

Luzern, 1. April 2025

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 233**

Nummer: P 233
Eröffnet: 18.06.2024 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 01.04.2025 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 337

Postulat Steiner Bernhard und Mit. über ungeprüfte und nicht verursachergerechte Anschlussgebühren der Wasserversorger

Das kant. Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz ([WNVG](#)) regelt die Nutzung des Wassers und die Sicherstellung der Versorgung mit Wasser im Kanton Luzern. Gemäss § 5 Abs. 2 WNVG stellen die Gemeinden die Wasserversorgung für ihr Gebiet sicher, sie können diese Aufgabe jedoch ganz oder teilweise an Dritte übertragen (§ 35 WNVG). Bei der Übertragung der öffentlichen Aufgabe der Wasserversorgung an einen Versorgungsträger verbleibt die Aufsicht bei der Gemeinde (§ 40 Abs. 4 WNVG). Die beauftragten Versorgungsträger sind in der Regel öffentlich- oder privatrechtlich organisierte Rechtskörperschaften wie Genossenschaften, Aktiengesellschaften oder Korporationen. Die Übertragung an einen Versorgungsträger erfolgt durch ein Reglement oder einen Entscheid der Gemeinde oder durch einen Versorgungsvertrag mit der Gemeinde (§ 40 Abs. 1 WNVG). Viele der heutigen Wasserversorgungen sind bereits seit Jahrzehnten beauftragt.

Das eidg. Preisüberwachungsgesetz ([PÜG](#)) wurde im Jahr 1985 in Kraft gesetzt und bezweckt die Kontrolle der Tariffestlegung marktmächtiger Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 PÜG). Dabei wird unterschieden, ob die Tarife des betroffenen marktmächtigen Unternehmens durch die Gemeindebehörde festzulegen bzw. zu genehmigen sind oder nicht. Wird die Wasserversorgung durch eine Gemeinde selbst betrieben oder hat die Gemeinde die Tarife eines beauftragten Dritten zu genehmigen, hat diejenige Behörde, die zuständig für die Tariffestlegung bzw. Tarifgenehmigung ist, vor ihrem Entscheid die Preisüberwachung anzuhören. Die Preisüberwachung kann beantragen, dass auf eine Tariferhöhung ganz oder teilweise verzichtet wird oder dass ein bereits bestehender missbräuchlicher Tarif zu senken ist (Anhörungspflicht gemäss Art. 14 Abs. 1 PÜG). Die Behörde muss der Empfehlung der Preisüberwachung nicht folgen, hat dann aber die Stellungnahme der Preisüberwachung in ihrem Entscheid anzuführen und das Nichtbefolgen zu begründen (Art. 14 Abs. 2 PÜG). Die Preisüberwachung hat damit gegenüber einer gemeindeeigenen Wasserversorgung bzw. gegenüber einer von der Gemeinde beauftragten Wasserversorgung, welche im Versorgungsauftrag verpflichtet ist, Tarifanpassungen durch die Gemeinde genehmigen zu lassen, lediglich ein Empfehlungsrecht. Dennoch besteht die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, bei der Festlegung bzw. Genehmigung von Tarifen, vorgängig die Preisüberwachung anzuhören. Tut sie dies nicht, liegt ein formeller Fehler vor.

Private Unternehmen sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten, deren Tarife nicht von einer politischen Behörde festgelegt oder genehmigt werden müssen, fallen nicht unter die Anhörungspflicht, sondern unter das Entscheidrecht gemäss Art.6 ff. PüG. Bei solchen Wasserversorgungen gilt, dass die betroffenen Unternehmen die Möglichkeit haben, die von ihnen beabsichtigte Gebührenanpassung durch die Preisüberwachung auf deren Unbedenklichkeit hin überprüfen zu lassen (Voranmeldung gemäss Art. 6 PüG). Dabei besteht, im Unterschied zu den von der Gemeinde festgelegten oder genehmigten Tarifen, keine rechtliche Verpflichtung, diese Voranmeldung einer Tariferhöhung bei der Preisüberwachung durchzuführen. Die Preisüberwachung hat jedoch das Recht, eigene Kontrollen vorzunehmen und klärt aufgrund von Meldungen (z. B. von Gebührenzahlenden) die Missbräuchlichkeit von Tarifen ab. Stellt die Preisüberwachung einen missbräuchlichen Tarif fest, strebt sie mit dem betroffenen Unternehmen eine einvernehmliche Regelung an. Kommt eine solche nicht zu stande, untersagt die Preisüberwachung eine Tariferhöhung bzw. verfügt eine Tarifsenkung. Die Preisüberwachung hat in diesem Fall gegenüber den betroffenen Versorgungsträgern das Recht, bestehende Tarife über den Verfügungsweg zu korrigieren bzw. Tariferhöhungen zu verbieten. Hingegen besteht für die Versorgungsträger keine Verpflichtung, vor ihrer Tariffestlegung die Preisüberwachung anzuhören, wie dies bei den Gemeinden der Fall ist.

Die Dienststelle Umwelt und Energie (uwe) als für die Wassernutzung und -versorgung zuständige kantonale Behörde hat keine Kenntnis, welche Wasserversorgungen ihre Tarife der Preisüberwachung unterbreitet haben. Der Betrieb der Wasserversorgung liegt bei den Gemeinden, nicht beim Kanton (vgl. § 38 WNVG). Folglich liegt es in der Zuständigkeit der betroffenen Gemeinde, die Anhörungspflicht bei der Preisüberwachung wahrzunehmen bzw. mit denjenigen Versorgungsträgern, deren Tarifanpassungen nicht durch die Gemeindebehörde zu genehmigen sind, die Risiken hinsichtlich einer allfälligen Kontrolle zu diskutieren.

Im Bereich des Gewässerschutzes ist das Verursacherprinzip im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; [GSchG](#)) festgelegt, die Finanzierung der Abwasserentsorgung hat verursachergerecht zu erfolgen (Art. 3a; Art. 60a GSchG). Für die Finanzierung der Wasserversorgung gibt das kant. WNVG einzig vor, dass die Wasserversorgung finanziell selbsttragend zu betreiben ist (§ 38 Abs. 1 WNVG). Anders als bei der Abwasserentsorgung ergeben sich für die Finanzierung der Wasserversorgung aus dem eidgenössischen Recht keine spezifischen Vorgaben. Hingegen gelten bei den Wassergebühren die übergeordneten Prinzipien für die Gebührenerhebung durch die öffentliche Hand, primär das Äquivalenz-, das Kostendeckungs- und das Gleichbehandlungsprinzip.

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement stellt den Gemeinden und Wasserversorgungen Mustervorlagen zur Verfügung. Der [Musterentwurf](#) «Vertrag über die Übertragung der öffentlichen Wasserversorgung» formuliert Empfehlungen bezüglich der anzuwendenden Gebührensysteme. Der Gebäudeversicherungswert als Berechnungsgrundlage für die Gebührenerhebung stellt demnach eine von mehreren möglichen Option dar (vgl. Fussnote 4). Der [Musterentwurf](#) «Wasserversorgungsreglement» enthält ebenfalls Empfehlungen zur Regelung der Finanzierung der Wasserversorgung. Fussnote Nr. 39 äussert sich kritisch gegenüber Gebührenmodellen, die auf dem Gebäudeversicherungswert basieren. Obwohl im WNVG weder das Verursacherprinzip noch Einschränkungen über die zu wählenden Bemessungskriterien für die Gebührenerhebung erwähnt sind, lassen sich im Muster-Reglement die Bestrebungen zur Ablösung des Gebäudeversicherungswerts und zur vermehrten Anlehnung an das Verursacherprinzip erkennen.

Das Bundesgericht stützt im [Urteil 2C_1027/2020](#) die Erhebung von Anschlussgebühren mit Hilfe des Gebäudeversicherungswerts in der Wasserversorgung. Damit ist das Verursacherprinzip bei der Bemessung der Gebühren in der Wasserversorgung zwar wünschenswert. Es ergibt sich jedoch weder aus dem WNVG noch aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Verpflichtung, die Wassergebühren verursachergerecht zu erheben. Obwohl der Gebäudeversicherungswert zur Erhebung von Gebühren durch die Gerichte weiterhin gestützt wird, sind die Probleme bei der Anwendung dieses Bemessungskriteriums seit längerem erkennbar. Dass energetisch oder ökologisch sinnvolle Massnahmen ohne Auswirkungen auf den Wasserverbrauch zu höheren Wassergebühren führen, da der Gebäudeversicherungswert steigt, ist für die Betroffenen schwer verständlich und führt wiederholt zu Diskussionen. Wie mit Neuschätzungen durch die Versicherung bei bestehenden, baulich nicht veränderten, sondern lediglich sanierten Bauten umgegangen werden soll, ist meistens in den Reglementen nicht eindeutig geregelt. Zudem stellen sich auch Datenschutzfragen, wenn die Gebäudeversicherungswerte an privatrechtlich organisierte Wasserversorgungen übermittelt werden.

In der Praxis lässt sich erkennen, dass aufgrund der erwähnten Probleme die Wasserversorgungen seit einigen Jahren aus Eigeninitiative den Gebäudeversicherungswert durch besser geeignete Bemessungskriterien ablösen und ihre Reglemente entsprechend anpassen. Die Dienststelle uwe hat keine Übersicht über die von den Wasserversorgungen angewandten Gebührenmodelle. Ein Ingenieurbüro, das Gemeinden bei der Finanzierung der Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung berät, schätzt, dass mindestens zwei Drittel der Bevölkerung des Kantons Luzern von Wasserversorgungen versorgt werden, die ihre Gebührenmodelle nicht auf den Gebäudeversicherungswert stützen. Wie erwähnt ist die Erhebung von Gebühren mit Hilfe des Gebäudeversicherungswerts auch in Zukunft rechtlich möglich. Im Gegensatz zu den Bereichen Abwasser und Abfallentsorgung ist im Bereich der Wasserversorgung das Verursacherprinzip gesetzlich nicht gefordert. Wir sind bestrebt, bei unserer Kommunikation und den zur Verfügung gestellten Grundlagen die Ablösung des Gebäudeversicherungswerts durch verursachergerechtere und geeignete Kriterien zu fördern.

Zusammenfassend halten wir fest, dass Gemeinden mit eigener Wasserversorgung und Gemeinden, welche die Tarife ihrer beauftragten Versorgungsträger zu genehmigen haben, verpflichtet sind, die Tarifanpassungen vor ihrem Entscheid der Preisüberwachung zu unterbreiten. Keine Anhörungspflicht besteht für die von der Gemeinde beauftragten Versorgungsträger, welche ihre Tarife ohne Genehmigung festlegen können. Im Gegenzug hat die Preisüberwachung hier das Recht, Tarifsenkungen zu verfügen bzw. Tariferhöhungen zu verbieten. Die Einhaltung der Forderungen des [PÜG](#) liegt damit in der Verantwortung der Wasserversorgungen bzw. der Gemeinden. Die Wasserversorgungen sind bei der Ausgestaltung ihrer Gebührensysteme gesetzlich nicht verpflichtet, sich an das Verursacherprinzip zu halten. Die Praxis, dass Anschluss- und teilweise auch Grundgebühren aufgrund des Gebäudeversicherungswerts erhoben werden, widerspricht keinem Gesetz und wird vom Bundesgericht gestützt. Die Wasserversorgungen stellen in der Praxis jedoch fest, dass der Gebäudeversicherungswert als Bemessungskriterium zunehmend in die Kritik gerät und passen ihre Reglemente aus Eigeninitiative an. Wir unterstützen diese Anpassungen, indem wir von kantonaler Seite eine Angleichung der Gebührensysteme im Bereich der Wasserversorgung an die Gebührensysteme im Bereich der Abwasserentsorgung empfehlen und damit die Ablösung des Gebäudeversicherungswerts durch verursachergerechtere Kriterien unterstützen. Hingegen sehen wir keinen Bedarf für eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen auf Stufe Gesetz oder Verordnung. Im Sinne dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat abzulehnen.