



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 513/2008
<b>Datum des Entscheids:</b>	8. April 2008
<b>Rechtsgebiet:</b>	Abgaben und Gebühren
<b>Stichwort:</b>	Abwassergebühren Spezialfinanzierung Kostendeckungsprinzip
<b>verwendete Erlasse:</b>	Art. 60a Gewässerschutzgesetz § 45 EG GSchG § 126 Gemeindegesetz

#### **Zusammenfassung:**

Das Kostendeckungsprinzip lässt es zu, angemessene Rückstellungen für die Erneuerung bestehender die Bereitstellung künftiger Infrastrukturanlagen in die Kostenberechnung einzubeziehen. Der Äufnung des Spezialfinanzierungskontos «Abwasserbeseitigung» sind jedoch Grenzen gesetzt. Eine Gebührenanpassung ist dann vorzunehmen, wenn der positive oder negative Saldo dieses Spezialfinanzierungskontos die Zielgrösse eines Jahresertrags erreicht.

#### **Anonymisierter Entscheidtext:**

- A. Am 15. November 2006 setzte der Stadtrat Bülach gestützt auf Art. 11 der kommunalen Verordnung über die Gebühren für Siedlungsentwässerung vom 25. November 1996 (Gebührenverordnung) die Kanalisations-Benützungsgebühren neu fest. Die Abwasser-Grundgebühr wurde von Fr. 0.25/m<sup>2</sup> auf Fr. 0.32/m<sup>2</sup> gewichtete Grundstücksfläche und der Abwasser-Mengenpreis von Fr. 1.98/m<sup>3</sup> auf Fr. 2.50/m<sup>3</sup> bezogenes Frischwasser erhöht.
- B. Gegen diesen Beschluss reichten X. und fünf Mitunterzeichner (nachfolgend: Rekursgegner) am 13. Dezember 2006 Rekurs beim Bezirksrat Bülach ein, der diesen am 18. April 2007 guthiess und das Geschäft zur Neubeurteilung und zum neuen Entscheid an den Stadtrat Bülach zurückwies.
- C. Die Stadt Bülach (nachfolgend: Rekurrentin) erhob am 1. Juni 2007 gegen den Beschluss des Bezirksrates Rekurs an den Regierungsrat insbesondere mit dem Antrag, es sei der Rekursentscheid aufzuheben, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegner.
- D. Der Bezirksrat Bülach nahm am 28. Juni 2007 zum Rekurs Stellung. Die Rekursgegner 1 und 6 liessen mit Rekursantwort vom 12. Oktober 2007 Abweisung des Rekurses beantragen.



- E. Auf die Parteivorbringen sowie die Ausführungen der Vorinstanz wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Es kommt in Betracht:

1.–2. [...]

- 3.a) Die Rekurrentin macht in materieller Hinsicht geltend, dass sie – ausgelöst durch den vom Regierungsrat am 19. Januar 2005 genehmigten Generellen Entwässerungsplan (GEP) – in den kommenden Jahren einen erheblich gesteigerten Mittelbedarf für die gemäss Art. 60a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG) und § 45 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG) geforderten Massnahmen der Substanzerhaltung im Abwasserbereich haben werde. Der jährliche Gesamtinvestitionsbedarf werde künftig deutlich ansteigen. Aus diesem Grund habe der Stadtrat Bülach denn auch die streitbetroffene Gebührenerhöhung beschlossen. Diese Gebührenerhöhung stehe somit nicht im Zeichen einer Vorfinanzierung zukünftiger Investitionen, sondern sie solle auf der Grundlage des GEP und der weiteren gesetzlichen Vorgaben eine langfristige Finanzplanung gewährleisten, damit angesichts des erheblich ansteigenden Gesamtinvestitionsbedarfs voraussichtlich bis ins Jahr 2018 gleich bleibende Siedlungsentwässerungsgebühren erhoben werden können. Das Sanierungsprogramm des GEP (2004–2009) sei vom Stadtrat Bülach genehmigt worden und weise einen jährlichen Bedarf von über 1 Mio. Franken auf. Bei einem Verzicht auf die Gebührenerhöhung deckte der zu erwartende Gebührenertrag die Kosten der Siedlungsentwässerung künftig nicht mehr, weshalb der Fehlbetrag dem Eigenkapital entnommen werden müsste. Dementsprechend verdopple sich die Nettoschuld innerhalb von nur fünf Jahren auf rund 20 Mio. Franken, womit auch die Zinsbelastung erheblich ansteigen würde. Die Vorinstanz negiere mit ihrem Entscheid nicht nur die gesetzlichen Vorgaben, sondern bringe auch eine kurzfristige finanzrechtliche Betrachtungsweise zum Ausdruck. Der Bezirksrat stelle isoliert auf die Rechnungsabschlüsse der vergangenen Jahre ab, um die streitbetroffene Gebührenerhöhung angesichts des Ausgleichskontos mit einem Saldo von rund 4,55 Mio. Franken als nicht gerechtfertigt zu betrachten.
- b) Die Vorinstanz führt in ihrem Entscheid aus, dass in der Stadt Bülach von den letzten sechs Rechnungsabschlüssen der Siedlungsentwässerung deren vier positiv gewesen seien und jener im Jahr 2004 nur deshalb negativ ausgefallen sei, weil zusätzliche Abschreibungen von 2 Mio. Franken vorgenommen worden seien. Der negative Abschluss 2005 habe mit einer Entnahme von Fr. 97 000 aus dem Ausgleichskonto beglichen werden können. Auch die Rechnung 2006 schliesse trotz gesteigertem Abschreibungsbedarf und erhöhtem Zinsbedarf mit einem leichten Erfolg ab. Das Eigenkapital per Ende 2006 entspreche 127% des Aufwandes 2006. Die vom Stadtrat Bülach beschlossene Gebührenerhöhung von rund 25% bringe Mehreinnahmen von Fr. 875 000, während sich die Nettoschuld in den Jahren 2005 und 2006 jährlich um Fr. 700 000 erhöht habe. Gebühren seien das Entgelt für den Gebrauch der Anlagen der Siedlungsentwässerung und den damit zusammenhängenden Aufwand. Sie würden vom jeweiligen Nutzniesser verursachergerecht bezahlt. Überschüsse würden in einem Ausgleichskonto zum Ausgleich später auftretender Unterdeckungen verwendet. Sie seien



aber nicht zur Vorfinanzierung zukünftiger Investitionen gedacht. Vorfinanzierungen unterstünden im kantonalen Recht strengen Regelungen. Der Stadtrat Bülach habe nicht aufgezeigt, wie er das Ausgleichskonto mit einem Bestand von 4,549 Mio. Franken – was mehr als einem jährlichen Gebührenertrag entspräche – zur Vermeidung einer Gebührenerhöhung verwenden wolle. Dieses Ausgleichskonto gehöre jenen Gebührenzahlern, die es geüfnet hätten, und sollte auch zu deren Lebzeiten zweckbestimmt verwendet werden. Demgegenüber dürfe eine Nettoschuld in vernünftigem Ausmass stehen bleiben, da auch die kommenden Generationen von der bestehenden Infrastruktur profitierten.

In ihrer Stellungnahme zum Rekurs weist die Vorinstanz darauf hin, dass der vom Stadtrat ins Feld geführte GEP nur ein Planungsinstrument sei, mit dem weder die Ausgaben bewilligt noch die Grundlagen für die Vorfinanzierung gegeben seien. Zudem hätte bereits der strittige Stadtratsbeschluss eine hinreichende Begründung für die Gebührenerhöhung enthalten müssen, was nicht der Fall sei. Die Verwendung der 4,55 Mio. Franken aus dem Ausgleichskonto werde auch im Verfahren vor dem Regierungsrat vom Stadtrat Bülach nicht dargelegt.

- c) Die Rekursgegner führen in ihrer Rekursantwort aus, dass auf Grund der in der Stadt Bülach seit Jahren markant steigenden Gebührenerträge im Abwasserbereich die ordentlich zu tätigen Infrastrukturbauten finanziell verkraftbar seien. Eine Gebührenerhöhung auf Vorrat widerspreche dem Gesetz. Jene Infrastrukturbauten, die nur gestützt auf Visionen gründeten, dürften nicht in die Berechnung des Budgets sowie des Voranschlages einbezogen werden. Nur jene Infrastrukturbauten, die von den zuständigen Behörden genehmigt worden seien, dürften in diese Berechnungen Eingang finden. Der Jahresumsatz im Abwasserbereich sei kleiner als das geüfnete Vermögen in der Spezialfinanzierung der Stadt Bülach. Dieser Zustand sei rechtswidrig.
4. Art. 60a Abs. 1 GSchG konkretisiert das in Art. 3a GSchG festgelegte Verursacherprinzip, indem diese Bestimmung die Kantone verpflichtet, die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern zu überbinden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt: die Art und die Menge des erzeugten Abwassers (lit. a); die zur Substanzerhaltung erforderlichen Abschreibungen (lit. b); die Zinsen (lit. c); der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen (lit. d). Die Inhaber der Abwasseranlagen müssen die erforderlichen Rückstellungen bilden (Art. 60a Abs. 3 GSchG). Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich (Art. 60a Abs. 4 GSchG).

Die Finanzierung der Abwasseranlagen erfolgt weitgehend über kostendeckende und verursachergerechte Gebühren und/oder andere, ebenfalls kostendeckende und verursachergerechte Abgabearten. Die Kantone erlassen die entsprechenden Rechtsnormen oder verpflichten die Gemeinden dazu (Botschaft GSchG, BBl 1996 IV 1217, 1229). Im Kanton Zürich wurde die Ausgestaltung der Gebühren an die Gemeinden delegiert (§ 45 EG GSchG). Die kommunale Rechtsgrundlage für die Erhebung und Festsetzung der Abwasser-Benützungsgebühren findet sich in der Gebührenverordnung der Stadt Bülach vom 25. November 1996.



- 5.a) Die Rekurrentin beruft sich sinngemäss darauf, dass die von ihr beschlossene Gebührenerhöhung das Kostendeckungsprinzip nicht verletze. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf (BGE 132 II 55, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2006, N. 2637 ff.). Zum massgebenden Gesamtaufwand sind neben den laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 126 I 180). Bei Anschlussgebühren und -beiträgen, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation der Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, muss sich die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips auf eine entsprechend lange Zeitdauer erstrecken (ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBI 2003, S. 520). Auch wenn die nach Art. 60a Abs. 1 GSchG massgeblichen Aufwandpositionen teilweise über den bisher üblichen Rahmen hinausgehen, steht dies mit dem in der Rechtsprechung stets weit verstandenen Kostendeckungsprinzip nicht im Widerspruch. Dieses bezieht sich zudem nur auf die gesamthaften für die Abwasserbeseitigung anfallenden Kosten und gibt dem Einzelnen keinen Anspruch auf Einzelkostenrechnung, die sich auf den von ihm allein verursachten Aufwand beziehen würde (PETER KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999, S. 549).
- b) Art. 60a GSchG verpflichtet die Inhaber der Abwasseranlagen, neben den für die Erhaltung des Substanzwertes der Anlagen erforderlichen Abschreibungen (Abs. 1 lit. b) zusätzlich auch Rückstellungen zu bilden (Abs. 3). Mit der Revision des GSchG von 1996 wurde diese Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen neu eingeführt, um den Anlageinhabern die langfristige Finanzierung der Abwasseranlagen ohne sprunghafte Änderungen des von den Konsumenten zu bezahlenden Preises für die Abwasserentsorgung zu ermöglichen. Damit sollte künftig ein angemessener Anteil an Eigenmitteln für Sanierungen und Ersatz von Anlagen geschaffen werden (Botschaft zum GSchG, BBI 1996 IV 1230). Demnach ist es auch im Rahmen der Anwendung des Kostendeckungsprinzips zulässig, angemessene Rückstellungen für die Erneuerung bestehender und die Bereitstellung künftiger Infrastrukturanlagen in die Kostenberechnung einzubeziehen. Dies erscheint auch insofern gerechtfertigt, als die heutigen Abwasserverursacher zumindest teilweise davon profitieren, dass früher Abwasseranlagen errichtet wurden, zu deren Finanzierung sie nichts beigetragen haben.
- Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich nicht gegen die Berücksichtigung der langfristig zu tätigen Investitionen und Ausgaben bei der Festsetzung der Abwasser-Benützungsgebühren spricht. Mit dem Äufnen des Spezialfinanzierungskontos gemäss § 126 GG werden Rückstellungen für künftige Investitionen geschaffen. Damit wird Art. 60a Abs. 1 lit. b sowie Abs. 3 GSchG Rechnung getragen.
- c) Die Rekurrentin geht weiter davon aus, dass das Kostendeckungsprinzip auch mit Bezug auf die derzeitige Höhe und die zu erwartende Entwicklung des Spezialfinanzierungskontos nicht verletzt werde.
- Es bestehen keine übergeordneten Vorschriften betreffend Abschreibungen sowie Rückstellungen für Abwasseranlagen. Somit ist für die Rechtmässigkeit der Rückstellungen bzw. des Spezialfinanzierungskontos auf die kantonalen Regelungen sowie das



Handbuch Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden abzustellen. Für einzelne Gemeindebetriebe wird eine besondere Betriebsrechnung geführt, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht dazu verpflichtet ist, oder wenn sie es für die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit für notwendig erachtet (§ 126 Abs. 1 GG). Betriebsgewinne und Betriebsverluste können auf Spezialfinanzierungskonten vorgetragen werden. Sie dürfen eine für die Bedürfnisse des Betriebes angemessene Höhe nicht übersteigen (§ 126 Abs. 2 GG). Zur Berechnung der Abwassergebühren wird allgemein auf die Richtlinie über die Finanzierung der Abwasserentsorgung auf Gemeinde- und Verbandsebene des Verbandes der Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) und des Schweizerischen Städteverbandes/Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunterhalt (FES) vom März 1994 (Richtlinie VSA/FES) abgestellt.

In Anwendung der erwähnten kantonalen Regelungen ist die Äufnung eines Spezialfinanzierungskontos in der Abwasserrechnung der Stadt Bülach grundsätzlich nicht zu beanstanden. In Perioden mit Ertragsüberschüssen kann auf diese Weise ein finanzielles Polster aufgebaut werden, das in Jahren mit Aufwandüberschüssen aufgezehrt wird. Gestützt auf die Empfehlungen der VSA/FES sollte das Spezialfinanzierungskonto jedoch als Zielgrösse die Höhe eines Jahresertrages weder unter- noch überschreiten. Andernfalls wären entsprechende Massnahmen (Gebührenerhöhungen) angezeigt (Erläuterungen VSA/FES, S. 15). An sich sind die VSA/FES-Richtlinien für die Rekursinstanz nicht verbindlich, doch stellen sie die Zusammenfassung einer erhärteten Praxis sowie die Erfahrungen anerkannter Fachorganisationen dar, die als solche beachtlich sind und von denen nicht ohne Not – das heisst ohne gewichtige Gründe – abzuweichen ist. Im Weiteren ist anzuführen, dass auch die Botschaft zur Revision des GSchG auf die Anwendbarkeit der VSA/FES-Richtlinien hinweist (Botschaft zum GSchG, BBl 1996 IV 1230). Der Bildung von stillen Reserven bzw. der Äufnung des Spezialfinanzierungskontos Abwasserbeseitigung der Stadt Bülach sind demnach Grenzen gesetzt. Eine Gebührenerhöhung ist dann vorzunehmen, wenn der positive oder negative Saldo dieses Spezialfinanzierungskontos die Zielgrösse eines Jahresertrages erreicht.

Die Stadt Bülach weist (ohne die beschlossene Gebührenerhöhung) für die Jahre 2006–2008 folgende Gebührenerträge aus (in Fr. 1000): 3429 (im Jahr 2006), 3449 (im Jahr 2007) und 3487 (im Jahr 2008). Für die gleiche Zeitdauer weist die Stadt Bülach folgende Saldobeträge des Spezialfinanzierungskontos aus (in Fr. 1000): 4548 (im Jahr 2006), 4167 (im Jahr 2007) und 3593 (im Jahr 2008). Erst im Jahr 2009 wird der zu erwartende Gebührenertrag höher ausfallen als der Bestand des Spezialfinanzierungskontos. Damit erscheint die vom Stadtrat Bülach auf die Ableseperiode 2007 beschlossene Gebührenerhöhung als verfrüht. Eine Gebührenerhöhung erscheint unter dem vorstehend Ausgeführten allenfalls auf die Ableseperiode 2009 als gerechtfertigt. Der Rekurrentin steht es somit offen, für das Jahr 2009 – gestützt auf die inzwischen vorliegenden Zahlen der Abwasserrechnung 2007 und den aktualisierten Zahlen für die Jahre 2008 ff. – eine erneute Überprüfung ihrer Siedlungsentwässerungsgebühren vorzunehmen.

- 6.a) Ist die Legislative oder die Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zuständig für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von den Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder einem marktmächtigen Unternehmen



beantragt wird, so hört sie zuvor den Preisüberwacher an. Er kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken (Art. 14 Abs. 1 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 [PüG]). Die Behörde führt die Stellungnahme in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies (Art. 14 Abs. 2 PüG). Die Stellungnahme des Preisüberwachers gemäss Art. 14 PüG ist als Empfehlung zu qualifizieren. Daraus ist in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 2 PüG zu folgern, dass die Behörde nicht an diese Empfehlung gebunden ist, sondern auf Grund ihrer eigenen Überlegungen und Abklärungen zu einem abweichenden Beschluss kommen kann.

- b) Gemäss den vorhandenen Unterlagen hat die Rekurrentin die streitbetroffene Gebührenerhöhung nicht dem Preisüberwacher zur Stellungnahme unterbreitet. Auf Grund des Rückweisungsentscheides des Bezirksrates hat die Rekurrentin die Gelegenheit, vorgängig einer zukünftigen Gebührenerhöhung den Preisüberwacher anzuhören. Die Stellungnahme des Preisüberwachers hat sie zudem in ihrem Entscheid anzuführen und einen von der Empfehlung abweichenden Beschluss entsprechend zu begründen.
7. Diese Erwägungen führen zur Abweisung des Rekurses. [...]