

Stadt Luzern
Stab Umwelt- und Mobilitätsdirektion
Rechtsdienst
David Bermejo
Obergrundstrasse 1
6002 Luzern

Datum: 16. Februar 2022

Rechtsgutachten

Übergangsregelung für einen Systemwechsel im Bereich der Abwasserabgaben

Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage und Fragestellungen	2
2. Abgaberechtliche Beurteilung des Systemwechsels	7
a. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip	7
b. Geltende Anschluss- und Betriebsgebühren	8
c. Neue Grund- und Verbrauchsgebühren.....	11
d. Doppelbelastung und Rückwirkung?	13
e. Zwischenergebnis	14
3. Systemwechsel und Rechtsgleichheit	15
4. Systemwechsel und Vertrauensschutz.....	17
5. Systemwechsel und Preisüberwachungsrecht.....	18
6. Ergebnisse und Beantwortung der Gutachtensfragen	20
Literaturverzeichnis	21
Abkürzungs- und Erlassverzeichnis	22

1. Ausgangslage und Fragestellungen

- 1 Die Stadt Luzern überarbeitet zurzeit ihr Reglement über die Siedlungsentwässerung. Die Revision umfasst insbesondere einen **Systemwechsel** von der einmaligen Anschlussgebühr und der jährlichen Betriebsgebühr hin zu jährlichen Grund- und Verbrauchsgebühren für Schmutz- und Regenabwasser. Das neue Gebührensystem soll einerseits dem gesetzlich geforderten Verursacherprinzip besser Rechnung tragen und so eine Lenkungsfunction entfalten, und es soll andererseits mit wenig administrativem Aufwand transparent für den Gebührenzahler bewirtschaftet werden können.
- 2 Das **bisherige System** (vgl. Abbildung 1) besteht aus einer Anschluss- und einer Betriebsgebühr. Die **Anschlussgebühr** dient gemäss Siedlungsentwässerungsreglement der Stadt Luzern zur Deckung der *Kosten für Neuanlagen* (Art. 42 Abs. 1 SER), ohne zwischen Schmutz- und Regenabwasser zu differenzieren. Der Begriff der «Neuanlage» bezieht sich auf das öffentliche Kanalisationsnetz und die Anschlüsse der einzelnen Grundstücke und umfasst nach ständiger Praxis der Stadt Luzern neben dem Neubau von Leitungen zwecks Ersterschliessung auch den Neubau von Leitungen als Ersatz von Leitungen am Ende ihrer Lebensdauer. Der Ausbau des öffentlichen Kanalisationsnetzes zur Erschliessung neuer Baugebiete wird zusätzlich über separate Baubeiträge finanziert (Art. 43 SER). Die Anschlussgebühr wird jeweils bei einer durch die Gebäudeversicherung ausgewiesenen wertvermehrenden Investition fällig. Im Einzelnen wird die Anschlussgebühr gemäss Art. 42 Abs. 2 SER wie folgt erhoben:
 - für Neubauten 1½ % der Gebäudeversicherungssumme der neu erstellten Baute, jedoch mindestens Fr. 300.– (lit. a);
 - für Neubauten anstelle von Altbauten: 1½ % der Gebäudeversicherungssumme der neu erstellten Baute, jedoch mindestens Fr. 300.– (lit. b);
 - für Um-, An- und Aufbauten: 1½ % des Differenzbetrages zwischen der alten und der neuen Gebäudeversicherungssumme (lit. c);
 - für versiegelte Grundstückflächen (exklusive Gebäudeflächen), die an eine öffentliche oder private Kanalisation angeschlossen werden, Fr. 10.–/m², jedoch mindestens Fr. 100.– (lit. d).
- 3 Die **Betriebsgebühr** für die Entsorgung von Schmutz- und Regenabwasser deckt gemäss Art. 44 Abs. 1 SER die Aufwendungen der Stadt für *Betrieb, Unterhalt* und *Reinigung* sowie *Erneuerungen* der eigenen Abwasseranlagen (lit. a) sowie den städtischen Anteil an den *Anlage- und Betriebskosten* für die Abwasseranlagen des Gemeindeverbandes für Abwasserreinigung Luzern und Umgebung (GALU; lit. b). Unter dem Begriff der «Erneuerung» ist der kleine bauliche Unterhalt von bestehenden Leitungen zu verstehen; in Abgrenzung dazu gilt der komplette Ersatz von bestehenden Leitungen durch neue Leitungen als eine über die Grundgebühr finanzierte Neuanlage (vgl. Rz. 2). Die Betriebsgebühren sind jährlich, erstmals ab dem Zeitpunkt des Anschlusses eines Grundstückes an eine öffentliche Abwasseranlage, zu entrichten (Art. 44 Abs. 3 SER). Deren Höhe wird vom Stadtrat aufgrund der anfallenden Kosten im Verhältnis zum Trinkwasserverbrauch pro Kubikmeter festgelegt (Art. 44 Abs. 2 SER).
- 4 Das Tiefbauamt der Stadt Luzern geht von einer **Lebensdauer der Kanalisationsinfrastruktur** von 70-80 Jahren aus (vgl. <https://www.stadt Luzern.ch/dienstleistungeninformation/22126>). Dies bedeutet konkret, dass die Anschlüsse ca. alle 80 Jahre neu gebaut werden müssen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die beim Neubau erhobene Anschlussgebühr zwar die Kosten für den Bau der erstmaligen Erschliessung deckt, die beim Um-, An- und Aufbau erhobene Anschlussgebühr indessen nicht mehr ausreicht, um den alle 80 Jahre erforderlichen Neubau der Anschlüsse zu finanzieren. Insofern

wird der Ersatz von bestehenden Anschlüssen bereits heute teilweise über die Betriebsgebühr mitfinanziert.

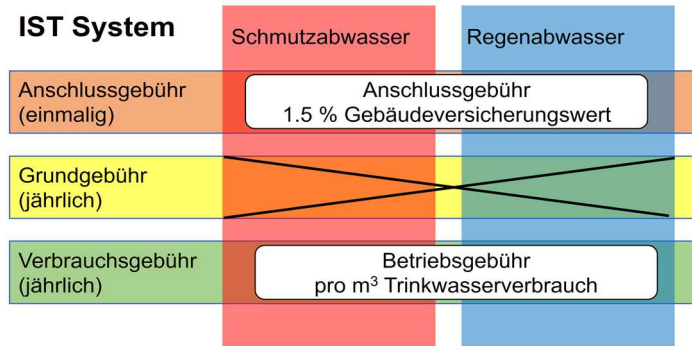


Abbildung 1 (Quelle: Auftraggeberin)

- 5 Mit dem **neuen Gebührensystem** (vgl. Abbildung 2) sollen die geltende einmalige Anschlussgebühr sowie die jährlichen Betriebsgebühren abgeschafft und durch jährliche Grund- und Verbrauchsgebühren abgelöst werden. Die Abschaffung der Anschlussgebühr drängt sich aus Sicht der Stadt Luzern auf, weil die Bemessungsgrundlage Gebäudeversicherungswert nicht verursachergerecht ist. So ist es vor allem bei Umbauten – z.B. bei energetischen Sanierungen – für die Gebührenzahler kaum nachvollziehbar, wieso sie Anschlussgebühren zahlen müssen, obwohl sich die Menge an produziertem Abwasser bzw. die Nutzung der Kanalisation durch den Umbau nicht verändert hat. Zudem ist der ursprüngliche Zweck der Anschlussgebühr, nämlich die Finanzierung von zusätzlichen Erschliessungen von Neubauten, praktisch nicht mehr gegeben, weil das Entwässerungssystem der Stadt Luzern heute weitestgehend gebaut ist.
- 6 Im Einklang mit dem Bundesrecht differenziert das neue Gebührensystem nach der **Art des erzeugten Abwassers** (Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG; BGer Urteil 2C_275/2009 vom 26. Oktober 2010, E. 7.2; Urteil 2P.209/2003 vom 23. März 2004, E. 3.3.1). Das neue System umfasst einen Staffeltarif – in dem die Grund- und Verbrauchsgebühr für Schmutzabwasser vereinigt werden – sowie eine Grundgebühr für Regenabwasser.

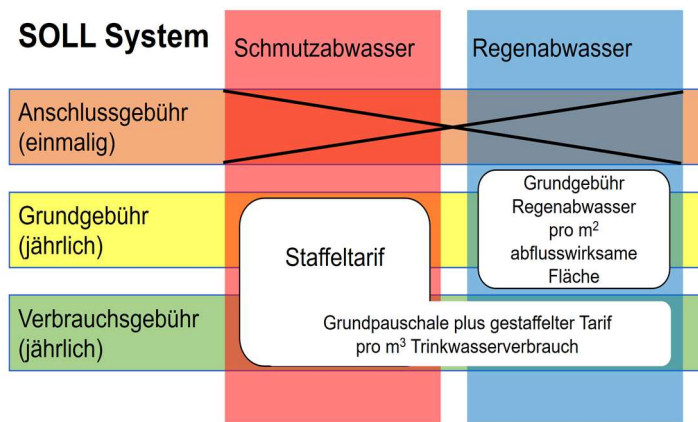


Abbildung 2 (Quelle: Auftraggeberin)

- 7 Die neuen **Grundgebühren** für Schmutz- und Regenabwasser decken die *verbrauchsunabhängigen Kosten*, d.h. den Aufwand, der anfällt, um die grundsätzliche Verfügbarkeit der Kanalisationsinfrastruktur zu gewährleisten. Mit den Grundgebühren werden folglich die jährlichen Kosten für die Aufrechterhaltung des Kanalisationsnetzes abgegolten. Dazu gehören neben der Finanzierung allfälliger punktueller Ausbauten des Netzes in erster Linie die Investitionen in die *Erneuerung* des Netzes, namentlich die Aufwendungen für die bauliche Sanierung bestehender Leitungen. Die Grundgebühren werden wie folgt erhoben:
- Die Grundgebühr **Schmutzabwasser** soll in Form eines jährlichen Staffeltarifes in die Verbrauchsgebühr integriert werden. Der Staffeltarif vereinigt somit die Grund- und Verbrauchsgebühr Schmutzabwasser. Dabei bestimmt der jährliche Trinkwasserverbrauch des betroffenen Grundstücks sowohl den Anteil der Verbrauchsgebühr als auch den Anteil der Grundgebühr Schmutzwasser. Je höher der Trinkwasserverbrauch, desto geringer der zu bezahlende Tarif pro Kubikmeter. Gemäss dem geplanten Staffeltarif zahlen Haushalte mit einem niedrigen Frischwasserverbrauch somit mehr pro Kubikmeter als Haushalte mit einem hohen Frischwasserverbrauch. Kleinstverbraucher zahlen als Grundgebühr eine Grundpauschale, welche nicht unterschritten werden darf, da auch für diese Verbraucher das Netz zur Verfügung stehen muss.
 - Für die Bemessung der Grundgebühr **Regenabwasser** wird für jede Grundstückparzelle die versiegelte Fläche bestimmt und mit einem Tarif pro Quadratmeter multipliziert. Wird kein Regenabwasser an eine öffentliche Kanalisation abgegeben, weil zum Beispiel eine Versickerungsanlage besteht, entfällt diese Gebühr.
- 8 Die **Verbrauchsgebühr** für Schmutzabwasser setzt sich aus einer Grundpauschale und einem gestaffelten Tarif pro Kubikmeter Trinkwasserverbrauch zusammen. Die Verbrauchsgebühr ist eine Mengengebühr, mit der die mengenabhängigen Jahreskosten für die Abwasserentsorgung gedeckt werden (VSA 2018, S. 28). Diese umfassen primär die von der ARA über die Abwasserfracht überwälzten Kosten für die Abwasserreinigung (inklusive Schlamm Entsorgung) sowie die mengenabhängigen Kanalisationskosten, wie z.B. die Kosten für Pumpenergie (VSA 2018, S. 10, 29).
- 9 Das **Verhältnis zwischen Grundgebühr und Verbrauchsgebühr** soll ca. 60 % zu 40 % betragen. Dieser Wert richtet sich nach den Empfehlungen des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) und des Preisüberwachers. Gemäss VSA entfallen 50-70% der Kosten der Abwasserentsorgung auf das Zurverfügungstellen der Infrastruktur und sollten deshalb mit einer Grundgebühr abgedeckt werden (vgl. VSA 2018, S. 29; vgl. auch BGer Urteil 2C_995/2012 vom 16. Dezember 2013, E. 6.4). Der Preisüberwacher hat in Stellungnahmen zum Gebührensystem verschiedener Gemeinden empfohlen, einen grösseren Teil der Einnahmen über eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr zu erheben (PREISÜBERWACHUNG 2015, S. 5). Diesen Empfehlungen soll im Rahmen der Revision des Siedlungsentwässerungsreglements Folge geleistet werden.

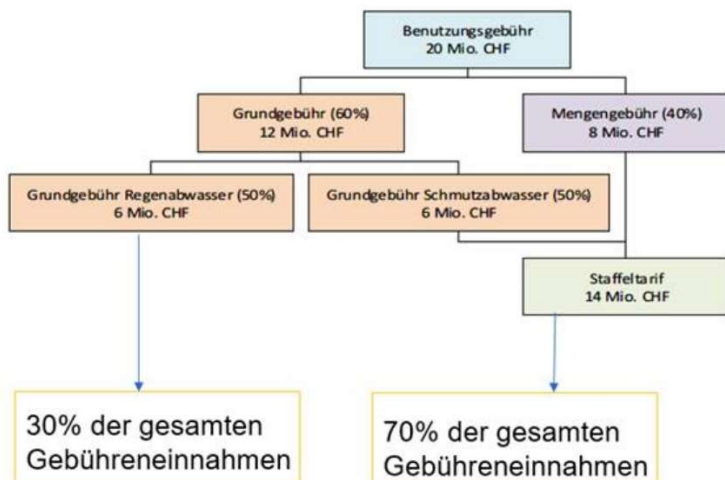


Abbildung 3 (Quelle: Auftraggeberin)

- 10 Die Gemeinden geniessen bei der Ausgestaltung ihrer Gebührenreglemente über eine **erhebliche Gestaltungsfreiheit** (Art. 50 Abs. 1 BV; § 68 Abs. 2 KV-LU; vgl. BGer Urteil 2P.117/2003 vom 29. August 2003, E. 2.2). Die Autonomie der Gemeinden umfasst insbesondere auch die Festsetzung der Gebühren (vgl. BGE 112 Ia 260 E. 1 S. 261). Ihre Autonomie wird jedoch durch die im Abgaberecht zu beachtenden Verfassungsgrundsätze beschränkt, namentlich dem abgaberechtlichen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), dem Grundsatz von Treu und Glauben sowie dem Willkürverbot (Art. 9 BV). Bei Abwassergebühren ist zudem das Verursacherprinzip zu beachten (Art. 60a GSchG; §§ 31 und 32 Abs. 1 EGGSchG). Innerhalb dieser verfassungs- und bundesrechtlichen Rahmenbedingungen richtet sich die Ausgestaltung der Abgaben nach der kantonalen Gewässerschutzverordnung (KGSchV). Gemäss § 30 Abs. 2 lit. e KGSchV regelt das kommunale Reglement über die Siedlungsentwässerung die Finanzierung der Entwässerung nach dem Verursacherprinzip durch Erhebung von Gebühren und Beiträgen. Die Gebühreneinnahmen müssen langfristig den Aufwand für die Siedlungsentwässerung decken (§ 39 Abs. 1 KGSchV); der Aufwand umfasst insbesondere die Entsorgungskosten nach Massgabe von Art und Menge des Abwassers, Abschreibungen, Zinsen sowie den Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz (§ 39 Abs. 2 KGSchV).
- 11 **Im vorliegenden Fall** wirft der Übergang von der bisherigen einmaligen Anschlussgebühr und den jährlichen Betriebsgebühren zu jährlichen Grund- und Verbrauchsgebühren Fragen des *Abgaberechts*, der *Rechtsgleichheit* und des *Vertrauensschutzes* auf:
- **Aus abgaberechtlicher Sicht** ist der Systemwechsel im Lichte der für Kausalabgaben massgebenden Verfassungsprinzipien, d.h. dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, sowie dem in Art. 60a Abs. 1 GSchG und §§ 31 und 32 Abs. 1 EGGSchG vorgegebenen Verursacherprinzip zu beurteilen. Ob das bisherige Gebührensystem durch ein neues System abgelöst werden soll, ist zwar primär eine politische Frage. Wenn aber mit dem Systemwechsel den genannten verfassungs- und bundesgesetzlichen Prinzipien besser Rechnung getragen werden kann, ist dieser auch rechtlich angezeigt. Die Frage, inwieweit ein Systemwechsel rechtlich begründet bzw. geboten ist, kann wiederum einen Einfluss auf dessen übergangsrechtliche Ausgestaltung haben. Darüber hinaus stellt sich aus abgaberechtlicher Sicht die Frage, ob die Einführung des neuen Gebührensystems für Grundeigentümer, welche für den Neubau bzw. Ersatz der

Leitungen bereits unter dem alten System Anschlussgebühren bezahlt haben, zu Doppelbelastungen führen oder eine unzulässige Rückwirkung darstellen könnte.

- Mit Blick auf die **Rechtsgleichheit** stellt sich das Problem, dass seit der Einführung der Anschlussgebühr vor rund 40 Jahren noch nicht alle Grundeigentümer eine Anschlussgebühr auf den «vollen» Gebäudeversicherungswert bezahlt haben, weil noch nicht alle Gebäude neu gebaut bzw. nicht alle Altbauten durch Neubauten ersetzt bzw. saniert wurden. So wurde etwa auf der Hälfte aller Parzellen in der Stadt Luzern und dem Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau eine Anschlussgebühr bezahlt. Die Grundeigentümer sind insofern durch den Systemwechsel unterschiedlich betroffen. Hinzu kommt, dass der Systemwechsel für alle Grundeigentümer zu höheren jährlichen Gebühren führt, weil die Erträge aus der einmaligen Anschlussgebühr wegfallen und durch die neuen Grundgebühren kompensiert werden müssen. In einer Stellungnahme zum geplanten Gebäudesystemwechsel in der Stadt Luzern stellte sich der Preisüberwacher auf den Standpunkt, dass der Systemwechsel zwar zulässig sei, dies jedoch nur unter der Bedingung einer Staffelung über 30 Jahre. Diese lange Übergangsdauer wird gemäss Auskunft der Auftraggeberin vom Preisüberwacher damit begründet, dass Gebührenerhöhungen auf einen Schlag von über 20 % mit dem Gleichbehandlungsgebot als unvereinbar erachtet werden. Zulässig seien Erhöhungen von jeweils 20 % im Abstand von 5 Jahren.
- Ferner können Gesetzesänderungen in Konflikt mit dem **Vertrauensschutz (Treu und Glauben)** geraten, wenn für Grundeigentümer plötzlich eine starke Gebührenerhöhung resultiert oder wenn sie unter altem Recht Dispositionen getroffen haben, die sich durch die Einführung des neuen Rechts als wertlos erweisen und nicht ohne Kosten rückgängig gemacht werden können. Um den betroffenen Grundeigentümern Zeit für eine Anpassung ans neue Recht zu geben, könnten sich auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes übergangsrechtliche Bestimmungen als notwendig erweisen.

12 Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden, im Rahmen des vorliegenden Gutachtens zu beantwortenden **Fragen**:

- **Frage 1:** Bedarf es für einen Systemwechsel von der geltenden einmaligen Anschlussgebühr in der Stadt Luzern hin zu jährlichen Grundgebühren einer Übergangsregelung und wie lange muss gegebenenfalls die Übergangsfrist bemessen sein?
- **Frage 2:** Wäre insbesondere eine kürzere Übergangsfrist zulässig, als sie in einer ersten Einschätzung vom Preisüberwacher gefordert wurde (Staffelung über 30 Jahre)?

13 **Im Folgenden** werden die Fragestellungen des Gutachtens aus Sicht des Abgaberechts (Kap. 2), der Rechtsgleichheit (Kap. 3) und des Vertrauensschutzes (Kap. 4) beurteilt. Anschliessend wird untersucht, ob sich aus dem Preisüberwachungsrecht Vorgaben zur Ausgestaltung der Abwassergebühren bzw. zu einem abgaberechtlichen Systemwechsel ergeben (Kap. 5). Am Ende werden die Ergebnisse des Gutachtens zusammengefasst wiedergegeben (Kap. 6).

2. Abgaberechtliche Beurteilung des Systemwechsels

a. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip

- 14 Rechtsprechung und Lehre unterscheiden im öffentlichen Abgaberecht zwischen Steuern und Kausalabgaben. Während Steuern dem Staat unabhängig davon geschuldet sind, ob und in welchem Mass die abgabepflichtige Person aus der Tätigkeit des Gemeinwesens einen konkreten Nutzen zieht, stellen Kausalabgaben das Entgelt für eine staatliche Leistung oder einen vom Staat gewährten wirtschaftlichen Sondervorteil dar. Kausalabgaben beruhen mithin auf einer «causa» im Sinne eines besonderen Entstehungsgrundes. Zwischen Kausalabgabe und staatlicher Leistung bzw. staatlich herbeigeführtem Sondervorteil besteht ein **Austauschverhältnis**. Ein solches Austauschverhältnis setzt voraus, dass die Abgabe dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügt. Dabei handelt es sich um ungeschriebene verfassungsrechtliche Prinzipien, die nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts für das Kausalabgaberecht massgebend sind (vgl. zum Ganzen namentlich HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2758 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 7 ff.; WIEDERKEHR, S. 5 ff., 49 ff.).
- 15 Das **Kostendeckungsprinzip** besagt, dass der Gesamtertrag einer Abgabe den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder höchstens geringfügig überschreiten darf (BGE 143 II 283 E. 3.1.7 S. 293; 141 V 509 E. 7.1.2 S. 516 f.). Das Kostendeckungsprinzip kann nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben zum Tragen kommen (BGE 141 V 509 E. 7.1.2 S. 516 f.; 131 II 271 E. 7.3 S. 287). Für Abwasserabgaben ist das Kostendeckungsprinzip in Art. 60a GSchG bundesrechtlich vorgegeben. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Nur wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden würden, könnte diese soweit erforderlich anders finanziert werden (Absatz 2). Zum Gesamtaufwand, der bei den Abwasserabgaben zu berücksichtigen ist, gehören nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven (vgl. Art. 60a Abs. 1 lit. d und Abs. 3 GSchG). Dagegen lässt es das Kostendeckungsprinzip nicht zu, dass ein Gewinn angestrebt wird (BGE 124 I 11 E. 6c S. 20 sowie E. 7c und 7e S. 22 f.; BGer, Urteil 2C_1061/2015 vom 9. Januar 2017, E. 2.2.2). § 32 Abs. 1 EGGSchG konkretisiert für den Kanton Luzern das Kostendeckungsprinzip im Bereich der Siedlungsentwässerung. Nach dieser Bestimmung finanzieren die Gemeinden ihre Nettoausgaben für die Abwasserentsorgung gemäss dem Verursacherprinzip und als Spezialfinanzierung vollumfänglich mit Beiträgen und Gebühren, die im Reglement über die Siedlungsentwässerung festzulegen sind.
- 16 Nach dem **Äquivalenzprinzip** darf eine Kausalabgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen (BGE 145 I 52 E. 5.2.3 S. 66; 141 I 105 E. 3.2.2 S. 109; 132 II 47 E. 4.1 S. 55 f.). Der Wert der Leistung bemisst sich gemäss Bundesgericht «nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Dabei darf auf Durchschnittserfahrungen abgestellt werden, weshalb die Gebühren nicht in jedem Fall genau dem erbrachten Verwaltungsaufwand entsprechen müssen. Sie sollen jedoch nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind» (BGE 145 I 52 E. 5.2.3 S. 66). Bei der Bemessung von Anschlussgebühren müssen gemäss Rechtsprechung nicht alle Umstände berücksichtigt werden, die im konkreten Fall das Mass der künftigen Inanspruchnahme der Wasserversorgung oder

Abwasserbeseitigung beeinflussen. Vielmehr ist eine gewisse Schematisierung zulässig (BGer, Urteil 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011, E. 5.1 mit Hinweisen).

b. Geltende Anschluss- und Betriebsgebühren

- 17 Die geltende **einmalige Anschlussgebühr** dient gemäss expliziter Zweckbestimmung in Art. 42 Abs. 1 SER zur Deckung der Kosten für Neuanlagen der Stadt. Abgabesubjekt, Abgabeobjekt und Bemessungsgrundlagen sind wie folgt geregelt:
- **Abgabesubjekte** sind die Grundeigentümer von Neubauten sowie Um-, An- und Aufbauten (Art. 42 Abs. 1 lit. a-c SER) sowie die Grundeigentümer von versiegelten Grundstückflächen, die an eine öffentliche oder private Kanalisation angeschlossen werden (Art. 42 Abs. 1 lit. d SER).
 - **Abgabeobjekte** sind die Gebäudeversicherungssummen neu erstellter Bauten bzw. die Differenzbeträge zwischen der alten und der neuen Gebäudeversicherungssumme (Art. 42 Abs. 1 lit. a-c SER) sowie die versiegelten Grundstückflächen (exklusive Gebäudeflächen; Art. 42 Abs. 1 lit. d SER).
 - Die **Bemessungsgrundlagen** betragen 1½ % der Gebäudeversicherungssumme der neu erstellten Baute, jedoch mindestens Fr. 300.– bzw. 1½ % des Differenzbetrages zwischen der alten und der neuen Gebäudeversicherungssumme (Art. 42 Abs. 1 lit. a-c SER); auf den versiegelten Grundstückflächen, die an eine Kanalisation angeschlossen werden, werden Fr. 10.–/m², jedoch mindestens Fr. 100.– erhoben (Art. 42 Abs. 1 lit. d SER).
- 18 Die Anschlussgebühr hat somit zum **Ziel**, den Neubau des Abwasserkanalisationsnetzes und den Anschluss der Grundstücke an das Netz zu finanzieren. Als Neubau gilt auch der Ersatz von bestehenden Leitungen (vgl. Rz. 2 f.). Wenn durch den Neubau von öffentlichen Abwasseranlagen überwiegend neue Baugebiete erschlossen wurden, erhob die Stadt gestützt auf Art. 43 SER zusätzlich zur Anschlussgebühr einmalige Baubeiträge in der Höhe von maximal 70 % der Gesamtkosten der neu erstellten Abwasseranlagen. Die Baubeiträge wurden vom Stadtrat anteilmässig nach der Grösse der Einzugsflächen der Anlagen und der Schmutzwasseranteile auf die betreffenden Grundstücke verteilt.
- 19 Während die Anschlussgebühr und Baubeiträge bezwecken, die Baukosten für die Ersterstellung und den Ersatz der Anlagen zu decken, werden die Kosten für die Erneuerung der Leitungen (kleiner baulicher Unterhalt im Sinne der Substanzerhaltung) durch die **jährliche Betriebsgebühr** gemäss Art. 44 SER abgedeckt. Mit der geltenden Betriebsgebühr sollen damit nicht nur die eigentlichen Betriebskosten (administrative Betriebskosten sowie Unterhalt und Reinigung der Abwasseranlagen), sondern teilweise auch Anlagekosten (Erneuerung der eigenen Abwasseranlagen im Sinne der Substanzerhaltung) bestritten werden (Art. 44 Abs. 1 lit. a SER). Darüber hinaus werden auch diejenigen Kosten für den Ersatz bestehender Leitungen, welche die Erträge aus den Anschlussgebühren übersteigen, über Erträge aus den Betriebsgebühren mitfinanziert (Rz. 4). Ein gewisser Anteil der Anlagekosten für das Abwasserleitungsnetz fällt demzufolge auf die Betriebsgebühr. Von der Betriebsgebühr abzudecken sind darüber hinaus der städtische Anteil an den Anlage- und Betriebskosten für die Abwasseranlagen des Gemeindeverbandes für Abwasserreinigung Luzern und Umgebung (Art. 44 Abs. 1 lit. b SER).
- 20 Nachdem das Abwasserleitungsnetz mittlerweile praktisch fertig gebaut ist und Neuinvestitionen in Form der Erstellung von Ersatzleitungen nicht vollumfänglich durch die Anschlussgebühren gedeckt werden können, muss folglich der allergrösste Teil der **Kosten für das Abwasserleitungsnetz** aus der Betriebsgebühr finanziert werden. Was die Kosten für Neuanlagen betrifft, fallen vor allem noch

Abschreibungen auf bisherigen Investitionen an. So sehen die gegenwärtig massgebenden Rechnungslegungsstandards gemäss Handbuch Rechnungswesen (HRM 2) für Abwasserleitungen eine Nutzungsdauer von 50 Jahren vor. In Abweichung davon geht der Kanton sogar von einer effektiv zu erwartenden Nutzungsdauer von 70 bis 80 Jahren aus («Richtlinie zur Kalkulation der Werterhaltungskosten von Abwasseranlagen»: Kanton › BUWD › Umwelt und Energie › Dokumente › Themen › Abwasser › Richtlinie_Kalkulation_Werterhaltung_Abwasser, S. 17). Für die Jahre 2021 und 2022 sind je gut 2 Mio. Abschreibungen budgetiert worden. Die Budgets von 2021 und 2022 bestätigen, dass mit den Anschlussgebühren nur noch ein kleinerer Teil (ca. 33 %) der Aufwendungen für das Kanalisationsnetz finanziert wird:

Jährliche Gesamtkosten für Netz und Entsorgung	ca. 20 Mio.
Jährliche Kosten für das Netz	ca. 12 Mio. (= 60 % der Gesamtkosten)
Jährliche Erträge aus den Anschlussgebühren	ca. 4 Mio. (= 20 % der Gesamtkosten)
Jährliche Erträge aus den Betriebsgebühren	ca. 16 Mio. (= 80 % der Gesamtkosten)

- 21 In der Stadt Luzern werden die Kosten für Anlage und Betrieb des Abwasserleitungsnetzes (Siedlungsentwässerung) **vollumfänglich durch Gebühren gedeckt**. Allgemeine Steuermittel werden nicht beigezogen. Während für die Anschlussgebühr fixe, im Siedlungsentwässerungsreglement festgelegte Gebührensätze gelten, werden die Betriebsgebühren vom Stadtrat aufgrund der anfallenden Kosten im Verhältnis zum Trinkwasserverbrauch pro m³ festgelegt. Dabei ist der Stadtrat an einen Maximalansatz gebunden, der vom Regierungsrat des Kantons Luzern festgelegt wird (§ 41 Abs. 1 und 2 KGSchV). Übersteigen die für die Finanzierung der Abwasserentsorgung erforderlichen Gebühren diesen Maximalansatz, sind die Gemeinden berechtigt, allgemeine Steuermittel für die Finanzierung beizuziehen (§ 41 Abs. 4 KGSchV).
- 22 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann sich das abgaberechtliche **Kostendeckungsprinzip** (Rz. 15) bei Abwasserabgaben, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation von Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, ebenfalls auf einen längeren Zeitraum beziehen. D.h. temporäre Über- oder Unterdeckung sind gestattet. Gemeinden haben deshalb einen gewissen Spielraum bei der Schätzung von zukünftigen Einnahmen und Ausgaben. Eine möglichst kontinuierliche Abgaberegulierung ist auch aus Gründen der Rechtsgleichheit geboten. Resultiert aber ein Überschuss der Abwasserkasse von mehreren Millionen über mehrere Jahre, ist das Kostendeckungsprinzip verletzt (zum Ganzen BGer, Urteil 2C_1061/2015 vom 9. Januar 2017, E. 2.2.3; Urteil 2C_322/2010 vom 22. August 2011, E. 3 und 6). Unter der Voraussetzung, dass keine erheblichen Überschüsse über mehrere Jahre generiert werden, genügen somit die geltenden Anschluss- und Betriebsgebühren für die Siedlungsentwässerung der Stadt Luzern dem Kostendeckungsprinzip.
- 23 Nicht ohne weiteres klar ist demgegenüber, ob die Anschluss- und Betriebsgebühren vor dem abgaberechtlichen **Äquivalenzprinzip** (Rz. 16) standhalten. Die Frage ist im Folgenden nach den beiden Gebührenarten differenziert zu beurteilen:
- 24 Problematisch erscheint die Bemessung der einmaligen **Anschlussgebühr** anhand des Gebäudeversicherungswerts (Art. 42 Abs. 2 lit. a-c SER). So besteht zwischen den Kosten für neue Abwasseranlagen und dem Gebäudeversicherungswert der Neubauten zumindest kein direkter Zusammenhang. Dies gilt umso mehr, wenn Gebäude, die bereits ans Abwasserleitungsnetz angeschlossen

sind, durch Neubauten ersetzt oder umgebaut werden. In solchen Fällen ist sogar möglich, dass den geschuldeten Gebühren überhaupt keine individuell-konkret zurechenbaren baulichen Aufwendungen gegenüberstehen. Die Bemessung von Anschlussgebühren und anderen Erschliessungsabgaben anhand des Gebäudeversicherungswerts ist in der Literatur denn auch verschiedentlich auf Kritik gestossen (KÜRSTEINER 2020, Rz. 673, 715 f., 733; FREIBURGHÄUS 2014, S. 77; EYMANN 1998, Rz. 6.67; STAEHELIN 1980, S. 256 f.).

- 25 Unbesehen dieser Kritik erachtet das **Bundesgericht** die Bemessung der einmaligen Anschlussgebühr, d.h. der Gebühr für die Gewährung des Anschlusses der Baute an die vom Gemeinwesen erstellten und betriebenen Versorgungsanlagen, als vereinbar mit dem Äquivalenzprinzip. Massgebend sind dabei für das Bundesgericht nicht die individuell-konkret zurechenbaren Anlagekosten, sondern der *Sondervorteil*, der für den abgabepflichtigen Grundeigentümer aus dem Anschluss an das Abwasserentsorgungsnetz resultiert. So dürfen sich nach ständiger Rechtsprechung die Anschlussgebühren nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Wasserversorgung des Gebäudes erwächst. Die Bemessung der Abgabe müsse sich nicht notwendigerweise nach dem aus dem einzelnen Anschluss jeweils konkret entstehenden Aufwand richten, sondern es dürfe mittels schematischer Kriterien auf den dem Pflichtigen erwachsenden Vorteil abgestellt werden. Bei Wohnbauten bringe der Gebäudeversicherungswert den Vorteil, der einer Liegenschaft durch den Anschluss erwächst, in der Regel genügend zuverlässig zum Ausdruck, ohne dass zusätzlich auf das Mass der mutmasslichen Inanspruchnahme der Versorgungsnetze abgestellt werden müsste. Gemäss Bundesgericht ist eine solche Bemessung der Anschlussgebühren auch mit Art. 60a GSchG vereinbar. Einzig bei Bauten, die im Verhältnis zu ihrem Versicherungswert einen extrem hohen oder niedrigen Wasserverbrauch aufweisen, was vor allem bei Industriebauten mit grossen Gebäudevolumen bei gleichzeitig sehr tiefem Wasserbezug der Fall sein kann, bringt das Bundesgericht einen Vorbehalt an (zum Ganzen BGer, Urteil 2C_722/2009 vom 8. November 2010, E. 3.2; Urteil 2C_656/2008 vom 29. Mai 2009, E. 3.3 und 3.4; Urteil 2C_847/2008 vom 8. September 2009, E. 2.1 und 2.2; aus der Literatur LÖTSCHER 2015, S. 475 f.; HUNGERBÜHLER 2003, S. 524).
- 26 Aus der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht hervor, dass die Anschlussgebühr für den *Sondervorteil* geschuldet ist, der dem Grundeigentümer aus dem Anschluss seiner Liegenschaft an das Abwasserleitungsnetz entsteht. Insofern handelt es sich bei der Anschlussgebühr im Grunde nicht um eine Gebühr, welche für die Verursachung der Kosten für die Abwasseranlagen geschuldet wäre, sondern um eine **Vorzugslast** bzw. einen **Grundeigentümerbeitrag**, mit dem ein Sondervorteil ausgeglichen wird (so explizit BGE 109 Ia 325 E. 5 S. 328 f.). Die nach dem Gebäudeversicherungswert bemessene Anschlussgebühr ist mithin auf den Nutzen – und nicht auf die Kosten – bezogen. Trotz dieser nutzen- bzw. vorteilsbezogenen Ausgestaltung der Anschlussgebühr sieht das Bundesgericht wie erwähnt (Rz. 25) keinen Widerspruch zu Art. 60a Abs. 1 GSchG, der verlangt, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden.
- 27 Im Unterschied zur einmaligen Anschlussgebühr haben die nach dem Trinkwasserverbrauch pro Kubikmeter bemessenen **Betriebsgebühren** (Art. 44 Abs. 2 SER) einen Bezug zu den Aufwendungen, welche der Stadt für Betrieb, Unterhalt, Reinigung sowie Erneuerungen der Abwasseranlagen entstehen (vgl. BGer, Urteil 2A.683/2004 vom 15. Juli 2005, E. 3.3). So lässt der Trinkwasserverbrauch auf den Abwasseranfall und somit darauf schliessen, in welchem Ausmass die Abwasseranlagen beansprucht werden. Allerdings hängen nicht alle Aufwendungen für Betrieb, Unterhalt, Reinigung sowie Erneuerungen der Abwasseranlagen von der Menge des produzierten Abwassers ab. Vielmehr fallen namentlich die Kosten für Erneuerungen (Substanzerhaltung und Ersatz bestehender

Leitungen) der Kanalisation sowie die festen Betriebs- und administrativen Kosten grundsätzlich unabhängig von der Abwassermenge an (VSA 2018, S. 29; vgl. Rz. 7). Insofern tragen auch die am Trinkwasserverbrauch bemessenen Betriebsgebühren wie bereits die Anschlussgebühr dem Äquivalenzprinzip nicht vollumfänglich Rechnung.

c. Neue Grund- und Verbrauchsgebühren

28 Mit der geplanten Neuordnung des Gebührensystems sollen die Abwassergebühren verursachergerechter ausgestaltet werden (Rz. 1, 5). Dabei sollen die **Grundgebühren für Schmutz- und Regenabwasser** die jährlichen – verbrauchsunabhängigen – Kosten für die Kanalisationsinfrastruktur abdecken, wozu in erster Linie die Investitionen in die Erneuerung des Netzes, namentlich die bauliche Sanierung bzw. der Ersatz bestehender Leitungen, gehören (Aufrechterhaltung des Netzes). Abgabesubjekt, Abgabeobjekt und Bemessungsgrundlagen der neuen Grundgebühren sollen wie folgt geregelt werden (vgl. Rz. 7):

- **Abgabesubjekte** der Grundgebühr Schmutzabwasser sind alle Grundeigentümer, deren Liegenschaften an eine öffentliche oder private Kanalisation angeschlossen sind. Abgabesubjekte der Grundgebühr Regenabwasser sind alle Grundeigentümer von versiegelten Grundstückflächen, die an die Kanalisation angeschlossen sind.
- **Abgabeobjekt** der Grundgebühr Schmutzabwasser ist der jährliche Trinkwasserverbrauch des betroffenen Grundstücks. Abgabeobjekt der Grundgebühr Regenabwasser ist die versiegelte Grundstückfläche; wird kein Regenabwasser an eine öffentliche Kanalisation abgegeben, entfällt die Gebühr.
- Für die **Bemessung** der Grundgebühr Schmutzabwasser wird ein Tarif pro Kubikmeter Trinkwasserverbrauch eingeführt. Dabei gilt ein Staffeltarif, wonach der Tarif mit zunehmendem Trinkwasserverbrauch abnimmt. Zudem wird eine Mindestpauschale festgesetzt, die nicht unterschritten werden darf. Für die Bemessung der Grundgebühr Regenabwasser wird ein Tarif pro Quadratmeter der versiegelten Grundstückfläche festgelegt.

29 Zur Grundgebühr kommt eine **Verbrauchsgebühr** für Schmutzabwasser hinzu. Diese setzt sich aus einer Grundpauschale und einem gestaffelten Tarif pro Kubikmeter Trinkwasserverbrauch zusammen. Die Verbrauchsgebühr ist eine Mengengebühr, mit der die mengenabhängigen Jahreskosten für die Abwasserentsorgung gedeckt werden (Rz. 8).

30 Mit den neuen Grundgebühren sollen demzufolge 100 % der jährlichen **Kosten für das Abwasserleitungsnetz** finanziert werden. Mit den Verbrauchsgebühren werden demgegenüber die verbrauchsabhängigen Kosten für die Abwasserentsorgung abgegolten:

Jährliche Gesamtkosten für Netz und Entsorgung	ca. 20 Mio.
Jährliche Kosten für das Netz	ca. 12 Mio. (= 60 % der Gesamtkosten)
Jährliche Erträge aus den Grundgebühren	ca. 12 Mio. (= 100 % der Netzkosten)
Jährliche Erträge aus den Verbrauchsgebühren	ca. 8 Mio.

31 Die Grund- und Verbrauchsgebühren sollen wie die geltenden Anschluss- und Betriebsgebühren so bemessen werden, dass die Gesamtkosten für das Kanalisationsnetz und die Entsorgung des Abwassers abgedeckt werden. Unter der Voraussetzung, dass mit den Gebührenerträgen nicht während

mehrerer Jahre erhebliche Überschüsse erzielt werden, genügt auch das neue Gebührenmodell dem **Kostendeckungsprinzip** (vgl. Rz. 22).

- 32 Wie vorne ausgeführt ist zweifelhaft, ob das geltende Gebührensystem mit den einmaligen, auf dem Gebäudeversicherungswert berechneten Anschlussgebühren und den jährlichen Betriebsgebühren vor dem **Äquivalenzprinzip** standhalten. Das neue Gebührensystem trägt dem Äquivalenzprinzip deutlich besser Rechnung, indem es die Abgaben konsequent am Ausmass der Nutzung von Infrastruktur und Dienstleistungen der Siedlungsentwässerung ausrichtet. Im Einzelnen bestehen folgende Zusammenhänge zwischen den Abgaben und den Siedlungsentwässerungsleistungen des Gemeinwesens:
- 33 Die neuen **Grundgebühren** sind jährliche Gebühren, die von allen Grundeigentümern mit Netzanschluss geschuldet sind. Das bedeutet, dass jeder Grundeigentümer mit Netzanschluss anteilmässig für die gesamten Kosten des Netzes aufkommt. Insbesondere werden auch Kosten für erstmalig erstellte Kanalisationsanschlüsse sowie der Ersatz von bestehenden Anschlüssen über die Grundgebühren auf sämtliche Grundeigentümer überwältzt. Ein Neuanschluss wird somit nicht mehr – wie bei der geltenden Anschlussgebühr (Rz. 25 f.) – als abgaberelevanter Sondervorteil gewertet. Vielmehr bezahlen alle Grundeigentümer, deren Liegenschaften ans Netz angeschlossen sind, als Benutzer des Netzes eine jährliche Gebühr, um die Kosten für dessen Erstellung und Aufrechterhaltung zu decken. Damit handelt es sich bei den neuen Grundgebühren um *eigentliche Benutzungsgebühren*, die für die Nutzung einer Netzinfrastruktur geschuldet sind (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2769; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 25).
- 34 Die Bemessung der Grundgebühren orientiert sich an den Kosten, die aus der Bereitstellung des Abwasserleitungsnetzes für die einzelnen Grundeigentümer entstehen. Zum einen werden die Grundgebühren so bemessen, dass ihr Gesamtertrag den Gesamtkosten für die Netzinfrastruktur bestmöglich entspricht. Gemäss Fachempfehlungen sind dies ungefähr 60 % der Gesamtkosten der Siedlungsentwässerung (Rz. 9). Zum anderen sind die Grundgebühren weitgehend **mengenunabhängig** ausgestaltet, in dem sie nicht in Abhängigkeit von der produzierten Abwassermenge steigen und fallen. Bei der Grundgebühr Schmutzabwasser, welche in die Verbrauchsgebühr integriert ist, wird dies durch die Staffelung des Tarifs erreicht (Rz. 7). Diese Staffelung liegt darin begründet, dass der im Tarif enthaltene Anteil der Grundgebühr Schmutzwasser mit höherem Verbrauch abnimmt. So steigen die Kosten eines Grundstücks für die Nutzung der Kanalisationsinfrastruktur nicht linear mit dem Abwasseranfall, sondern der Anteil dieser Kosten sinkt. Denn das Zurverfügungstellen der Infrastruktur hängt primär von den Anzahl Anschlüssen und nicht vom anfallenden Abwasser ab. Stärker mengenorientiert ist dagegen die Grundgebühr Regenabwasser, deren Höhe – wie nach geltendem Art. 42 Abs. 2 lit. d SER bezüglich der Anschlussgebühr – von der versiegelten Grundstücksfläche abhängt und insofern einen Bezug zur Menge des anfallenden Regenabwassers hat. Auch die Grundgebühr Regenabwasser ist jedoch nicht unmittelbar nach der Menge des Regenabwassers bemessen. Hinzu kommt, dass bei der Grundgebühr Schmutzabwasser eine Mindestpauschale vorgesehen ist, welche – gänzlich unabhängig vom Abwasseranfall – für die Bereitstellung der Infrastruktur an sich geschuldet ist. Das Bundesgericht hält denn auch fest, dass ein Teil der Aufwendungen für die Siedlungsentwässerung den Benützern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr (*Bereitstellungsgebühr*) überbunden werden darf, da die Infrastruktur unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die einzelnen Liegenschaften aufrechterhalten werden muss (BGer, Urteil 2C_656/2008 vom 29. Mai 2009, E. 3.4; Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004, E. 3.2 mit Hinweisen).

- 35 Das Bundesgericht verlangt mit Blick auf das Äquivalenz- und Verursacherprinzip, dass die Höhe von Abwasserentsorgungsgebühren eine Abhängigkeit zur Abwassermenge aufweisen muss (BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 296 f.; 128 I 46 E. 5b/bb S. 55 f.). Die **Verbrauchsgebühr** Schmutzabwasser entspricht dieser Anforderung. Mit ihrer Bemessungsgrundlage (Menge des verbrauchten Trinkwassers) weist die Verbrauchsgebühr einen unmittelbaren Bezug zur produzierten Abwassermenge auf. Diese ist wiederum ausschlaggebend für die aus der Abwasserentsorgung resultierenden Kosten. Auch der Verbrauchsgebühr ist damit ein enger Kostenbezug eigen. Da es diesbezüglich nicht um die Kosten für die Nutzung einer Infrastruktur, sondern um die Kosten für die Entsorgung verursachten Abwassers geht, ist die Verbrauchsgebühr als *Verursachergebühr* zu qualifizieren. Die im Staffeltarif vereinigten Gebühren Schmutzabwasser weisen demzufolge eine Doppelnatur als Benutzungsgebühren (Grundgebühr) und Verursachergebühren (Verbrauchsgebühr) auf.
- 36 Die geplanten Grund- und Verbrauchsgebühren weisen somit einen **engen Bezug zu den Kosten der Siedlungsentwässerung** auf, welche nach nachvollziehbaren Kriterien den einzelnen abgabepflichtigen Grundeigentümern zugerechnet werden. Damit genügt das neue Gebührensystem nicht nur dem Äquivalenzprinzip, das eine individuell-konkrete Zurechenbarkeit der mit der Abgabe finanzierten staatlichen Leistung zu den Abgabepflichtigen verlangt, sondern auch dem in Art. 60a Abs. 1 GSchG vorgegebenen Verursacherprinzip.

d. Doppelbelastung und Rückwirkung?

- 37 Aus abgaberechtlicher Sicht stellt sich ferner die Frage, ob aus einem Wechsel des Gebührensystems für einzelne abgabepflichtige Grundeigentümer **Doppelbelastungen** resultieren (Rz. 11). Eine Doppelbelastung würde sich dann ergeben, wenn mit den neuen Grundgebühren Kostenanteile für den Bau von Leitungen abgegolten würden, welche bereits aus Erträgen der einmaligen Anschlussgebühren bezahlt wurden. Dies könnte dann der Fall sein, wenn Grundeigentümer mit Bezahlung der Anschlussgebühren die effektiven Kosten für den konkreten Anschluss ihres Grundstücks und die effektiven Kostenanteile am Bau des öffentlichen Kanalisationsnetzes für deren gesamte Lebensdauer von ca. 80 Jahren bezahlt hätten. Durch Auferlegung von Grundgebühren, mit denen die Kosten für den Bau derselben Kanalisationsstrecken abgegolten würden, würde für diese Grundeigentümer folglich eine Doppelbelastung resultieren. Dies wäre ein Verstoss gegen das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip.
- 38 Im vorliegenden Fall ist eine Doppelbelastung jedoch schon deshalb ausgeschlossen, weil mit der einmaligen Anschlussgebühr nicht bestimmte Leitungen bzw. Abschnitte der Kanalisation finanziert wurden. Vielmehr stellt die Anschlussgebühr gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine **Vorzugslast** dar, mit welcher der Sondervorteil ausgeglichen wird, der dem abgabepflichtigen Grundeigentümer aus dem Anschluss an das Abwasserleitungsnetz anfällt (Rz. 25 f.). Die Höhe des Sondervorteils ergibt sich aus der Multiplikation des Gebäudeversicherungswerts der angeschlossenen Grundstücke mit dem Abgabesatz von 1½ % (Art. 42 Abs. 2 SER). Mit den aus der Erhebung der Anschlussgebühr resultierenden Gesamterträgen werden – zusammen mit den Erträgen aus den Baubeiträgen und den Betriebsgebühren – im Einklang mit dem Kostendeckungsprinzip jeweils die **jährlich anfallenden Anlagekosten** für das stadtweite Abwasserleitungsnetz abgegolten. Auch indirekt dient die Anschlussgebühr damit nicht der Deckung von Infrastrukturkosten, die erst in der Zukunft anfallen. Vielmehr sind die Investitionskosten für den Bau und die Erneuerung der Kanalisation bisher und auch in Zukunft auf die gesamte Lebensdauer der stadtweiten Anlagen verteilt. Ein Systemwechsel von der einmaligen Anschlussgebühr hin zu einer jährlichen Grundgebühr führt somit aus zwei Gründen nicht zu Doppelbelastungen: Zum einen aufgrund der unterschiedlichen

Rechtsnatur der Anschlussgebühr (Vorzugslast) und der neuen Grundgebühr (Benutzungsgebühr; Rz. 33), zum anderen aufgrund der zeitlichen Staffelung der mit den Abgaben finanzierten Investitionskosten. Eine durch den Systemwechsel allenfalls bedingte Umverteilung der jährlichen Anlagekosten unter den Grundeigentümern ist schliesslich keine Frage der Doppelbelastung, sondern der Rechtsgleichheit (dazu anschliessend Rz. 42 ff.).

- 39 Weiter ist zu fragen, ob mit der Einführung des neuen Gebührensystems eine **unzulässige Rückwirkung** verbunden ist (Rz. 11). Eine unzulässige echte Rückwirkung liegt vor, wenn eine neue Abgabe an ein Ereignis anknüpft, das in der Vergangenheit liegt und vor Einführung der neuen Abgabe abgeschlossen wurde. Gemäss Bundesgericht ist eine «ergänzende nachträgliche Anschlussgebühr» für bereits angeschlossene Grundstücke zulässig, wenn eine öffentliche Abwasseranlage neu erstellt oder in einer allen Liegenschaften zugutekommenden Weise erneuert oder ausgebaut wird (BGE 97 I 337 E. 2c S. 341). In diesem Fall handelt es sich nicht um eine echte Rückwirkung, da die Abwasseranlage, an welche das Grundstück angeschlossen ist, qualitativ aufgewertet wird und so dem Benützer einen zusätzlichen Vorteil verschafft (BGer, Urteil 2P.45/2003 vom 28. August 2003, E. 5.3; Urteil 2C_341/2009 vom 17. Mai 2010, E. 5.1). Hingegen verstösst eine «ergänzende nachträgliche Anschlussgebühr» gegen das Rückwirkungsverbot, wenn damit in der Vergangenheit aufgelaufene Infrastrukturdefizite gedeckt oder die Kosten für ein seit längerer Zeit bestehendes Werk abgegolten werden sollen (BGer, Urteil 2P.45/2003 vom 28. August 2003, E. 5.3).
- 40 Im vorliegenden Fall liegt keine echte Rückwirkung vor. Selbst wenn die **neue Grundgebühr** als eine Form der «Erhöhung der bestehenden Anschlussgebühr» betrachtet würde, dient sie nicht etwa der Finanzierung von in der Vergangenheit gebauten Neuanlagen. Vielmehr werden mit der neuen Grundgebühr die jährlichen Infrastrukturkosten finanziert, die nach Inkrafttreten des revidierten Siedlungsentwässerungsreglements entstehen. Dabei wird es sich in erster Linie um Neubauten handeln, die nicht der Ersterschliessung, sondern dem Ersatz von bestehenden Leitungen an deren Lebensende dienen.

e. Zwischenergebnis

- 41 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass sich das neue Gebührensystem mit den jährlichen Grund- und Verbrauchsgebühren am Kostendeckungsprinzip orientiert und dem verfassungsrechtlichen Äquivalenzprinzip sowie dem bundesgesetzlichen Verursacherprinzip deutlich besser Rechnung trägt als das bisherige System mit der einmaligen Anschlussgebühr und den jährlichen Betriebsgebühren (vgl. Rz. 23 ff., 32 ff.). Aus abgaberechtlicher Sicht sprechen somit gewichtige Gründe für den geplanten Wechsel des Gebührensystems im Bereich der Siedlungsentwässerung. Eine Doppelbelastung für Grundeigentümer, welche bereits die Anschlussgebühr bezahlt haben, ist ausgeschlossen, soweit mit den Anschlussgebühren keine in der Zukunft liegenden Netzinfrasturkosten finanziert worden sind. Der Systemwechsel beinhaltet auch keine echte Rückwirkung, da die neuen Grundgebühren nicht zur Deckung von in der Vergangenheit angefallenen Kosten eingesetzt werden.

3. Systemwechsel und Rechtsgleichheit

- 42 Eine generell-abstrakte Regelung verletzt gemäss Bundesgericht das **Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV**, «wenn sie Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird» (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 6 f.). Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Im Rahmen dieser Grundsätze bleibt dem Gesetzgeber ein weiter der Gestaltungsspielraum (BGE 129 I 1 E. 3 S. 3; 127 I 185 E. 5 S. 192). Die Gestaltungsfreiheit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere bei den öffentlichen Abgaben und bei der Verteilung der Lasten auf die Abgabepflichtigen gross (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 7; 114 Ia 321 E. 3b S. 323 f.; 109 Ia 325 E. 4 S. 328).
- 43 Im vorliegenden Fall haben alle Grundeigentümer, die unter dem geltenden Gebührensystem ein Gebäude **neu gebaut oder eine wertvermehrende Investition** getätigt haben, eine Anschlussgebühr bezahlt. Bei rund 9'500 Parzellen in der Stadt Luzern und dem Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau wurden gemäss internem Archiv seit 1979 zirka 4'700 Anschlussgebührenrechnungen an 5'900 Parzellen (teilweise sind dieselben Parzellen mehrmals aufgeführt) über einen Betrag von 99.5 Mio. gestellt. Innerhalb von rund 40 Jahren waren somit rund die Hälfte der Parzellen von der Anschlussgebühr betroffen.
- 44 Vor diesem Hintergrund stellt sich bei einer Abschaffung der Anschlussgebühr die **Frage nach der Gleichbehandlung**. Durch den Wechsel des Gebührensystems ergibt sich eine Ungleichbehandlung zwischen den Grundeigentümern, die unter dem bisherigen System ihr Grundstück erstmalig erschlossen oder ihr Gebäude wertvermehrend umgebaut haben und deshalb eine auf dem Gebäudeversicherungswert basierende Anschlussgebühr bezahlen mussten, und den Grundeigentümern, die erst nach Einführung des neuen Systems einen Neubau oder Umbau erstellen, ohne dafür eine Anschlussgebühr zahlen zu müssen. Letztere profitieren nach dem Systemwechsel davon, dass der Anschluss an das Abwasserleitungsnetz nicht mehr als abgaberelevanter Sondervorteil gewertet wird und allfällige damit verbundene Kosten von allen Abgabepflichtigen durch Bezahlung der neuen Grundgebühren gleichermassen mitgetragen werden (vgl. Rz. 33). Insofern werden nach Inkrafttreten des neuen Gebührensystems gewisse Grundeigentümer in der Vergangenheit höhere Beiträge an die Abwasserinfrastruktur geleistet haben als andere Grundeigentümer.
- 45 Das Bundesgericht hat festgehalten, «dass jede Änderung von Abgabeerlassen, durch die eine Abgabe erhöht oder neu eingeführt wird, notwendigerweise zur Folge hat, dass diejenigen günstiger behandelt werden, für die sich der abgabepflichtige Sachverhalt vor dem Inkrafttreten der Änderung ereignet hat» (BGE 102 Ia 69 E. 3c S. 73; sodann BGer Urteil 2C_341/2009 vom 17. Mai 2010, E. 5.1). Dasselbe muss für die Aufhebung oder Senkung einer Abgabe gelten: Auch dies hat notwendigerweise zur Folge, dass diejenigen günstiger behandelt werden, für die sich der abgabepflichtige Sachverhalt nach dem Inkrafttreten der Änderung ereignet. Eine durch die Einführung eines neuen

Gebührensystems bedingte «**intertemporale Ungleichbehandlung**» verstösst damit von vornherein nicht gegen das Gebot der Rechtsgleichheit.

- 46 Mangels Anspruchs auf intertemporale Gleichbehandlung kann aus der Rechtsgleichheit auch keine Pflicht des Gesetzgebers abgeleitet werden, für die Einführung eines neuen Gebührensystems eine wie auch immer geartete **Übergangsregelung** vorzusehen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Frage, auf welchen Zeitpunkt eine Neuregelung in Kraft gesetzt werden soll, vielmehr «dem pflichtgemässen Ermessen des Gesetzgebers anheimgestellt» (BGE 123 II 433 E. 9 S. 446). Erwägungen der Rechtsgleichheit und der Rechtseinheit sprechen gemäss Bundesgericht dafür, dass altrechtliche Rechtsverhältnisse möglichst rasch mit dem neuen Recht in Einklang gebracht werden (BGE 123 II 433 E. 9 S. 446). Immerhin kann aber mit einer Übergangsordnung allfälligen Härten der Betroffenen Rechnung getragen werden (BGE 123 II 433 E. 9 S. 446; 106 Ia 254 E. 2b S. 257). Von Härtemilderungs- oder Ausnahmeklauseln ist jedoch zurückhaltend Gebrauch zu machen (BGE 123 II 433 E. 9 S. 447; KÖLZ 1983, S. 246, 249).
- 47 Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Einführung eines neuen Gebührensystems mit den Grund- und Verbrauchsgebühren zu **unzumutbaren Härten** führen würde, welche in Form einer Übergangsregelung abgemildert werden müssten. Zwar ist davon auszugehen, dass die neuen jährlichen Gebühren höher ausfallen werden als die bisherige jährliche Betriebsgebühr, weil nach neuem System die Erträge aus den Anschlussgebühren wegfallen werden. Mit dem neuen System werden jedoch keine zusätzlichen Kostenfaktoren auf die Grundeigentümer überwältzt, sondern die Kosten werden mit den neuen Gebühren lediglich anders auf die Grundeigentümer verteilt. Hinzu kommt, dass die von einzelnen Grundeigentümern bezahlten Anschlussgebühren zurzeit lediglich noch rund 20 % der Gebühren ausmachen (Rz. 20). Demgegenüber werden mit den von allen Grundeigentümern, deren Liegenschaften an die Kanalisation angeschlossen ist, jährlich erhobenen Betriebsgebühren schon heute rund 80 % der Gesamtkosten der Siedlungsentwässerung abgedeckt. Das bedeutet, dass für sämtliche Grundeigentümer mit angeschlossenen Liegenschaften eine systembedingte Gebührenerhöhung von durchschnittlich rund 20 % zu erwarten ist, wobei infolge des Staffeltarifs die Erhöhung für einzelne Eigentümer etwas höher ausfallen kann. Umgekehrt fällt für jene Grundeigentümer, die Neubauten erstellen oder wertvermehrende Investitionen in ihre Liegenschaft tätigen, nach dem Systemwechsel die Anschlussgebühr weg.
- 48 Insgesamt ist die Einführung des neuen Gebührensystems somit nicht mit Härten verbunden, die vom Gesetzgeber der Stadt Luzern in Gestaltung einer Übergangsordnung ausgeglichen werden müssten. Dem Gesetzgeber steht es aber gestützt auf § 32 Abs. 2 EGGSchG offen, im Siedlungsentwässerungsreglement vorzusehen, dass die Gebühren zur Vermeidung von sozialen Härtefällen herabgesetzt werden dürfen. Das geltende Reglement kennt eine solche **Herabsetzungsmöglichkeit** für die Anschlussgebühr in Art. 42 Abs. 4 und 5 SER. Demnach kann bei ausserordentlichen Verhältnissen der Stadtrat die Anschlussgebühr angemessen erhöhen oder herabsetzen (Absatz 4). Ist die Anschlussgebühr herabgesetzt worden, so kann der nicht erhobene Beitrag nachgefordert werden, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern (Absatz 5). Für die Revision des Siedlungsentwässerungsreglements ist zu empfehlen, eine solche Herabsetzungsmöglichkeit zur Vermeidung von Härtefällen auch für die geplanten Grundgebühren festzuschreiben. Dabei ist die Vorgabe von § 32 Abs. 3 EGGSchG zu beachten, wonach Gebührenermässigungen kostenneutral sein müssen und nicht mit allgemeinen Steuermitteln aufgefangen werden dürfen.
- 49 Somit ergibt sich als **Zwischenergebnis**, dass das Gebot der Rechtsgleichheit einem unverzüglichen Wechsel vom geltenden System mit der einmaligen Anschlussgebühr und den Betriebsgebühren hin zum geplanten System mit den Grund- und Verbrauchsgebühren nicht entgegensteht. Indem das

neue System nutzen- und verursachergerechter ausgestaltet ist (Rz. 41), spricht die Rechtsgleichheit vielmehr dafür, den Systemwechsel so bald wie möglich vorzunehmen. Zur Vermeidung von sozialen Härtefällen ist zu empfehlen, im revidierten Siedlungsentwässerungsreglement die Möglichkeit vorzusehen, die Grundgebühren angemessen herabzusetzen.

4. Systemwechsel und Vertrauensschutz

- 50 Gemäss Bundesgericht verschafft der **Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV** «einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (...). Der entsprechende Schutz entfällt in der Regel bei Änderungen von Erlassen, da gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. Der Vertrauensgrundsatz vermag einer Rechtsänderung nur entgegenzustehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst oder in wohlerworbene Rechte eingreift» (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60). Es gilt somit der «Rechtsgrundsatz, dass es keinen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung gibt (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60; BGer, Urteil 2C_561/2007 vom 6. November 2008, E. 3, in: ZBI 110/2009 S. 571, RDAF 2010 I S. 328).
- 51 Unter Umständen können gemäss bundesgerichtliche Judikatur «nach Treu und Glauben angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein; diese haben jedoch nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen» (BGE 145 II 140 E. 4 S. 145; sodann BGE 134 I 23 E. 7.6.1 S. 40 f.; aus der Literatur: KÖLZ 1983, S. 231 ff.). Mit solchen **Übergangsfristen** soll insbesondere «verhindert werden, dass gutgläubig getätigte Investitionen nutzlos werden» (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60).
- 52 Aufgrund der Rechtsprechung kann der Vertrauensgrundsatz einer Rechtsänderung demnach nur entgegenstehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst oder in wohlerworbene Rechte eingreift. Eine Rückwirkung des geplanten neuen Gebührensystems auf altrechtliche Sachverhalte ist nicht vorgesehen (Rz. 39). Bei **wohlerworbenen Rechten** handelt es sich sodann um «Rechte, die im gegenseitigen Vertrauen zwischen dem Staat und dem Träger des Rechts darauf begründet worden sind, dass die Rechtsbeziehungen auf eine bestimmte Dauer grundsätzlich unverändert bleiben und einen verstärkten Schutz, namentlich vor späteren Eingriffen durch den Gesetzgeber, geniessen sollen» (BGE 145 II 140 E. 4.3 S. 146). Dieser verstärkte Schutz dient – wie bei Konzessionen – namentlich dem Schutz von erheblichen Investitionen, die ansonsten von Privaten nicht getätigt würden (BGE 145 II 140 E. 4.3 S. 146; 132 II 485 E. 9.5 S. 513). Andere vermögensrechtliche Ansprüche gegenüber dem Staat werden bei qualifizierter Zusicherung als wohlerworben anerkannt; Beispiele finden sich in den Bereichen des öffentlichen Dienstrechts und der beruflichen Vorsorge (BGE 145 II 140 E. 4.3 S. 146; 134 I 23 E. 7.1 und 7.2 S. 35 f.). Zur Kategorie der wohlerworbenen Rechte werden ferner die sog. ehehaften Rechte gezählt, welche ihren Ursprung in einer Rechtsordnung haben, die nicht mehr besteht (BGE 145 II 140 E. 5 S. 148). In Bezug auf das Gebührensystem der Stadt Luzern im Bereich der Siedlungsentwässerung liegt keiner dieser Tatbestände vor: Die geltende abgaberechtliche Ordnung mit den Anschlussgebühren, Baubeiträge und Betriebsgebühren diene weder dem Schutz von erheblichen Investitionen der abgabepflichtigen Grundeigentümer, noch war sie mit einer qualifizierten Zusicherung der Rechtsbeständigkeit

verbunden. Auch ehehafte Rechte liegen offensichtlich nicht vor. Damit steht der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz vorliegend einer Rechtsänderung nicht entgegen.

- 53 Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich vorliegend auch **keine Notwendigkeit einer Übergangsfrist** für die Einführung des neuen Gebührensystems. Wie erwähnt stellt das geltende Gebührensystem auf dem Gebiet der Siedlungsentwässerung für Grundeigentümer keine Vertrauensgrundlage dar, um Investitionen oder sonstige Dispositionen zu tätigen. Entsprechend können durch eine Änderung der Gebührenordnung auch keine gutgläubig getätigten Investitionen nutzlos werden (vgl. Rz. 51). Das Interesse von Grundeigentümern, etwa durch Verkauf ihrer Liegenschaft oder Aufschieben eines wertvermehrenden Umbaus die Abgabelasten zu verringern, ist kein rechtlich schutzwürdiges Interesse, das zur Wahrung von Treu und Glauben Übergangsregelungen erfordern würde.
- 54 Eine andere Frage ist, wie jene Fälle zu behandeln sind, in denen zwischen der Verwirklichung eines Tatbestandes für die Anschlussgebühr nach Art. 42 Abs. 2 SER und der formell rechtskräftigen Verfügung bzw. Bezahlung der Gebühr das neue Gebührensystem in Kraft tritt. Solche Fälle sind im Interesse der Rechtssicherheit in Form einer **Übergangsbestimmung** im revidierten Siedlungsentwässerungsreglement explizit zu regeln (vgl. etwa die Übergangsregelung in Art. 50 Abs. 2 SER).
- 55 Aus dem Gesagten folgt als **Zwischenergebnis**, dass der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz nach Art. 9 BV vorliegend weder einer Änderung des Gebührensystems entgegensteht noch eine Übergangsfrist verlangt. Die Fälle, in denen sich ein die Anschlussgebühr begründender Sachverhalt unter altem Recht verwirklicht hat, die Gebühr aber noch nicht formell rechtskräftig verfügt oder bezahlt worden ist, sind im revidierten Siedlungsentwässerungsreglement übergangsrechtlich zu regeln.

5. Systemwechsel und Preisüberwachungsrecht

- 56 Das Preisüberwachungsgesetz bezweckt die Bekämpfung von missbräuchlichen Preisen, die aufgrund von fehlendem Wettbewerb zustande kommen können. Der sachliche Geltungsbereich des Gesetzes umfasst «Preise von Waren und Dienstleistungen einschliesslich der Kredite» (Art. 1 PüG). Unter «Preisen» sind dabei nicht nur private Preise, sondern auch **staatlich administrierte Preise** zu verstehen. Insbesondere gelten auch Kausalabgaben – unter anderem Benutzungsgebühren – als Preise im Sinne des Preisüberwachungsrechts (KÜNZLER/LÖTSCHER 2021, Art. 1 Rz. 6), soweit diese als Gegenleistung für staatlich bereitgestellte Waren und Dienstleistungen und nicht etwa im Zusammenhang mit hoheitlichen Staatshandlungen erhoben werden.
- 57 Der persönliche Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes ist in Art. 2 PüG definiert. Nach dieser Bestimmung gilt das Gesetz für Wettbewerbsabreden im Sinne des Kartellgesetzes und für marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts. Aus der Erwähnung der **Unternehmen des öffentlichen Rechts** wird in weiter Auslegung geschlossen, dass auch der Staat selbst mit seiner Tätigkeit in den persönlichen Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes fällt (WEBER 2009, Art. 2 Rz. 5; PREISÜBERWACHUNG 2017, S. 3). Daraus folgt, dass der Staat der Preisüberwachung untersteht, wenn er Kausalabgaben für Leistungen erhebt, welche marktfähig sind und nicht hoheitlich, namentlich im Zusammenhang mit dem Vollzug von Gesetzen, erbracht werden (vgl. Rz. 56). Die Siedlungsentwässerung ist als nicht hoheitliche Tätigkeit zu qualifizieren. Das bedeutet, dass staatlich festgelegte Abwasserabgaben unter den Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes fallen.

- 58 Zur **Kontrolle staatlich administrierter Preise** durch die Preisüberwachung bestimmt Art. 14 Abs. 1 PüG Folgendes: «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.» Über den Wortlaut hinaus sollten im Einklang mit dem Geltungsbereich des Gesetzes (Rz. 57) nicht nur die Fälle von Art. 14 PüG erfasst sein, in denen das Gemeinwesen auf Antrag von Dritten eine Preis- bzw. Gebührenerhöhung beschliesst, sondern auch jene Fälle, in denen das Gemeinwesen für selbst erbrachte Leistungen die Gebühren festlegt (vgl. die Hinweise auf die Empfehlungen der Preisüberwachung zu den Strompreisen in BGE 138 I 454 E. 3.6.2 S. 462 f.; vgl. ferner BGer, Urteil 2C_297/2019 vom 28. Mai 2020, E. 5.4.2; Urteil 2C_1061/2015 vom 9. Januar 2017, E. 5.2.3; Urteil 2C_995/2012 vom 16. Dezember 2013, E. 7.3)..
- 59 Die zuständige Behörde ist somit verpflichtet, den Preisüberwacher vor dem Entscheid zur beabsichtigten Gebührenerhöhung zu konsultieren (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 PüG). Der Preisüberwacher kann beantragen, auf eine Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 PüG). Die Stellungnahme des Preisüberwachers hat allerdings lediglich **Empfehlungscharakter** und ist rechtlich nicht durchsetzbar. Die Behörde ist indessen gehalten, die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid anzuführen und zu begründen, wenn sie dieser nicht folgt (Art. 14 Abs. 2 PüG). Insofern lässt sich von einem verschärften Empfehlungsrecht des Preisüberwachers sprechen (PREISÜBERWACHUNG 2017, S. 4).
- 60 Der Preisüberwacher prüft im Rahmen seiner Stellungnahme zu einer Preis- bzw. Gebührenerhöhung, ob ein **Preismissbrauch** vorliegt, wobei er allfällige übergeordnete öffentliche Interessen zu berücksichtigen hat (vgl. Art. 4 Abs. 2 sowie Art. 14 Abs. 1 und 3 PüG). Der Begriff des Preismissbrauchs ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der vom Preisüberwachungsgesetz nicht definiert wird. In Art. 13 PüG wird eine Reihe von Elementen für die Beurteilung von Preismissbrauch aufgeführt. Diese Elemente passen jedoch nicht für die Beurteilung, ob Gebührenerhöhungen missbräuchlich sind. Massgebende Kriterien müssen vielmehr die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien für die Bemessung von Kausalabgaben sein, d.h. das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (so auch PREISÜBERWACHUNG 2017, S. 7 ff.).
- 61 Wie vorne ausgeführt, orientiert sich das geplante neue Gebührensystem mit den jährlichen Grund- und Verbrauchsgebühren wie das bisherige Gebührensystem mit der einmaligen Anschlussgebühr und den jährlichen Betriebsgebühren am Kostendeckungsprinzip. Zudem entspricht das neue Gebührensystem dem Äquivalenzprinzip sowie dem in Art. 60a Abs. 1 GSchG vorgegebenen Verursacherprinzip deutlich besser als das bisherige System (Rz. 41). Sodann stehen weder das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) noch der Vertrauensschutz (Art. 9 BV) einem unverzüglichen Wechsel zum neuen Gebührensystem entgegen (Rz. 49, 55). Daraus folgt als weiteres **Zwischenergebnis**, dass Gebührenerhöhungen, die mit einem unverzüglichen Wechsel von der einmaligen Anschlussgebühr und den jährlichen Betriebsgebühren hin zu jährlichen Grund- und Verbrauchsgebühren verbunden sind, keinen Preismissbrauch im Sinne des Preisüberwachungsrechts darstellen.

6. Ergebnisse und Beantwortung der Gutachtensfragen

62 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen sind folgende **Ergebnisse** festzuhalten:

- Das geplante neue Gebührensystem mit der jährlichen Grund- und Verbrauchsgebühr im Staffeltarif für Schmutzabwasser und einer jährlichen Grundgebühr für Regenabwasser orientiert sich am abgaberechtlichen **Kostendeckungsprinzip** und entspricht dem verfassungsrechtlichen **Äquivalenzprinzip** sowie dem bundesgesetzlichen **Verursacherprinzip** deutlich besser als das bisherige System mit der einmaligen Anschlussgebühr und den jährlichen Betriebsgebühren. Aus abgaberechtlicher Sicht sprechen somit gewichtige Gründe für den geplanten Wechsel des Gebührensystems im Bereich der Siedlungsentwässerung. Eine Doppelbelastung für Grundeigentümer, welche bereits die Anschlussgebühr bezahlt haben, ist ausgeschlossen, soweit mit den Anschlussgebühren keine in der Zukunft liegenden Netzinfrastrukturkosten finanziert worden sind. Zudem beinhaltet der Systemwechsel keine unzulässige Rückwirkung. (Kap. 2, Rz. 14 ff.)
- Das **Gebot der Rechtsgleichheit** (Art. 8 Abs. 1 BV) steht einem unverzüglichen Wechsel des Gebührensystems nicht entgegen. Indem das neue System nutzen- und verursachergerechter ausgestaltet ist, spricht die Rechtsgleichheit vielmehr dafür, den Systemwechsel so bald wie möglich vorzunehmen. Zur Vermeidung von sozialen Härtefällen ist zu empfehlen, im revidierten Siedlungsentwässerungsreglement die Möglichkeit vorzusehen, die Grundgebühren angemessen herabzusetzen. (Kap. 3, Rz. 42 ff.)
- Auch der verfassungsrechtliche **Vertrauensschutz** (Art. 9 BV) steht der geplanten Änderung des Gebührensystems nicht entgegen und verlangt zu dessen Einführung auch keine Übergangsfrist. Die Fälle, in denen sich ein die Anschlussgebühr begründender Sachverhalt unter altem Recht verwirklicht hat, die Gebühr aber noch nicht formell rechtskräftig verfügt oder bezahlt worden ist, sind im revidierten Siedlungsentwässerungsreglement übergangsrechtlich zu regeln. (Kap. 4, Rz. 50 ff.)
- Es ist zweifelhaft, ob der **Preisüberwacher** zuständig ist, zu einem Wechsel des Systems der Abwassergebühren in der Stadt Luzern eine Empfehlung abzugeben. Unbesehen dessen stellen Gebührenerhöhungen, die mit dem geplanten Systemwechsel verbunden sind, keinen Preismissbrauch im Sinne des Preisüberwachungsrechts dar. (Kap. 5, Rz. 56 ff.)

63 Aufgrund dieser Ergebnisse sind die **Gutachtensfragen** (Rz. 12) wie folgt zu beantworten:

- **Antwort auf Frage 1:** Für einen Systemwechsel von der geltenden einmaligen Anschlussgebühr in der Stadt Luzern hin zu jährlichen Grundgebühren bedarf es keiner Übergangsfrist. Hingegen sind die Fälle, in denen sich ein die Anschlussgebühr begründender Sachverhalt unter altem Recht verwirklicht hat, die Gebühr aber noch nicht formell rechtskräftig verfügt oder bezahlt worden ist, im revidierten Siedlungsentwässerungsreglement übergangsrechtlich zu regeln. Zudem ist zur Vermeidung von sozialen Härtefällen zu empfehlen, im revidierten Reglement die Möglichkeit einer angemessenen Herabsetzung der Grundgebühren vorzusehen.
- **Antwort auf Frage 2:** Da für die Einführung des neuen Gebührensystems keine Übergangsfrist erforderlich ist, erübrigt sich die Frage, ob eine kürzere Übergangsfrist zulässig wäre, als sie in einer ersten Einschätzung vom Preisüberwacher gefordert wurde.

Literaturverzeichnis

EYMANN URS, Parzellierung und Erschliessung des Baulandes, in: Münch Peter/Karlen Peter/Geiser Thomas (Hrsg.), Beraten und Prozessieren in Bausachen, Basel/Genf/München 1998, S. 197 ff.

FREIBURGHaus EDI, Der Vollzug des Gewässerschutzes im Kanton Bern, mit Kurzkommentar zur kantonalen Gewässerschutzgesetzgebung; Gesetz und Verordnung, Bern 2014.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.

HUNGERBÜHLER ADRIAN, Grundsätze des Kausalabgaberechts. Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: ZBI 2003 505.

KÖLZ ALFRED, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 1983 II 245.

KÜNZLER ADRIAN/LÖTSCHER RICHARD, Kommentar PüG, in: Oesch/Weber/Zäch (Hrsg.), OFK-Wettbewerbsrecht II, Zürich 2021.

KÜRSTEINER THOMAS, Erschliessungsabgaberecht, Eine Analyse am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft, Diss. Basel 2019, Liestal 2020.

LÖTSCHER RICHARD, Das Äquivalenzprinzip im Bereich der öffentlichen Abgaben, AJP 2015 469.

PREISÜBERWACHUNG, Empfehlung des Preisüberwachers zum Reglement über die Siedlungsentwässerung Stadt Luzern, Bern, 3. Dezember 2015.

PREISÜBERWACHUNG, Die Gebühren und der Preisüberwacher, Bern, Februar 2017.

STAEHELIN BERNHARD, Erschliessungsbeiträge, Diss. Basel 1979, Diessenhofen 1980.

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.

VERBAND SCHWEIZER ABWASSER- UND GEWÄSSERSCHUTZFACHLEUTE (VSA), Gebührensystem und Kostenverteilung bei Abwasseranlagen. Empfehlung vom 10. September 2018.

WEBER ROLF H., Stämpflis Handkommentar zum Preisüberwachungsgesetz (PüG), Bern 2009.

WIEDERKEHR RENÉ, Kausalabgaben, Bern 2015.

Abkürzungs- und Erlassverzeichnis

AJP	Aktuelle Juristische Praxis
ARA	Abwasserreinigungsanlage
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EGGSchG	Einführungsgesetz des Kantons Luzern zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 27. Januar 1997 (SRL 702)
KGSchV	Vollzugsverordnung des Kantons Luzern zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 23. September 1997 (Kantonale Gewässerschutzverordnung; SRL 703)
KV-LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL 1)
OFK	Orell Füssli Kommentar
PüG	Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (SR 942.20)
SER	Siedlungsentwässerungsreglement der Stadt Luzern vom 13. September 1990 (sRSL 7.5.1.1.1)
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
sRSL	Systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern
VSA	Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht