

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 15. Januar 2024

Verwaltungsrichter Häberli, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiberin Seiler

A._____ und **B.**_____

Beschwerdeführende

gegen

Einwohnergemeinde C._____

handelnd durch den Gemeinderat

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Emmental

Dorfstrasse 21, 3550 Langnau im Emmental

betreffend Wasser- und Abwassergebühren 2016 - 2019 (Entscheid des
stv. Regierungsstatthalters des Verwaltungskreises Emmental vom
20. Januar 2022; vbv 4/2021)



Prozessgeschichte:

A.

B._____ und A._____ sind Eigentümerin und Eigentümer der Parzelle C._____ Gbbl. Nr. 1_____, die mit einem Einfamilienhaus bebaut ist. Für die Jahre 2016 bis 2019 stellte ihnen die Einwohnergemeinde (EG) C._____ insgesamt Fr. 3'683.65 an Grundgebühren für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Rechnung, wovon B._____ und A._____ Fr. 2'236.30 bezahlten. Mit Verfügung vom 16. Dezember 2020 verpflichtete die EG C._____ B._____ und A._____ zur Zahlung des Restbetrags von Fr. 1'447.35 und auferlegte ihnen Verwaltungsgebühren von Fr. 30.--.

B.

Gegen diese Verfügung führten B._____ und A._____ am 11. Januar 2021 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Emmental. Mit Entscheidung vom 20. Januar 2022 wies der stellvertretende Regierungsstatthalter die Beschwerde ab.

C.

Dagegen haben B._____ und A._____ am 28. Januar 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und beantragen, der Entscheid des stellvertretenden Regierungsstatthalters vom 20. Januar 2022 sei aufzuheben.

Mit Beschwerdeantwort vom 4. März 2022 bzw. Vernehmlassung vom 11. März 2022 beantragen die EG C._____ und der stellvertretende Regierungsstatthalter je, die Beschwerde sei abzuweisen.

In der Folge hat der Instruktionsrichter weitere Unterlagen eingeholt. Auf sein Ersuchen hat sich die Preisüberwachung am 25. Mai 2022 zur Sache geäußert. Am 24. März und 6. Juni 2022 haben B._____ und A._____

noch einmal Stellung genommen, ebenso die EG C._____ am 7. Juli 2022 und der stellvertretende Regierungsstatthalter am 9. Juni 2022.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Da der Streitwert unter Fr. 20'000.-- liegt, ist grundsätzlich der Einzelrichter oder die Einzelrichterin zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die Verhältnisse rechtfertigen aber die Beurteilung in Dreierbesetzung (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Vorab ist auf die formelle Rüge der Beschwerdeführenden einzugehen.

2.1 Die Beschwerdeführenden haben in den Jahren 2016 bis 2019 jeweils nur einen Teil der Grundgebühren bezahlt und gegenüber der Ge-

meinde dargelegt, weshalb die in Rechnung gestellten Beträge ihrer Ansicht nach nicht korrekt seien (vgl. Beschwerdebeilagen act. 1C Nrn. 1,3 und 4). Nach einem Briefwechsel im Jahr 2016 ist die Gemeinde darauf nicht mehr eingegangen (vgl. die Schreiben der Gemeinde vom 29.7 und 31.10.2016; Akten RSA act. 7A1 pag. 61 und 63). Anschliessend hat sie die Beschwerdeführenden gemahnt (vgl. hierzu Beschwerde an die Vorinstanz, Akten RSA act. 7A pag. 1) und 2017 betrieben. Dagegen haben diese Rechtsvorschlag erhoben (hierzu Schreiben der Beschwerdeführenden an die Gemeinde vom 3.1.2021, Akten RSA act. 7A pag. 2). Am 16. Dezember 2020 ist die verfahrensgegenständliche Verfügung erlassen worden, ohne dass die Gemeinde mit den Beschwerdeführenden noch einmal den Kontakt suchte (vgl. zum Ganzen unbestrittene Angaben in der Beschwerde S. 1 f.). Die Beschwerdeführenden schliessen aus dem entsprechenden Verhalten der Gemeinde auf eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, was der stellvertretende Regierungsstatthalter ihrer Ansicht nach hätte erkennen müssen.

2.2 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) und Art. 21 ff. VRPG gewährleisteten Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich unter anderem das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass einer Verfügung oder eines Entscheids zur Sache äussern zu können (Art. 21 Abs. 1 VRPG; BGE 144 II 427 E. 3.1, 144 I 11 E. 5.3; BVR 2018 S. 281 E. 3.1). Weiter hat die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich zu hören, ernsthaft zu prüfen und in ihrer Entscheidfindung zu berücksichtigen (BGE 149 V 156 E. 6.1; BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1). Anders als die Beschwerdeführenden allenfalls meinen, besteht im Allgemeinen kein Anspruch auf mündliche Anhörung (BGE 140 I 68 E. 9.6.1 [Pra 103/2014 Nr. 45]; zum Ganzen auch Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 8, 15 und 18).

2.3 Die Gemeinde hat die Beschwerdeführenden offenbar nicht vorgängig über den voraussichtlichen Erlass einer Verfügung und deren Inhalt orientiert. Das ist indes auch nicht erforderlich. Vielmehr genügt es, wenn sich die Parteien zu den Grundlagen eines allfälligen Entscheids, insbesondere zum Sachverhalt, vorweg äussern und ihre Standpunkte einbringen

können (vgl. BGE 145 I 167 E. 4.1 [Pra 108/2019 Nr. 119], 132 II 257 E. 4.2; Michel Daum, a.a.O., Art. 21 N. 17). Die Beschwerdeführenden haben der Gemeinde mehrfach dargelegt, weshalb die Grundgebühren ihres Erachtens zu hoch seien und ihre Argumentation seither nicht angepasst. Der Gemeinde war die Sicht der Beschwerdeführenden daher bekannt. Sie ist darauf in den beiden Schreiben im Jahr 2016 und auch in ihrer Verfügung vom 16. Dezember 2020 hinreichend eingegangen. Dass sie den Argumenten der Beschwerdeführenden nicht gefolgt ist, bedeutet keine Gehörsverletzung. Indem die Gemeinde im Schreiben vom 31. Oktober 2016 «abschliessend» zur Sache Stellung genommen, danach jährlich die Gebühren nach denselben Grundsätzen berechnet, die Beschwerdeführenden offenbar gemahnt und schliesslich betrieben hat, hat sie zu erkennen gegeben, dass sie an ihrer Position festhält. Die Beschwerdeführenden mussten folglich damit rechnen, dass die Gemeinde die Forderung nicht fallen lässt und – zwecks Beseitigung des Rechtsvorschlags der Beschwerdeführenden – eine Verfügung erlassen wird (vgl. Art. 79 und Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG; SR 281.1], wonach eine Verfügung einer schweizerischen Verwaltungsbehörde als definitiver Rechtsöffnungstitel dient). Eine anfechtbare Verfügung haben die Beschwerdeführenden im Übrigen bereits mit Schreiben vom 24. August 2010 (richtig: 2016) selber verlangt (Beschwerdebeilage in act. 1C). Die Vorinstanz durfte unter den gegebenen Umständen eine Gehörsverletzung im kommunalen Verfahren verneinen. Selbst wenn eine solche zu bejahen wäre, wäre sie im vorinstanzlichen Verfahren geheilt worden, wie bereits der stellvertretende Regierungsstatthalter zu Recht erwogen hat (angefochtener Entscheid E. 12).

3.

3.1 Die Beschwerdeführenden beanstanden (erstmalig vor Verwaltungsgericht), vor Beschluss der Erlasse, auf die sich die Gebührenverfügung vom 16. Dezember 2020 stützt, hätte die Gemeinde die Preisüberwachung anhören müssen. Da dies nicht geschehen sei, seien Art. 38 Wasserversorgungsreglement (WVR) und Art. 3 Wassertarif (nachfolgend: WT) sowie Art. 31 Abwasserentsorgungsreglement (AWR) und Art. 2 Abwassertarif (nachfol-

gend: AT), alle vom 11. August 2014, fehlerhaft zustande gekommen. Der Entscheid des stellvertretenden Regierungsstatthalters sei bereits deshalb aufzuheben.

3.2 Die Vorinstanz ist hingegen der Ansicht, eine vorgängige Anhörung der Preisüberwachung sei nicht in jedem Fall zwingend. Erstens gebe die Preisüberwachung bloss eine für die Behörde nicht verbindliche Empfehlung ab. Zweitens decke sich die Überprüfung der Gebühren nach Preisüberwachungsgesetz weitgehend mit einer Überprüfung nach den anerkannten gebührenrechtlichen Kriterien. Eine Anhörung der Preisüberwachung erübrige sich daher sogar, wenn wie hier die Grund- und Verbrauchsgebühren im konkreten Einzelfall auf ihre Bundesrechtskonformität überprüft werden können. Ausserdem hätte die Anhörung der Preisüberwachung auch im Rechtsmittelverfahren noch nachgeholt werden können (act. 16). Die Beschwerdegegnerin hat sich zu diesem Vorbringen der Beschwerdeführenden nicht geäussert.

4.

4.1 Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20) haben Gemeindeorgane vor der Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von den Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder einem marktmächtigen Unternehmen beantragt wird, die Preisüberwachung anzuhören. Diese kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken. Die zuständige Behörde hat die Stellungnahme der Preisüberwachung in ihrem Entscheid anzuführen; folgt sie ihr nicht, so hat sie die Abweichungen zu begründen (Art. 14 Abs. 2 PüG).

4.2 Gemeinden bzw. die von ihnen beauftragten Organisationen verfügen in ihrem Ver- und Entsorgungsgebiet über ein rechtliches oder faktisches Monopol in der Wasserver- und Abwasserentsorgung; sie sind damit Art. 2 PüG unterstellt und haben für den Erlass von Bestimmungen über Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsgebühren das Verfahren nach Art. 14 PüG einzuhalten (Rolf H. Weber, in Handkommentar PüG,

2009, Art. 14 N. 33; Künzler/Lötscher, in Oesch/Weber/Zäch [Hrsg.], Kommentar Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 14 PüG N. 2 und 7; vgl. auch Informationen der Preisüberwachung für Gemeinden und Kantone zur Anhörungspflicht gemäss Art. 14 PüG vom Juli 2019, S. 2; einsehbar unter: <www.preisueberwacher.admin.ch>, Rubriken «Themen/Infrastruktur/Wasser»; KGer GR A 20 21/22 vom 7.9.2021, in PVG 2021 S. 111 E. 5.3).

4.3 Hintergrund von Art. 14 PüG ist das mit der Initiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» verfolgte Anliegen, auch «Monopolpreise staatlicher und gemischtwirtschaftlicher Organisationen» dem PüG zu unterstellen, weil gerade im öffentlichen Bereich den potenziellen Wettbewerbern der Zugang zum Markt verschlossen ist. Einer Überwachung von behördlich festgelegten Preisen standen indes staatsrechtliche Bedenken entgegen, weshalb für solche Fälle eine vorgängige Meldepflicht vorgesehen und der Preisüberwachung ein Empfehlungsrecht zugestanden wurde (Botschaft des Bundesrats zum Preisüberwachungsgesetz, in BBl 1984 II 755 ff., 775 f.). Den Empfehlungen kommt zwar eine grosse praktische Bedeutung zu, rechtlich sind sie indessen nicht verbindlich. Ein Abweichen davon ist zu begründen, bleibt letztlich aber folgenlos (Rolf H. Weber, a.a.O., Art. 14 N. 3, 9 f. und 49; Bovin/Schaller, *Loi fédérale concernant la surveillance des prix*, in Martenet/Bovet/Tercier [édit.], *Droit de la concurrence*, Commentaire, 2ème éd. 2013, Art. 14 LSpr N. 2). Die Stellungnahme hat deshalb vorgängig zu erfolgen, kann die Preisüberwachung auf die Preisfestsetzung doch keinen Einfluss mehr nehmen, wenn die Entscheidung bereits abgeschlossen ist (Rolf H. Weber, a.a.O., Art. 14 N. 53; vgl. auch Künzler/Lötscher, a.a.O., Art. 14 PüG N. 14; Bonvin/Schaller, a.a.O., Art. 14 N. 47 und 52; Preisüberwachung in ihrer Stellungnahme act. 13). Aus dem Gesagten erhellt, dass der Anhörung der Preisüberwachung und deren allfälliger Stellungnahme im Vorfeld und im Rahmen des Zustandekommens eines Tarifbeschlusses einiges Gewicht zukommt. Eine Verletzung der sich aus Art. 14 PüG ergebenden Pflichten begründet deshalb bereits für sich genommen eine Bundesrechtswidrigkeit, die grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Akts bzw. zur Nichtanwendung der betroffenen Normen führt (BGer 2A.142/2A.173/2A.174/1994 vom 24.3.1995, in JdT 1995 I S. 277 E. 4b; BVR 2016 S. 560 E. 3.1, 2011 S. 220 [VGE 2009/339 vom 23.9.2010], nicht publ. E. 6.2 mit Hinweis auf den Entscheid des Bundesrats vom

27.6.2001, in VPB 66/2002 Nr. 74 E. 4.2; vgl. auch Bonvin/Schaller, a.a.O., Art. 14 N. 54, die gar von einer Nichtigkeit ausgehen).

5.

5.1 Entgegen der Vorinstanz ist eine Anhörung nicht deshalb gänzlich entbehrlich, weil sich die Preisüberwachung für ihre Empfehlung nach PüG auch an der gebührenrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts orientiert; decken sich die Beurteilungskriterien doch nicht in jedem Fall (vgl. insb. Art. 12 und 13 PüG und zu deren Anwendbarkeit auch im Bereich der administrierten Preise Rolf H. Weber, a.a.O., Art. 14 N. 42 ff.; vgl. zum Ganzen Artikel der Preisüberwachung zum Äquivalenzprinzip vom 1.1.2022, einsehbar unter: <www.preisueberwacher.admin.ch>, Rubriken: «Dokumentation/Studien & Analysen/2022»). Zudem ist wie dargelegt Sinn und Zweck von Art. 14 PüG, dass das für die Festsetzung der Gebühr zuständige Organ vor Beschlussfassung von den allfälligen Bemerkungen der Preisüberwachung Kenntnis hat, um gestützt auf diese Informationen eine Entscheidung zu fällen und diese zu begründen, sollte es den Empfehlungen der Preisüberwachung nicht folgen.

5.2 Der Gemeinderat hätte die Preisüberwachung folglich vor Erlass des WVR und WT sowie des AWR und AT anhören müssen, was er unbestrittenmassen nicht tat (vgl. auch Eingabe des stellvertretenden Regierungstatthalters vom 9.6.2022, act. 16). Der Erlass ist damit fehlerhaft zustande gekommen.

6.

Zu den Auswirkungen der Nichtanhörung der Preisüberwachung für den konkreten Anwendungsakt ist Folgendes zu erwägen:

6.1 Art. 66 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) berechtigt und verpflichtet die Justizbehörden, die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegenden kantonalen Erlasse auf ihre Rechts- und Verfassungskonformität zu überprüfen (sog. konkrete [auch akzessorische,

inzidente oder vorfrageweise] Normenkontrolle). Ergibt die vorfrageweise Prüfung, dass kantonale bzw. kommunale Erlasse höherrangigem Recht widersprechen, sind sie nicht anzuwenden und der gestützt auf sie ergangene Entscheid (Anwendungsakt) ist aufzuheben (statt vieler BVR 2023 S. 51 E. 4.4). Das massgebende höherrangige Recht bildet der gesamte Normenbestand, der in der Normenhierarchie höher steht, als die konkret als ungültig gerügte Norm (Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 52 mit Hinweisen). Mit der Anfechtung eines Einzelakts kann eine Vorschrift auch dann in Frage gestellt werden, wenn es der Partei möglich gewesen wäre, die Vorschrift direkt (abstrakt) anzufechten (zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 47 f. mit Hinweisen). Nebst materiellen Gesichtspunkten können auch formelle Anforderungen Gegenstand der Prüfung sein (BVR 2015 S. 450 E. 5; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 54; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 3. Aufl. 2021, S. 201), so auch das Zustandekommen der Rechtsgrundlage (vgl. auch BVR 2013 S. 183 E. 3.4 betreffend unterlassener Publikation, 2008 S. 284 E. 5.2; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, N. 499 f. sowie N. 505 f.; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 227 und 294; vgl. allerdings E. 6.2. hiernach). – Da das Zustandekommen des WVR und WT sowie des AWR und AT wie dargelegt fehlerhaft bzw. bundesrechtswidrig war (vorne E. 4 und 5), wären diese Erlasse grundsätzlich nicht anzuwenden.

6.2 Von dieser Rechtsfolge kann gemäss Rechtsprechung indes beim Vorliegen besonderer Gründe abgewichen werden: Solche liegen u.a. dann vor, wenn die vollständige oder teilweise Nichtanwendung der Norm zu neuen Ungleichheiten führen würde oder verschiedene Möglichkeiten bestehen, eine Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit zu beheben (vgl. z.B. BVR 1997 S. 308 E. 6; Bernhard Rütscbe, Rechtsfolgen von Normkontrollen, in ZBI 2005 S. 273 ff., 293). Deshalb kann ausnahmsweise eine richterliche Ersatzregelung oder, wenn auch eine solche ausser Betracht fällt, ein Appellentscheid sachgerecht sein (zum Ganzen BVR 2023 S. 51 E. 8.1; vgl. auch Bernhard Rütscbe, a.a.O., S. 288 und 298). Die Ausnahmen von der blossen Nichtanwendung bzw. Aufhebung lassen sich letztlich damit begründen, dass die gewählte Rechtsfolge geeignet und notwendig sein

muss, den verfassungs- bzw. rechtmässigen Zustand (wieder) herzustellen. Dementsprechend ist das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) bei der Rechtsfolgebestimmung zu berücksichtigen (Bernhard Rütse, a.a.O., S. 278 mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung, auch zum Folgenden) und sind auch die einer Nichtanwendung bzw. Aufhebung entgegenstehenden öffentlichen Interessen einzubeziehen. Solche können namentlich dann beeinträchtigt sein, wenn infolge der Aufhebung oder Nichtanwendung eines Gesetzes nicht bloss ein verhältnismässig unbedeutendes Regelungsdefizit entsteht, sondern ein eigentlich rechtsfreier Raum entstünde (BGE 117 V 318 E. 5). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung gilt es das Gewicht des Normverstosses und die Konsequenzen der Nichtanwendung gegeneinander abzuwägen (vgl. auch BGer 2C_670/2008 vom 27.11.2008 E. 6.1, 2P.142/2000 vom 29.6.2001 E. 6b, 2P.380/1996 vom 28.1.1998, in URP 1998 S. 739 E. 3a; vgl. implizit auch BVR 1995 S. 538 E. 6; VGer ZH VB.2019.00242 vom 11.2.2021 E. 6.1). Wiegt der Normverstoss weniger schwer, vermögen auch weniger gravierende Beeinträchtigungen öffentlicher Interessen, einen Verzicht auf die Nichtanwendung der Norm bzw. die Aufhebung des Anwendungsakts zu rechtfertigen.

6.3 Hier ist die blosser Nichtanwendung der kommunalen Grundlagen zur Erhebung der Wasser- und Abwassergebühren nicht geeignet, den rechtmässigen Zustand herzustellen. Vielmehr entstünden durch die Nichtanwendung der fraglichen Rechtsgrundlagen neue Rechtswidrigkeiten und eine erhebliche Gefährdung der Rechtssicherheit. Das WVR und der WT sowie das AWR und der AT sind seit 2015 in Kraft und eine Vielzahl von Gebührenrechnungen wurden seither darauf gestützt. Zudem könnte – wie offenbar der Beschwerdegegnerin (vgl. Beschwerdeantwort act. 6 Ziff. 4 zu Punkt 1.1) – auch anderen Gemeinden mit älteren Reglementen im Erlasszeitpunkt die Pflicht zur vorgängigen Konsultation der Preisüberwachung (noch) nicht bekannt gewesen sein (vgl. auch Jahresbericht der Preisüberwachung 2019, in RPW 2019/5, S. 1420). Wäre allen entsprechenden Reglementen generell die Anwendung zu versagen und müssten sämtliche auf solche mangelhaften Grundlagen gestützten Gebührenverfügungen – sofern sie rechtzeitig angefochten werden – aufgehoben werden, könnte dies die Finanzierung der Wasser- und Abwasserinfrastruktur gefährden (vgl. hierzu auch BVR 1995 S. 538 E. 6b). Eine rechtswidrige Situation entstünde infolge Nichtanwen-

dung der Reglemente insoweit, als dies gegen das gesetzlich verankerte Verursacherprinzip verstossen würde, wonach für die Kosten der Abwasserinfrastruktur diejenigen aufkommen müssen, die das Abwasser verursachen (vgl. hierzu hinten E. 7.2). Zum gleichen Ergebnis führen sodann Rechtsgleichheitüberlegungen, wobei diese ebenfalls für die Wassergebühr Geltung haben (vgl. auch BVR 1988 S. 433 E. 3a mit Hinweisen). Bei diesen Gegebenheiten ist von besonderen Gründen auszugehen, die eine andere Rechtsfolge als die Nichtanwendung der Normen und Aufhebung des angefochtenen Einzelakts erlauben (E. 6.2 hiervor).

6.4 Mit Blick auf die Verhältnismässigkeitsprüfung ist der hier in Frage stehende Normverstoss wie folgt zu gewichten: Die vorgängige Anhörung der Preisüberwachung ist zwar zwingend vorgeschrieben, deren Empfehlungen sind aber unverbindlich (vorne E. 4.3). Selbst wenn das WVR (inkl. WT) und das AWR (inkl. AT) durch die Preisüberwachung beanstandet worden wären, hätte der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin die Reglemente unverändert beschliessen dürfen. Dafür bestehen gute Gründe, entsprechen die fraglichen Reglemente doch soweit hier interessierend dem kantonalen Musterreglement (hierzu hinten E. 7.4.3) und wurden vom kantonalen Amt für Wasser und Abfall überprüft (hierzu act. 6A Beilage 3b und 3c). Zwar hätte der Gemeinderat eine (allfällige) Abweichung von den Empfehlungen der Preisüberwachung begründen müssen (Art. 14 Abs. 2 PüG). Insgesamt ist aber nicht von einem schwerwiegenden Mangel auszugehen (vgl. auch Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Diss. Zürich 2019, S. 732, mit Hinweis auf VGer AG WNO.2008.2 vom 13.3.2009 E. II/1.1 ff., wonach kein schwerwiegender Verfahrensfehler vorliegt, wenn die Preisüberwachung vor Erlass eines kommunalen Gebührentarifs nicht angehört wurde; vgl. allerdings auch BVGer A-2121/2013 vom 27.1.2015 E. 4.3.3 betreffend Art. 15 Abs. 2^{bis} PüG, der bloss eine Orientierungspflicht statuiert). Die erhebliche Beeinträchtigung der Rechtssicherheit und die unerwünschten rechtlichen Folgen einer Nichtanwendung der Reglemente gewichten mithin stärker als der formelle Mangel des fehlenden Einbezugs der Preisüberwachung, zumal dieser nur sehr beschränkt materielle Auswirkungen hat. Zudem sind die privaten Interessen der Beschwerdeführer nur am Rand betroffen, kann doch die von ihnen beanstandete Gebührenhöhe anhand der allgemeinen gebührenrechtlichen Prinzipien

überprüft werden (hinten E. 7) und ist nicht zu erwarten, dass sich die Preisüberwachung zu ihrem Spezialfall überhaupt geäußert hätte. Ohnehin erscheinen die streitigen Gebühren im Gesamtbetrag von Fr. 1'447.35 für vier Jahre (durchschnittlich Fr. 361.85 pro Jahr) im Vergleich zu den tangierten öffentlichen Interessen nicht bedeutend. Die blosser Nichtanwendung der rechtswidrig zustande gekommenen Normen und die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sind daher keine angemessene Rechtsfolge.

6.5 Auch eine richterliche Ersatzregelung wäre nicht geeignet, den formellen Fehler zu beheben. Es rechtfertigt sich deshalb, einen Appellentscheid zu fällen und die mangelhaften Gebührenreglemente ausnahmsweise und vorübergehend anzuwenden (so im Ergebnis auch BGer 2A.142/2A.173/2A.174/1994 vom 24.3.1995 E. 16, teilw. publ. in JdT 1995 I S. 277 ff.; BVR 1995 S. 538 E. 7; anders aber KGer VD FI.2017.0118 vom 13.2.2019 E. 2 f.; KGer FR 604 2019 115 vom 15.9.2020, in FZR 2020 S. 297 E. 4). Die Gemeinde hat allerdings die notwendigen Schritte einzuleiten, um rechtmässige Gebührengrundlagen zu schaffen und den formellen Fehler zu beseitigen (vgl. zu den Möglichkeiten bei bereits in Kraft stehenden Gebührenreglementen Jahresbericht der Preisüberwachung 2019, in RPW 2019/5, S. 1420; KGer GR A 20 21/22 vom 7.9.2021, in PVG 2021 S. 111 E. 5.4 und 5.6 f.).

7.

7.1 Materiell beanstanden die Beschwerdeführenden die Höhe der Grundgebühren für Wasser und Abwasser für die Jahre 2016 bis 2019. – Die EG C. _____ erhebt zur Deckung der Einlagen in die Spezialfinanzierungen und der Betriebskosten (inkl. Zinsen) für die Abwasserentsorgung und für die Wasserversorgung wiederkehrende Grundgebühren anhand der deklarierten Belastungswerte (sog. Load Units; LU). Verbrauchsgebühren berechnet sie je bezogenen m³ Wasser bzw. je m³ angefallenem Abwasser, das dem Wasserbezug gleichgesetzt wird (Art. 31 Abs. 1 und 2 AWR, Art. 38 WVR). Die Beschwerdeführenden machen geltend, im Vergleich zu den Verbrauchsgebühren müssten sie zu hohe Grundgebühren zahlen.

7.2 Gemäss Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursacherinnen und Verursachern überbunden werden (sog. Verursacherprinzip). Als Kausalabgaben haben sowohl die Wasser- als auch die Abwassergebühren zudem dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip zu entsprechen (zum Ganzen BVR 2008 S. 557 E. 5.1; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 2760 f. und 2777 ff.; Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in URP 1999 S. 539 ff., 545 f.). Nicht zur Diskussion steht hier eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips, wonach die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder höchstens geringfügig überschreiten sollen (statt vieler BGE 143 II 283 E. 3.7.1).

7.3 Soweit die Beschwerdeführenden mit ihrer Rüge betreffend Verhältnis von Grund- und Verbrauchsgebühren eine Verletzung des Verursacherprinzips geltend machen (Abwasser), ist Folgendes festzuhalten: Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sollte der Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen aus mengenunabhängigen Grundgebühren und mengenabhängigen Verbrauchsgebühren in etwa dem Verhältnis zwischen fixen und variablen Kosten der Gemeinde für die Abwasserentsorgung entsprechen. Dieses Kostenverteilungsziel ist jedoch als Durchschnittswert zu verstehen, der sich auf die Gesamtheit der vom Gemeinwesen erhobenen Abgaben bezieht, den einzelnen Abgabepflichtigen aber – anders als die Beschwerdeführenden meinen – keinen Anspruch auf eine bestimmte Kostenstruktur im Einzelfall vermittelt (BGer 2C_10/2018 vom 28.6.2018 E. 5.1 und 5.3, 2C_816/2009 vom 3.10.2011 E. 4.3.2; vgl. auch BGer 9C_718/2022 vom 8.6.2023, in URP 2023 S. 539 E. 5.1 f.; BVR 2007 S. 79 E. 5.3). Das AWR hält nicht ausdrücklich fest, welches Verhältnis zwischen Grund- und Verbrauchsgebühr angestrebt wird; immerhin weisen Art. 31 Abs. 1 und 2 AWR aus, zur Deckung welcher Kosten die Grund- bzw. Verbrauchsgebühren erhoben werden. Zudem ergibt sich aus der Medienmitteilung der EG C._____ vom 10. September 2014, dass die Gesamteinnahmen zu 50 %

aus Grundgebühren bestehen sollen (act. 6A Beilage 3g). Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Einnahmen der Gemeinde diese Zielgrösse verfehlen. Solches machen auch die Beschwerdeführenden nicht geltend, sie rügen einzig die sie betreffenden Rechnungen. Von einem Verstoss gegen das Verursacherprinzip aufgrund der im Reglement angelegten Kostenstruktur ist daher nicht auszugehen; dabei ist auch zu beachten, dass die Grundgebühr auf die LU abstellt und damit ihrerseits verursachergerecht an den potenziellen Wasserverbrauch anknüpft (hierzu hinten E. 7.4.3; BGer 9C_718/2022 vom 8.6.2023, in URP 2023 S. 539 E. 5.2 f.; vgl. auch Empfehlungen der Preisüberwachung an die Gemeinden, einsehbar unter: <www.preisueberwacher.admin.ch>, Rubriken «Preisüberwacher/ Themen/ Infrastruktur/Abwasser/Empfehlungen»). Soweit die Beschwerdeführenden mit ihren Ausführungen geltend machen wollen, die Grundgebühr stehe in keinem Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Wasserbezug, betrifft die Rüge daher das Äquivalenzprinzip.

7.4 Zum Äquivalenzprinzip ist Folgendes zu erwägen:

7.4.1 Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 2 BV) dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Abgabepflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Das Willkürverbot (Art. 9 BV) und das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) verlangen zudem, dass die Beiträge nach objektiven Kriterien festgelegt und keine Unterschiede geschaffen werden, die nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt sind (BGE 143 I 147 E. 6.3.1, 128 I 46 [Pra 91/2002 Nr. 34] E. 4a).

7.4.2 Bei der Festlegung der normativen Kriterien kommt den Kantonen und den Gemeinden ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Es müssen jedoch Bezugsgrössen berücksichtigt werden, die im Zusammenhang mit der tatsächlichen Benutzung der fraglichen Anlage stehen. Da die Infrastruktur für die Abwasserentsorgung und Wasserversorgung unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die einzelnen Liegenschaften aufrechterhalten werden muss, darf ein Teil der damit verbundenen Aufwendungen den Benutzerinnen und Benutzern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr (Bereitstellungsgebühr) überbunden werden (BVR 2008 S. 557 E. 5.1; Peter Karlen, a.a.O., S. 556 ff.). Zu deren Bemessung ist auf das *objektiv mögliche* Ausmass der versorgungs- und entsorgungsrelevanten Nutzung abzustellen (BGer 9C_718/2022 vom 8.6.2023, in URP 2023 S. 539 E. 6.4, 2P.266/2003 vom 5.3.2004, in URP 2004 S. 197 E. 3.2 f. mit zahlreichen Hinweisen). Wie viele Personen in einem Haushalt leben und die vorhandenen Wasserinstallationen nutzen und ob sich jemand beim Wasserverbrauch sparsam verhält oder nicht, kann bei der Bemessung der Grundgebühren ausser Acht bleiben (BVR 2007 S. 79 E. 4.1 f. mit Hinweisen; VGE 22810 vom 25.2.2008 E. 3.3 f.; vgl. auch BGer 9C_718/2022 vom 8.6.2023, in URP 2023 S. 539 E. 6.5). Nur wenn eine periodische Wasser- oder Abwassergebühr den individuellen Verbrauch (fast gar) nicht in die Bemessung einbezieht, verletzt sie praxisgemäss das Äquivalenzprinzip (BGE 128 I 46 [Pra 91/2002 Nr. 34] E. 4a; zum Ganzen BGer 9C_718/2022 vom 8.6.2023, in URP 2023 S. 539 E. 6.2). Wie bereits die Vorinstanz zu Recht erwogen hat (angefochtener Entscheid E. 10), ist davon erst auszugehen, wenn zwischen Verbrauchs- und Grundgebühren ein eindeutiges Ungleichgewicht besteht (Verletzung bejaht bei einem Anteil der Grundgebühren von 92 % [BGer 2P.266/2003 vom 5.3.2004, in URP 2004 S. 197 E. 3.3] und rund 93 bis knapp 100 % [BVR 2007 S. 79 E. 5.3]; verneint aber bei einem Anteil von 70 % [2C_995/2012 vom 16.12.2013 E. 6.5 und 8.1]; in einer Feriendestination gar bei Grundgebühren verneint, die ein «Vielfaches» der variablen Gebühren betragen: BGer 9C_718/2022 vom 8.6.2023, in URP 2023 S. 539 E. 6.7).

7.4.3 Der Belastungswert bzw. die Anzahl LU in einem Haushalt ist ein anerkanntes Bemessungskriterium für die Grundgebühren, um das *objektiv mögliche* Nutzungsmass abzubilden. Er entspricht den kantonalen Vorgaben

und ist für den Abwasserbereich ausdrücklich vorgesehen (Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 der Kantonalen Gewässerschutzverordnung vom 24. März 1999 [KGV; BSG 821.1]; BVR 2008 S. 557 E. 5.2 und 5.6; VGE 22810 vom 25.2.2008 E. 3.4; vgl. auch Art. 26 Abs. 3 der kantonalen Muster-Abwassererlasse 2020, einsehbar unter: <www.bvd.be.ch>, Rubriken «Themen/Wasser/Abwasserentsorgung/Organisation und Finanzierung»; Art. 36 Abs. 1 und 3 der kantonalen Muster-Wassererlasse 2020, einsehbar unter: <www.bvd.be.ch>, Rubriken «Themen/Wasser/Wasserversorgung/Organisation und Finanzierung»). Auch die Preisüberwachung empfiehlt, für die Berechnung der Grundgebühren auf Belastungswerte gemäss dem schweizerischen Verein des Gas- und Wasserfachs (SVGW) abzustellen (Anleitung und Checkliste der Preisüberwachung zur Festlegung der Gebühren in den Bereichen Wasser und Abwasser vom Oktober 2018, Ziff. 2.3.4, einsehbar unter: <www.preisueberwacher.admin.ch>, Rubriken «Themen/Infrastruktur/Abwasser/Dienstleistungen»). Sie ist sogar der Ansicht, dass der Anteil der Grundgebühren an den Einnahmen der Gemeinde uneingeschränkt gross sein darf, wenn deren Bemessung nach Belastungswerten erfolgt (vgl. z.B. die Beilage 1: «Empfohlene Modelle für die Grundgebühren bei der Abwasserentsorgung» zur Empfehlung an die Gemeinde Fluringen vom 13.12.2022, einsehbar unter: www.preisueberwacher.admin.ch). Wie es sich damit verhält, kann mit Blick auf die nachfolgende Erwägung jedoch offenbleiben.

7.4.4 Das Verhältnis von Grund- und Verbrauchsgebühren beträgt bei den strittigen Rechnungen der Beschwerdeführenden 75 zu 25 (bzgl. Wasser) und 70 zu 30 (bzgl. Abwasser; vgl. unbestritten gebliebene Berechnungen der Vorinstanz, angefochtener Entscheid E. 10). Zwar überwiegt der Anteil Grundgebühren denjenigen der Verbrauchsgebühren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der tatsächliche Verbrauch nicht berücksichtigt worden wäre (vorne E. 7.4.2). Wie dargelegt sind gerade die LU besonders geeignet, den objektiv möglichen Wasserverbrauch anzuzeigen; einzig auf diesen kommt es bei der Bemessung der Grundgebühren an. Die Beschwerdeführenden leben denn auch zu zweit in einer grosszügigen Liegenschaft und verfügen über verhältnismässig viele Anschlüsse (48 LU Wasserversorgung; 43 LU Abwasserentsorgung; angefochtener Entscheid Bst. A; vgl. dagegen die Modellhaushalte der Preisüberwachung, die selbst bei einem Vierpersonen-

haushalt mit sechs Zimmern von bloss 38 LU ausgehen; vgl. hierzu «Vergleich der Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren in den 50 grössten Städten der Schweiz», 4. Ausgabe vom Juni 2023, Ziff. 2 einsehbar unter: <www.preisueberwacher.admin.ch>, Rubriken «Preisüberwacher/Themen/Infrastruktur/Abwasser/Studien»). Trotz der grossen Anzahl LU haben die Beschwerdeführenden eher wenig Wasser bezogen (durchschnittlich 80 m³; vgl. Rechnungen Wasser- und Abwassergebühren 2016-2019, Akten RSA act. 7A pag. 10 ff.). Dies erklärt ohne weiteres, weshalb sie im Verhältnis eher wenig mengenabhängige Gebühren und eher höhere Grundgebühren entrichten müssen.

7.5 Nach dem Gesagten führt der Umstand, dass der Anteil der Grundgebühr an den gesamten Wasser- bzw. Abwassergebühren im Vergleich zur Verbrauchsgebühr um 20 % (Abwasser) bzw. 25 % (Wasser) höher ist, zu keinem unhaltbaren Ergebnis und verletzt insbesondere das Äquivalenz- und Verursacherprinzip nicht.

8.

8.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die gesetzlichen Grundlagen, auf die sich die Gemeinde in der strittigen Gebührenverfügung stützt, unrechtmässig zustande gekommen sind. Die betroffenen Gebührenreglemente können ausnahmsweise und vorübergehend aber dennoch angewendet werden. Die Gemeinde hat allerdings die notwendigen Schritte einzuleiten, um rechtmässige Gebührengrundlagen zu schaffen und den formellen Fehler zu beheben (Appellentscheid). Die erhobenen Gebühren verletzen im Übrigen weder das Äquivalenz- noch Verursacherprinzip. Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen.

8.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Sie hätten daher grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen. Allerdings war die Beschwerde hinsichtlich des formellen Fehlers beim Zustandekommen der Gebührenreglemente begründet; nur aufgrund gewichtiger öffentlicher Interessen wird der angefochtene Entscheid nicht aufgehoben (vorne E. 6). Darin liegen besondere Umstände, die es rechtfertigen,

keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführende
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungsstatthalteramt Emmentalund mitzuteilen:
 - Preisüberwachung

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.