



Gebühren für die Siedlungsabfallentsorgung – Anhörungspflicht für Gemeinden und Kantone gemäss Art. 14 PüG

Die Gemeinden oder Kantone, welche Abfallgebühren genehmigen, überprüfen oder festlegen, sind verpflichtet, dem Preisüberwacher **vor** dem Entscheid die entsprechenden Unterlagen zur Stellungnahme zu unterbreiten (sog. Anhörungspflicht gemäss Art. 14 Preisüberwachungsgesetz [PüG; SR 942.20]).

Das vorliegende Papier liefert den Behörden Antworten auf die wichtigsten Fragen – von den rechtlichen Grundlagen der Anhörung, über die Konsequenzen bei einer Nichtkonsultation, bis hin zu den erforderlichen Unterlagen für die Tarifprüfung – zur Anhörungspflicht.

Neben dem vorliegenden Dokument hat die Preisüberwachung die Broschüre **«Anleitung und Checkliste zur Festlegung der Gebühren im Bereich Siedlungsabfälle»** veröffentlicht, welche aufzeigt, welche Punkte zu beachten sind, damit Gebühren grundsätzlich vom Preisüberwacher als nicht missbräuchlich eingestuft werden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Vollzugshilfe des Bundesamtes für Umwelt **«Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung»**, welche die Bedingungen bezeichnet, die erfüllt sein müssen, damit Abfallgebühren gesetzteskonform, d.h. verursachergerecht sind.¹

Auf welchem rechtlichen Rahmen beruht die Tätigkeit des Preisüberwachers?

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) gilt für Wettbewerbsabreden im Sinne des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 und für marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 PüG).

Die Gemeinden resp. die von ihnen beauftragten Organisationen verfügen in ihrem Ver- und Entsorgungsgebiet über ein rechtliches oder faktisches Monopol in der Entsorgung des Siedlungsabfalls. Damit ist Art. 2 PüG erfüllt und die Unterstellung unter das Preisüberwachungsgesetz gegeben.

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 PüG). Die zuständige Behörde hat die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid anzuführen; folgt sie ihr nicht, so hat sie die Abweichungen zu begründen (Art. 14 Abs. 2 PüG).

¹ Bundesamt für Umwelt (2018): Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung – Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung (im Internet abrufbar).

Der Preisüberwacher verfügt damit in den Fällen, in welchen die gesetzgebenden Organe öffentlicher Körperschaften, d.h. die Parlamente oder die Gesamtheit der Stimmberechtigten (Legislative) oder die kantonalen Regierungen resp. die kommunalen Stadt- bzw. Gemeinderäte (Exekutive) die Abfallgebühren festlegen oder genehmigen, über ein gesetzliches Empfehlungsrecht.

Sofern private Unternehmen, öffentlich-rechtliche Körperschaften oder allenfalls Anstalten zur Festsetzung und/oder Genehmigung von Preisen zuständig sind, kommt nicht die Spezialregelung von Art. 14 PüG zur Anwendung, sondern es greifen die allgemeinen Regeln der Preisüberwachung (vgl. Art. 6ff. PüG); dies gilt namentlich auch für Zweckverbände und deren Tarife oder für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. Das bedeutet, dass die Unternehmung, der Zweckverband oder das gemischtwirtschaftliche Unternehmen den Preisüberwacher vor der Gebührenfestsetzung oder -anpassung nicht vorgängig konsultieren muss. Es besteht aber die Möglichkeit einer freiwilligen Voranmeldung einer beabsichtigten Preiserhöhung gemäss Art. 6 PüG. Zudem kann der Preisüberwacher diese Gebühren jederzeit überprüfen und, falls er diese als missbräuchlich (Art. 12f. PüG) beurteilt, gegebenenfalls verfügungsweise eine Preissenkung veranlassen.

Welche Pflichten bestehen konkret für Gemeinden, die Gebühren im Versorgungs- und Entsorgungsbereich festlegen?

Gemäss Gesetz muss die zuständige Behörde der vorgängigen Konsultationspflicht des Preisüberwachers i.S.v. Art. 14 PüG zwingend nachkommen.² Zu unterbreiten sind dem Preisüberwacher nicht nur Preiserhöhungen, sondern alle Preisbeurteilungen. Der Preisüberwacher muss insbesondere auch konsultiert werden, wenn es um die Frage geht, ob ein bisheriger Preis weiter angewendet werden kann oder gegebenenfalls sogar zu senken ist.

Die Einholung der Stellungnahme des Preisüberwachers hat vorgängig zu erfolgen, d.h. die zuständige Behörde muss den Preisüberwacher rechtzeitig anhören und darf ihn nicht erst zu einem Zeitpunkt kontaktieren, wenn die Entscheidung in der Behörde schon abgeschlossen ist. Dies erlaubt der zuständigen Behörde in Kenntnis der Empfehlung des Preisüberwachers über die Gebühren definitiv zu entscheiden.

Die politische Behörde muss sich sodann mit der Empfehlung des Preisüberwachers materiell auseinandersetzen.

Folgt die zuständige Behörde der Empfehlung des Preisüberwachers, genügt der Hinweis im Entscheid der Gebührenfestsetzung oder -anpassung, dass die Anhörung erfolgt ist und die Empfehlung berücksichtigt wurde.

Folgt die politische Behörde der Empfehlung des Preisüberwachers **nicht**, hat sie die Abweichung ausführlich zu begründen und die Begründung zu publizieren. In der Regel erfolgt die Publikation der Begründung der Abweichung gleichzeitig mit der Publikation der Empfehlung des Preisüberwachers und der Tarife auf der Homepage der Gemeinde resp. des Kantons.

Der Entscheid der zuständigen Behörde ist, ungeachtet dessen, ob die Behörde der Empfehlung des Preisüberwachers folgt oder davon abweicht, dem Preisüberwacher mitzuteilen.

² Wenn der Kanton die kommunalen Gebühren genehmigt, genügt die vorgängige Anhörung des Preisüberwachers durch die Gemeinde.

Was passiert, wenn eine Gemeinde den Preisüberwacher nicht konsultiert?

Wird der Preisüberwacher vor der Festlegung der Gebühren nicht angehört, sind die eingeführten Gebühren mit einem formellen Fehler behaftet. *Eine Verletzung der sich aus Art. 14 PüG ergebenden Pflichten begründet eine Bundesrechtswidrigkeit kann im Beschwerdefall zur Aufhebung des angefochtenen Aktes führen.*³

Was kann die Gemeinde resp. der Kanton tun, wenn sie / er den Preisüberwacher vor der Festlegung resp. Genehmigung der Gebühren nicht angehört hat?

- a) Wenn die (angepassten) Tarife bereits in Kraft sind: Die Behörde kann den mit einem formellen Fehler behafteten Entscheid aufheben und den Preisüberwacher nach der Aufhebung konsultieren. Die Möglichkeit ist weiter, dass die Gemeinde bei der nächsten Anpassung des Reglements (mit oder ohne Gebührenanpassung), den Preisüberwacher im Rahmen dieser Revision zu den bereits in Kraft gesetzten Gebühren konsultiert. Hierzu muss die Gemeinde resp. der Kanton bereit sein, eine negative Empfehlung des Preisüberwachers nochmals der zuständigen Behörde zum Entscheid vorzulegen und die Tarife gegebenenfalls anzupassen resp. eine Abweichung von der Empfehlung zu begründen. Das damit verbundene rechtliche Risiko einer Beschwerde trägt die Gemeinde resp. der Kanton bis zur Konsultation des Preisüberwachers.
- b) Wenn die (angepassten) Tarife noch **nicht** in Kraft sind: Auf eine nachträgliche Prüfung verzichtet der Preisüberwacher in der Regel. Wenn das (angepasste) Reglement resp. die (angepasste) Verordnung noch nicht in Kraft ist, kann der Preisüberwacher eine nachträgliche Prüfung vornehmen. Hierzu muss die Zusicherung der Gemeinde resp. des Kantons vorliegen, die Tarifvorlage zusammen mit der allfälligen Empfehlung des Preisüberwachers nochmals der zuständigen Behörde zum Entscheid vorzulegen. Nur so kann der Sinn und Zweck dieser Bestimmung, dass die zuständige Behörde den Entscheid in Kenntnis der Empfehlung des Preisüberwachers fällen kann, nachträglich erfüllt werden. Ist die Gemeindeversammlung resp. das Parlament für die Anpassung der Gebühren zuständig, so bedeutet dies im konkreten Fall, dass die Vorlage der Gebühren sowie das Reglement zur Genehmigung an der Gemeindeversammlung resp. dem Parlament noch einmal und vor der Inkraftsetzung unterbreitet werden müssten. Ist vorliegend die Exekutive (kommunale Stadt- bzw. Gemeinderäte resp. kantonale Regierungen) für die Genehmigung der Gebühren zuständig, so müssten die Gebühren nach dem Entscheid der Exekutive mit dem Hinweis auf die Empfehlung des Preisüberwachers nochmals publiziert werden.
- c) Die Gemeinde resp. der Kanton unternimmt keine Anstrengungen zur Korrektur des rechtsfehlerhaften Entscheides, trägt damit das Beschwerderisiko und daraus Resultierend die Möglichkeit einer Aufhebung des bundesrechtswidrigen Erlasses.

Wie viel Zeit muss für die Anhörung des Preisüberwachers eingerechnet werden?

Der Preisüberwacher benötigt für die Konsultation in der Regel 6 Wochen. Gegen Jahresende und während der Ferienzeiten mindestens 8 Wochen.

³ vgl. u.a. Urteil des BGer 2A.142/1994, 2A.173/1994 und 2A.174/1994 vom 24. März 1995, zur Missachtung der Konsultation i.S.v. Art. 15 PüG; Urteil des BVer C-2921/2014 vom 12. April 2018, E 4.2.2.

Welche Unterlagen müssen dem Preisüberwacher für eine Anhörung zu den Tarifen eingereicht werden?

Das Wichtigste ist die fundierte Begründung des Erhöhungs- oder Senkungsbedarfs. Dazu gehört die Gebührenkalkulation mit allen relevanten Faktoren, die in die Kalkulation einfließen und die Annahmen. In einem ersten Schritt genügen normalerweise folgende Angaben:

Botschaft:

- Alter- und neuer Gebührentarif
- Begründung der Anpassung
- Gebührenkalkulation mit allen relevanten Annahmen
- Welche Behörde beschliesst oder genehmigt die Gebühren?

Dokumentation der finanziellen Situation:

- Jahresrechnungen (laufende Rechnung und Bestandesrechnung resp. Erfolgsrechnung und Bilanz) der letzten beiden abgeschlossenen Jahre
- Budgets
- Investitionsplan
- Finanzplan
- Allenfalls weitere Informationen, die als nötig erachtet werden, um die Gebühren der Abfallentsorgung beurteilen zu können.

Weitere Angaben:

- Abschreibungsmethode und allenfalls geplante oder bereits erfolgte Änderungen mit der Einführung von HRM2
- Zinskosten
- Anlagenübersicht