2788). Dieser wirtschaftliche Sondervorteil ist für denjenigen, der sauberes Fremdwasser in die Kanalisation einleitet, entsprechend den geringeren Betriebskosten für die Abwasserbeseitigung kleiner als für den Verursacher von verschmutztem Abwasser, was im Benützungsgebührentarif zwingend abgebildet werden muss (vgl. das Urteil des Bundesgerichts vom 26. Oktober 2010 [2C_275/2009], Erw. 6.3).

4.

Wie gesehen (...), ist das Verwaltungsgericht nach § 95 Abs. 2 KV und § 2 Abs. 2 VRPG gehalten, Erlassen, die Bundesrecht widersprechen, die Anwendung zu versagen. Wird § 56 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Abwasserreglement auf die Ableitung von sauberem Fremdwasser wegen Bundesrechtswidrigkeit (Verletzung des Verursacher- und des Äquivalenzprinzips) nicht angewandt, fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, um von der Beschwerdeführerin überhaupt Benützungsgebühren für das Kühlwasser fordern zu können, das sie (in den Jahren 2008–2011) in die Kanalisation eingeleitet hat, seien die Gebühren nun (angemessen) reduziert worden oder nicht. Folglich ist die streitgegenständliche Gebührenforderung unberechtigt. Das führt zur von der Beschwerdeführerin beantragten Abänderung des vorinstanzlichen Urteils dahingehend, dass die Gebührenverfügung des Stadtrats B. vom 22. April 2013 samt bestätigendem Einspracheentscheid vom 17. Juni 2013 aufgehoben wird.