Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.209/2003 /leb

Urteil vom 23. März 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Baudepartement des Kantons Basel-Stadt, Münsterplatz 11, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Art. 8 und 9 BV (Meteorwassergebühr),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 31. März 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 9. November 2001 verfügte das Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Stadt, die für die Berechnung der Meteorwassergebühr massgebende Fläche betrage bei der Liegenschaft B._____ 269,4 m2. Hiergegen erhob der Eigentümer, A._____, erfolglos Rekurs beim kantonalen Baudepartement. Den abschlägigen Departementsentscheid focht er beim Regierungsrat an, welcher die Streitigkeit gestützt auf § 42 des basel-städtischen Organisationsgesetzes dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt zum Entscheid abtrat. Dieses wies die Beschwerde am 31. März 2003 ab, soweit es darauf eintrat.
B.
Am 28. Juli 2003 hat A._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache "zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen" an die "Vorinstanz" zurückzuweisen. Er rügt insbesondere eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und des Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 BV).

Das Baudepartement des Kantons Basel-Stadt schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil des Appellationsgerichts ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, gegen den auf Bundesebene einzig die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 und Art. 87 OG). Ausgeschlossen ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde: Da das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) lediglich Grundsätze über die Finanzierung der Abwasseranlagen bzw. über die Kostenverteilung auf die Abwassererzeuger enthält und den Kantonen Raum

für den Erlass selbständigen Rechts belässt (vgl. Art. 3a und Art. 60a GSchG; BGE 128 I 46 E. 1b S. 49 ff.), handelt es sich bei den auf die vorliegende Streitigkeit Anwendung findenden Bestimmungen des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG) und der Gewässerschutzverordnung vom 12. Dezember 2000 (GSchV/BS) um autonomes kantonales Recht. Der Beschwerdeführer ist als abgabepflichtiger Grundeigentümer zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201, mit Hinweisen). Wird eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) geltend gemacht, genügt es nicht, wenn der Beschwerdeführer bloss den angefochtenen Entscheid kritisiert, wie er dies in einem appellatorischen Verfahren tun könnte, bei dem die Rechtsmittelinstanz die Rechtsanwendung frei überprüfen kann. Er muss deutlich dartun, welche Vorschriften oder allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze die kantonalen Behörden in einer gegen Art. 9 BV verstossenden Weise verletzt haben sollen (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 12, mit Hinweis). Die ausufernde Beschwerdeschrift genügt diesen Anforderungen über weite Strecken nicht und erschöpft sich in appellatorischer Kritik; insofern ist auf sie nicht näher einzugehen.
1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176, mit Hinweis; grundlegend BGE 124 I 327 E. 4 S. 332 ff.). Soweit vorliegend mehr als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt wird, ist auf die Eingabe des Beschwerdeführers nicht einzutreten.
1.4 Die dem Rechtsstreit zugrunde liegende Verfügung vom 9. November 2001 bestimmt an sich nur die Fläche, welche für die Berechnung der Meteorwassergebühr des Beschwerdeführers herangezogen wird. Im kantonalen Verfahren wurde der Streitgegenstand jedoch ausgeweitet und es wurden auch die Einwände behandelt, welche der Beschwerdeführer gegen den Tarif erhoben hat, nach dem die Gebühren im Anschluss an die Ermittlung der massgebenden Grundstücksfläche festgesetzt werden. Das Bundesgericht hat - ihm Rahmen der zulässigen Rügen - den angefochtenen Entscheid der letzten kantonalen Instanz auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen. Deshalb bestimmt sich der Streitgegenstand vorliegend nach Massgabe der vom Appellationsgericht behandelten Rechtsfragen.
2.
2.1 Der am 20. Juni 1997 neu ins eidgenössische Gewässerschutzgesetz eingefügte Art. 60a verpflichtet die Kantone - wie der nahezu gleich lautende und gleichzeitig beschlossene Art. 32a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) - zur Erhebung "kostendeckender und verursachergerechter Abgaben". Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mittels Gebühren oder anderer Abgaben den Verursachern überbunden werden, wobei für die Ausgestaltung der Abgaben insbesondere zu berücksichtigen sind (Art. 60a Abs. 1 GSchG): die Art und die Menge des erzeugten Abwassers (lit. a), die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen (lit. b), die Zinsen (lit. c) sowie der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, Anpassungen an die gesetzlichen Anforderungen und für betriebliche Optimierungen (lit. d).
2.2 Zur Umsetzung dieser bundesrechtlichen Vorgaben sieht der Kanton Basel-Stadt einerseits Erschliessungsbeiträge für die Kanalisation vor und erhebt andererseits Gebühren für die Ableitung von Abwasser, die Abwasserreinigung und für den Unterhalt und die Erneuerung der Kanalisation (§ 164 Abs. 1 und Abs. 2 BPG). Die Abwassergebühr ist - dies als Neuerung des am 17. November 1999 verabschiedeten Bau- und Planungsgesetzes - zweigliederig und erfasst gemäss § 174 Abs. 1 BPG neben dem eigentlichen Schmutzwasser auch das Meteorwasser. Näher geregelt sind die Abwassergebühren in der vom Regierungsrat am 12. Dezember 2000 erlassenen kantonalen Gewässerschutzverordnung: Auf dem bezogenen Frischwasser ist einerseits eine Gebühr für die Ableitung des Abwassers von Fr. 0.75 pro Kubikmeter (§ 24 Abs. 2 lit. a) und andererseits eine Gebühr für die Abwasserreinigung von Fr. 1.20 pro Kubikmeter geschuldet (§ 24 Abs. 3). Demgegenüber wird auf dem nicht verschmutzten Niederschlagswasser (Meteorwasser) nur eine Gebühr für die Ableitung erhoben, welche jährlich Fr. 0.90 pro Quadratmeter versiegelte und in die Kanalisation entwässerte Fläche beträgt (§ 24 Abs. 2 lit. b). Als versiegelte Fläche gelten die bebauten und die befestigten
Grundstücksteile (§ 26 Abs. 1), wobei begrünte Dachflächen von mindestens 100 Quadratmetern Grösse,

Flächen, die über Rückhalteeinrichtungen von einer gewissen Bedeutung (Auffangvermögen von 30 l/m2 und Mindestvolumen von 30 m3) entwässert werden, sowie Allmendflächen nur zur Hälfte angerechnet werden (§ 26 Abs. 4 in der Fassung vom 17. Dezember 2002).
3.
3.1 Dem regierungsrätlichen Tarif liegt die Annahme zugrunde, dass 60 Prozent jener Kosten der Abwasserableitung, welche über Gebühren zu finanzieren sind, auf das Schmutzwasser entfallen und lediglich 40 Prozent auf das Meteorwasser. Diese schematische Aufteilung betrachtet der Beschwerdeführer als willkürlich und für den Kanton zu günstig: Er äussert die Vermutung, sie diene diesem dazu, seine eigene Beitragspflicht sachwidrig tief zu halten, nachdem ein grosser Teil der versiegelten Fläche auf dem Kantonsgebiet, die durch die eingeführte Meteorwassergebühr neu mit Abgaben belastet werde, im Staatseigentum stehe. Der Beschwerdeführer stützt seine Rüge auf § 174 BPG und macht geltend, das Gesetz verlange, die Kosten für die Abwasserableitung entsprechend dem effektiven Anteil von Schmutz- und Regenwasser an der gesamten über die Kanalisation abfliessenden Wassermenge zu verteilen. Dieses Verhältnis könne erst aufgrund einer Messung der jährlichen Niederschläge und einem Vergleich dieser Menge mit jener des Schmutzwassers bestimmt werden. Eine von Messungen losgelöste, abstrakte Aufteilung im Verhältnis 60 zu 40 sei unhaltbar, lasse sich doch neben dem Frischwasserverbrauch auch - in Funktion von Niederschlagsmenge und
Gesamtfläche des versiegelten Bodens - die Menge des abgeleiteten Regenwassers genau feststellen.
3.2 Der Beschwerdeführer rügt demnach nicht die Anwendung der kantonalen Gewässerschutzverordnung im vorliegenden Fall, sondern macht geltend, der in dieser geregelte Gebührentarif verstosse selbst gegen die Verfassung. Entsprechende Vorbringen sind zulässig, da die Rüge der Verfassungswidrigkeit eines Erlasses noch im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsakt erhoben werden kann (sog. akzessorische Normenkontrolle). Diesfalls prüft das Bundesgericht die beanstandete Norm jedoch nicht in allen möglichen Konstellationen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin, sondern nur mit Blick auf den konkreten Fall. Erweist sich eine Rüge als begründet, hebt es den angefochtenen Entscheid, nicht aber auch die beanstandete Vorschrift als solche auf (BGE 128 I 102 E. 3 S. 105 f.).
3.3 Das Appellationsgericht hat die Einwände des Beschwerdeführers verworfen und den streitigen Gebührentarif geschützt, was mit Blick auf das angerufene Willkürverbot (Art. 9 BV; vgl. BGE 127 I 60 E. 5a S. 70, mit Hinweisen) nicht zu beanstanden ist.
3.3.1 Zunächst erklärt § 174 Abs. 1 BPG wörtlich, dass die Gebühren für die Ableitung des Niederschlagswassers "nach Erfahrungswerten festgesetzt" werden. Diese Norm verlangt demnach gerade nicht, dass die Meteorwassergebühr auf Messungen der Niederschlagsmenge im betreffenden Jahr beruhen muss, sondern sieht vielmehr ein Abstellen auf Durchschnittswerte ausdrücklich vor. Weiter bestimmt § 174 Abs. 1 BPG zwar, dass die Abwassergebühr "aufgrund der Wasserbezüge... und der durch öffentliche Abwasseranlagen abgeleiteten Niederschlagsmengen berechnet" wird. Daraus ergibt sich aber bloss - wie bereits aus den bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG (BGE 128 I 46 E. 5 S. 55 ff.; vgl. auch Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999/13 S. 549 f.) - dass sowohl die Gebühr für die Ableitung des Schmutzwassers als auch jene für das Meteorwasser mengenabhängig festzulegen sind. Über einen Kostenverteilungsschlüssel bzw. über das Verhältnis der beiden Gebühren zueinander ist damit nichts ausgesagt. Gegen den Standpunkt des Beschwerdeführers spricht sodann, dass bei der Ausgestaltung der Abwasserabgaben von Bundesrechts wegen nicht nur die Menge, sondern auch die Art des erzeugten
Abwassers zu berücksichtigen ist. Ein Verteilungsschlüssel, der sich ausschliesslich am Mengenverhältnis orientiert und der unterschiedlichen Qualität von Schmutz- und Meteorwasser keine Rechnung trägt, würde Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG ungenügend umsetzen.
3.3.2 Eine Kostenaufteilung allein nach Massgabe des Mengenverhältnisses von Schmutz- und Niederschlagswasser, wie sie der Beschwerdeführer verlangt, wäre zudem auch nicht sachgerecht: Die Faktoren, welche die Gesamtkosten der Abwasserableitung bestimmen, werden durch die beiden Abwasserarten völlig unterschiedlich beeinflusst. Das Baudepartement des Kantons Basel-Stadt weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass das Meteorwasser (neben einem gewissen Verwaltungsaufwand) keine Betriebskosten im eigentlichen Sinne verursacht, sondern diese vielmehr senkt, indem es die Kanalisationsleitungen durchspült und von Schmutzablagerungen befreit. Die Behauptung des Beschwerdeführers, dieser Reinigungseffekt sei unbeachtlich, weil die Leitungen mit dem - immerhin speziell als Trinkwasser aufbereiteten - "gewöhnlichen Leitungswasser" kostenlos gespült werden könnten, ist abwegig. Jedenfalls verursacht die Ableitung des Regenwassers unbestrittenermassen keine Kosten für den Unterhalt der Anlagen. Das Mengenverhältnis von Schmutz- und

Regenwasser erscheint mit Blick hierauf kein verursachergerechtes Kriterium für eine Kostenverteilung auf die beiden Abwasserarten zu sein. Nicht anders verhält es sich hinsichtlich der Kosten, welche
bei Errichtung und Erneuerung der Anlagen zur Abwasserentsorgung entstehen: Weil die Kanalisation so konzipiert sein muss, dass sie auch die grossen Wassermassen zu bewältigen vermag, welche bei starken Regenfällen abfliessen, werden die Baukosten zwar zu einem wesentlichen Teil durch das Meteorwasser mitverursacht (vgl. Karlen, a.a.O., S. 564 Fn. 105). Die Höhe dieser Kosten wird jedoch nicht durch die jährliche Niederschlagsmenge bestimmt, wie der Beschwerdeführer fälschlicherweise anzunehmen scheint. Für die Dimensionierung der Anlagen ist vielmehr die maximale Wassermenge entscheidend, die bei kurzfristigen Spitzenbelastungen durch heftige Regengüsse abzuleiten ist. Auf sie kommt es an etwa bei der Wahl des Leitungsdurchmessers oder beim Entscheid, ob und mit welchem Fassungsvermögen ein allfälliges Rückhaltesystem zu konzipieren ist. Auch insoweit erscheint demnach das Mengenverhältnis von Schmutz- und Regenwasser untauglich für eine Kostenverteilung.
3.3.3 Im vorliegenden Zusammenhang rügt der Beschwerdeführer ferner, der streitige Gebührentarif überbinde die Mehrkosten, welche das Regenwasser bei der Infrastruktur verursache, nicht genügend den tatsächlichen Erzeugern des Meteorwassers. Er verkennt, dass die Erstellungskosten für das Kanalisationssystem nach der Konzeption des kantonalen Rechts durch Erschliessungsbeiträge zu decken sind (vgl. § 164 Abs. 1 BPG). Diese sind als öffentlichrechtliche Grundlasten ausgestaltet (vgl. § 173 BPG), womit der Eigentümer des Grundstücks als Erzeuger des Meteorwassers belangt wird. Zudem werden sie nach der massgebenden Grundstücksfläche bemessen (§ 167 f. BPG; gemäss § 23 GSchV/BS betragen sie 30 Franken pro Quadratmeter), so dass bei ihrer Festsetzung sehr wohl der Menge des abfliessenden Regenwassers und deren bestimmendem Einfluss auf die Dimensionierung der Anlagen Rechnung getragen wird. Über die jährlichen Benützungsgebühren sind im Bereich der Infrastrukturkosten grundsätzlich nur die Mittel für den Ersatz und die Erneuerung der Anlagen aufzubringen (vgl. § 164 Abs. 2 BPG). Nachdem das Regenwasser für den Unterhalt der Anlagen keinen Aufwand verursacht, wird die streitige Meteorwassergebühr allein mit Blick auf diesen
Erneuerungsbedarf erhoben. Es kann deshalb ohne Verletzung von Art. 9 BV angenommen werden, die erforderlichen Rückstellungen würden durch die dem Gebührentarif zugrunde liegende Kostenverteilung ihren tatsächlichen Verursachern überbunden.
3.3.4 Soweit der Beschwerdeführer sodann vorbringt, der Regierungsrat habe seine Kompetenzen überschritten, indem er "die Grundsätze des Gesetzes aus den Angeln" gehoben und "durch einen angeblich allgemein gültigen übergeordneten Aufteilungsfaktor" ersetzt habe, vermögen seine Ausführungen den gesetzlichen Begründungsanforderungen (vgl. E. 1.2) nicht zu genügen. Gleiches gilt für die Rüge, es werde die derogatorische Kraft des Bundesrechts (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV) verletzt.
3.4 Der Beschwerdeführer macht schliesslich noch geltend, es sei unterlassen worden, die gesamte versiegelte Fläche im Einzugsgebiet der basel-städtischen Kanalisation zu ermitteln; erst die Kenntnis dieser Zahl würde es seines Erachtens erlauben, die auf einen Quadratmeter entfallende Meteorwassergebühr korrekt zu bestimmen. Es ist fraglich, ob dieses Vorbringen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügt. Letztlich kann dies aber offen bleiben, zumal die Rüge offensichtlich unbegründet ist: Der streitige Gebührentarif gilt allein für den Kanton Basel-Stadt, weshalb im vorliegenden Zusammenhang unerheblich ist, wie gross die Fläche des versiegelten Bodens ausserhalb des Kantonsgebiets ist, welche in die basel-städtische Kanalisation entwässert wird. Die Frage nach der Abwassermenge ausserkantonaler Gebiete spielt - wie das Baudepartement zu Recht vorbringt - einzig hinsichtlich der Kostenbeteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften eine Rolle.
4.
Die Abwassergebühren des Kantons Basel-Stadt unterliegen dem Kostendeckungsprinzip; dies ergibt sich unbestrittenermassen aus der Formulierung von § 164 Abs. 2 BPG, wonach die Gebühren zur Deckung der Kosten für die Ableitung und Reinigung des Abwassers sowie für den Unterhalt und die Erneuerung der Anlagen erhoben werden. Gleiches gilt im Übrigen bereits von Bundesrechts wegen: Art. 60a GSchG verlangt einerseits, dass sämtliche Kosten der Abwasserentsorgung den Verursachern angelastet werden (vgl. Ursula Brunner, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N 15 zu Art. 32a); andererseits schliesst er aus, dass ein über die Kostendeckung hinausreichender Lenkeffekt - oder auch Ziele der allgemeinen Mittelbeschaffung - verfolgt werden (vgl. Karlen, a.a.O., S. 548 f.).
4.1 Gemäss dem Kostendeckungsprinzip darf der Ertrag aus den streitigen Abwassergebühren die gesamten Kosten dieses Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa S. 188, mit

Hinweisen). Der Begriff der Gesamtkosten ist vorliegend umfassend zu verstehen und beinhaltet insbesondere auch die Verzinsung des investierten Kapitals sowie den künftigen Investitionsbedarf, sowohl für die Erhaltung und den Ersatz bestehender Anlagen als auch für deren allfällig geplante Erweiterung (vgl. Art. 60a Abs. 1 GschG). Im Bereich der Abwasseranlagen fallen die Amortisationskosten in der Regel über einen langen Zeitraum und oft ungleichmässig an, so dass sich die Schranke der Gesamtkosten nur auf eine entsprechend lange Zeit beziehen kann (Urteil 2P.45/2003 vom 28. August 2003, E. 5.1; vgl. auch André Müller, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in: URP 1999/13 S. 521). Dem Träger der Anlagen ist bei der Schätzung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben zudem ein gewisser Spielraum zuzugestehen; ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfes als übersetzt erscheinen (vgl.
Urteil 2P.45/2003 vom 28. August 2003, E. 5.1).

4.2 Das Appellationsgericht ist gestützt auf die Rechnung 2001 des kantonalen Amts für Umwelt und Energie davon ausgegangen, dass die Gesamtkosten für die Entwässerung 23,5 Mio. Franken betragen, während der gesamte Erlös knapp 24,7 Mio. Franken ausmacht. Die resultierende Überdeckung von 5 Prozent hat es als mit dem Kostendeckungsprinzip vereinbar erachtet. Der Beschwerdeführer behauptet demgegenüber, die Kantonsregierung habe den Gebührentarif so ausgestaltet, dass über den Mittelbedarf für Betrieb, Ausbau und laufende Erneuerung hinaus ein Betrag von 14,5 Mio. Franken jährlich erwirtschaftet werde. Diese Summe fliesse nicht in einen Reservefonds, sondern werde jedes Jahr "bedingungslos an den kantonalen Finanzhaushalt abgegeben". Er stützt sich dabei ebenfalls auf die erwähnte Rechnung des Amts für Umwelt und Energie, macht aber geltend, mit dem als "Kosten" bezeichneten Teilbetrag von 9 Mio. Franken würden bereits sämtliche Aufwendungen im Zusammenhang mit der Ableitung des Abwassers gedeckt. Der zusätzliche, als "kalkulatorische Kosten/ Querschnittkosten" ausgewiesene Posten von rund 14,5 Mio. Franken stelle einen "verdeckten Beitrag der Grundeigentümer im Stadtgebiet an den Finanzhaushalt des Kantons" dar.

4.3

4.3.1 Die fragliche Rüge hat der Beschwerdeführer erstmals in der Replik im Verfahren vor Appellationsgericht erhoben, weshalb dieses ohne Verfassungsverletzung sowohl auf eine nähere Auseinandersetzung damit als auch auf die verlangte Expertise zur Rechnung des kantonalen Amts für Umwelt und Energie verzichten konnte. Gemäss § 16 Abs. 2 des basel-städtischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG) sind in einem Rekursverfahren sowohl die Anträge als auch ihre Begründung innert 30 Tagen seit Eröffnung des angefochtenen Entscheids schriftlich einzureichen. Diese Bestimmung lässt sich ohne Verletzung des Willkürverbots so verstehen, dass in einem zweiten Schriftenwechsel vorgetragene neue Rügen verspätet sind, und eine entsprechende Auslegung des kantonalen Prozessrechts verstösst auch nicht gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör, wie er sich unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV ergibt.

4.3.2 Die Vorbringen des Beschwerdeführers zum Kostendeckungsprinzip stellen insofern ein im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde unzulässiges neues Angriffsmittel dar (vgl. BGE 118 Ia 20 E. 5a S. 26; 127 I 145 E. 5c/aa S. 160). Nun hat sich das Appellationsgericht zwar nicht zu den "kalkulatorischen Kosten" geäussert, aber immerhin allgemein zur Respektierung des Kostendeckungsprinzip durch die Behörden des betroffenen Verwaltungszweigs Stellung genommen. Es fragt sich deshalb, ob nicht zumindest insoweit auf die Rüge einzutreten ist. Wie es sich damit genau verhält, kann jedoch offen bleiben, zumal die Kritik des Beschwerdeführers ohnehin an der Sache vorbeigeht:

4.3.3 Der streitige Gebührentarif ist erst am 1. Januar 2002 in Kraft getreten (vgl. die Schlussbestimmungen der kantonalen Gewässerschutzverordnung), während die streitige Rechnung das Jahr 2001 betrifft. Die Zahlen, auf welche sich der Beschwerdeführer stützt, vermögen deshalb nichts über den Kostendeckungsgrad auszusagen, wie er sich in Anwendung von § 24 Abs. 2 GSchV/BS ergibt. Das Appellationsgericht hat denn auch nur deshalb überhaupt Ausführungen zum Kostendeckungsprinzip gemacht, weil es erwartet, dass der neue Tarif nicht zu einer wesentlichen Veränderung der Relation von Einnahmen und Ausgaben führen wird. Ferner legt der Beschwerdeführer in keiner Weise dar, wie er zum Schluss kommt, den "kalkulatorischen Kosten" von rund 14,5 Mio. Franken stehe kein tatsächlicher Aufwand des Gemeinwesens gegenüber. Das Baudepartement zeigt demgegenüber schlüssig auf, dass der fragliche Betrag zur Deckung der Zinsen auf dem investierten Kapital sowie der auf den Anlagen vorzunehmenden Abschreibungen aufzuwenden ist. Im Übrigen wäre es auch mehr als erstaunlich, wenn für Betrieb, Unterhalt und Erneuerung des gesamten basel-städtischen Kanalisationsnetzes jährlich lediglich 9 Mio. Franken aufzuwenden wären.

5.
5.1 Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben 1974 einen Vertrag über die gemeinsame Durchführung von Gewässerschutzmassnahmen geschlossen. Dieser sieht vor, dass der Kanton Basel-Stadt in seiner Abwasserreinigungsanlage (ARA) die Abwässer der basel-landschaftlichen Gemeinden Birsfelden, Binningen, Bottmingen, Oberwil und Allschwil aufnimmt und mitreinigt, während er die Abwässer der Gebiete östliches Bruderholz, Dreispitz, St. Jakob und südliches Lehenmattquartier dem Kanton Basel-Landschaft zuleitet zwecks Reinigung in der ARA Birs II (Art. 1 und Art. 3). Art. 9 des Vertrags sieht vor, dass die Projektierungs-, Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten für die mitbenutzten Abwasseranlagen nach dem Verursacherprinzip auf die beiden Kantone zu verteilen sind. Dementsprechend beteiligt sich der Kanton Basel-Landschaft an den Mehrkosten für Projektierung und Bau der Zu- und Ableitungen der ARA Basel (Art. 10 Abs. 3); die fraglichen Mehrkosten werden durch den kostenmässigen Vergleich zweier Projekte bestimmt, wovon das eine nur auf der basel-städtischen Abwassermenge beruht, während das zweite auch das vom Kanton Basel-Landschaft übernommene Abwasser mitberücksichtigt (Art. 10 Abs. 4). An den Kosten für Betrieb und Unterhalt der Leitungen beteiligen sich die beiden Kantone im Verhältnis des von ihnen gelieferten Abwassers zur Gesamtmenge, wobei nur das Schmutz-, nicht aber das Regenwasser berücksichtig wird (Art. 11). Gemäss Vereinbarung mit den drei angrenzenden deutschen Gemeinden Inzlingen, Lörrach und Weil am Rhein übernimmt der Kanton Basel-Stadt auch deren Abwasser, wobei die entsprechende Kostenbeteiligung je in einem eigenen Vertrag geregelt ist. Alle vier erwähnten Verträge sind in der amtlichen Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt publiziert.
5.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, diese vom Kanton Basel-Stadt geschlossenen Verträge sähen allesamt eine Übernahme des Abwassers zu viel billigeren Preisen vor, als sie von den Gebührenpflichtigen im Kanton bezahlt werden müssten. Dadurch entstehe ein die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV; BGE 123 I 1 E. 6a S. 7) verletzendes "Kostengefälle". Er akzeptiert dabei ausdrücklich den Standpunkt des Appellationsgerichts, wonach dieses die fraglichen Vereinbarungen als verbindliches Recht zu respektieren hat. Seine Kritik richtet sich nur mittelbar gegen die vertraglichen Regelungen, indem er im Wesentlichen vorbringt, es verstosse gegen die Rechtsgleichheit, dass die Eigentümer von in Basel gelegenen Grundstücken - anstelle des Kantons, der den Vertragspartnern ein "Geschenk" gemacht habe - den Preis für die nicht kostendeckende Übernahme von deren Abwasser bezahlen müssten. Gemäss den einschlägigen vertraglichen Abmachungen hätten sich die betroffenen Körperschaften nämlich nur an den Kosten für die Ableitung des Schmutzwassers zu beteiligen und müssten weder die Übernahme des Regenwassers abgelten noch die in der Rechnung des Kantons Basel-Stadt ausgewiesenen "kalkulatorischen Kosten" von rund 14,5 Mio. Franken mittragen.
5.3
5.3.1 Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit eine ungenügende Kostenbeteiligung der deutschen Gemeinden Inzlingen, Lörrach und Weil am Rhein behauptet wird. Das Appellationsgericht ist auf die entsprechenden Vorbringen des Beschwerdeführers nicht eingetreten, weil dieser es im kantonalen Verfahren unterlassen habe, darzutun, inwiefern sich eine unhaltbare Benachteiligung der basel-städtischen Grundeigentümer ergebe. Der Beschwerdeführer geht über den Umstand, dass die betreffende Rüge von der letzten kantonalen Instanz nicht materiell behandelt worden ist, kommentarlos hinweg. Er könnte nach dem Gesagten vor Bundesgericht einzig geltend machen, die Nichtbehandlung seiner Rüge durch das Appellationsgericht sei verfassungswidrig.
5.3.2 Auf die Vorbringen des Beschwerdeführers ist auch nicht einzutreten, soweit er zusätzlich noch eine ungenügende Kostenbeteiligung der basel-städtischen Gemeinden Riehen und Bettingen geltend macht. Die entsprechende Rüge hat er erstmals vor dem Appellationsgericht in seiner Replik erhoben, weshalb dieses sie willkürfrei für verspätet erklären konnte (vgl. E. 4.3.1). Der Beschwerdeführer macht zwar im vorliegenden Zusammenhang geltend, für das Verfahren vor dem Regierungsrat, bei welchem er seine Beschwerde ursprünglich eingereicht hatte, gälten andere Regeln als für jenes vor dem Appellationsgericht. Er legt jedoch nicht dar, weshalb der angefochtene Entscheid insoweit gegen das Willkürverbot verstossen sollte, und nennt auch keine Bestimmungen des kantonalen Verfahrensrechts, welche in verfassungswidriger Weise angewandt worden wären. Er beruft sich lediglich in allgemeiner Form und ohne nähere Begründung auf den Anspruch auf rechtliches Gehör. Indessen verstösst es - wie bereits dargelegt (vgl. E. 4.3.1) - grundsätzlich nicht gegen Art. 29 Abs. 2 BV, in einem zweiten Schriftenwechsel vorgetragene neue Rügen für verspätet zu erklären. Weshalb sich vorliegend aus dem Umstand, dass die Beschwerdeschrift vom Regierungsrat an das Appellationsgericht zur Beurteilung überwiesen worden ist, etwas anderes ergeben sollte, ist weder rechts-

genüglich geltend gemacht noch ersichtlich. Es deckt sich nämlich insbesondere die Regelung betreffend Befristung und Form des verwaltungsinternen Rekurses (§ 46 Abs. 2 des basel-städtischen Organisationsgesetzes) weitgehend mit dem vor Appellationsgericht massgebenden § 16 Abs. 2 VRPG (vgl. E. 4.3.1). Schliesslich ändert am Gesagten nichts, dass das Baudepartement mit seiner Beschwerdeantwort neue Schriftstücke vorgelegt hatte. Die Dokumente, auf welche der Beschwerdeführer Bezug nimmt, enthalten entweder allgemein zugängliche Informationen oder betreffen die - hinsichtlich der basel-städtischen Gemeinden irrelevante - vertragliche Vereinbarung mit dem Kanton Basel-Landschaft. Bezüglich der Kostenbeteiligung von Riehen und Bettingen ergab sich aus ihnen nichts Neues.

5.4 Nach dem Gesagten bleibt die gerügte Verletzung von Art. 8 BV nur insoweit zu behandeln, als sie Rechtsungleichheiten betrifft, die sich angeblich aus dem Vertrag mit dem Kanton Basel-Landschaft ergeben. Zunächst stellt sich allerdings noch die Frage, ob diese Rüge rechtsgenüglich begründet ist: Die Ausführungen des Beschwerdeführers bringen nämlich keine Klarheit darüber, im Vergleich zu wem er sich rechtsungleich behandelt sieht. Weiter erscheint zweifelhaft, ob sich die in Basel-Stadt Ansässigen und die Bürger des benachbarten Kantons Basel-Landschaft mit Blick auf die basel-städtischen Abwassergebühren überhaupt in einer vergleichbaren Situation befinden. Schliesslich lässt der Beschwerdeführer bei seiner Argumentation auch ausser Acht, dass die Gebührenpflichtigen des Kantons Basel-Stadt ihrerseits von der beanstandeten vertraglichen Regelung "profitieren", soweit Abwasser von ihrem Kantonsgebiet in die ARA Birs II abgeführt wird; allfällige vertraglich zugestandene "Geschenke" müssten sich so zwingend - zumindest bis zu einem gewissen Grad - gegenseitig ausgleichen. Letztlich kann aber auch insofern offen bleiben, wieweit auf die Beschwerde einzutreten ist, zumal die vorgetragene Kritik an der Sache vorbei geht.

5.5 Dass die Ableitung von Meteorwasser grundsätzlich keine Betriebskosten verursacht, wurde bereits festgehalten (vgl. E. 3.3.2). Demnach ist es nichts als sachgerecht, die Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an den Betriebskosten des Leitungsnetzes allein nach Massgabe der Schmutzwassermenge zu bestimmen, ohne das abfliessende Regenwasser zu berücksichtigen (vgl. Art. 11 des Vertrags). Weiter entspricht es dem Verursacherprinzip, dass die Kostenbeteiligung proportional zur Gesamtlänge der mitbenutzten Kanalisation berechnet wird; es ist nicht einzusehen, wieso der Kanton Basel-Landschaft den Unterhalt der übrigen, von ihm nicht beanspruchten Leitungen mittragen sollte. Dem Umstand, dass die Ableitung des basel-landschaftlichen Meteorwassers bei Errichtung und Erneuerung der Kanalisation zu höheren Kosten führt - insbesondere weil grössere Mengen von Regenwasser abzuführen sind und dies Leitungen mit einer grösseren Kapazität bedingt (vgl. E. 3.3.2 und 3.3.3) - wird durch Art. 10 des Vertrags Rechnung getragen. Diese Bestimmung verpflichtet den Kanton Basel-Landschaft, den durch sein (gesamtes) Abwasser verursachten Anteil an den Baukosten zu übernehmen (vgl. E. 5.1). Weil er - verursachergerecht - nur die effektiv
entstehenden Mehrkosten zu tragen hat, ist nicht erstaunlich, dass seine Beteiligung im Vergleich zum Gesamtaufwand relativ bescheiden erscheint; der Grossteil der Baukosten entsteht unabhängig von seinem Abwasser durch die Arbeiten und das Material, welche der Kanton Basel-Stadt für die Anlagen, die aufgrund der eigenen Bedürfnisse notwendig sind, ohnehin bezahlen müsste. Wie der Vernehmlassung des Baudepartements zu entnehmen ist, übernimmt der Kanton Basel-Landschaft den vom ihm zu tragenden Teil der Baukosten jeweilen in vollem Umfang dann, wenn diese anfallen. So wird er zu Recht an den als "kalkulatorische Kosten" ausgewiesenen Abschreibungen und Zinsen nicht beteiligt.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die kantonalen Behörden hätten ihm zu Unrecht die Einsichtnahme in die "Vollkostenrechnung" für die Stadtentwässerung verweigert und die entsprechenden Daten geheim gehalten. Er rügt sinngemäss eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), wie er sich im vorliegenden Zusammenhang aus Art. 60a Abs. 4 GSchG ergibt. Gemäss dieser Bestimmung sind die Grundlagen für die Berechnung der (kostendeckenden) Abgaben für die Abwasserentsorgung öffentlich zugänglich zu machen. Der Anspruch auf Veröffentlichung beschlägt die gesamten Kosten und Einnahmen (Botschaft des Bundesrats vom 4. September 1996 zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes, BBl 1996 IV 1230; vgl. auch Brunner, a.a.O., N 95 zu Art. 32a). Dadurch soll eine "gewisse Transparenz" für die Benutzer geschaffen und der wirtschaftliche Betrieb der Anlagen gefördert werden (BBl 1996 IV 1230).

6.2 Vor dem Appellationsgericht verlangte der Beschwerdeführer Einsicht in eine bis in alle Einzelheiten aufgeschlüsselte Gesamtrechnung. Dieses verneinte das Bestehen eines entsprechenden Anspruchs und erachtete die vom Amt für Umwelt und Energie veröffentlichte Jahresrechnung als ausreichend, obschon diese im Bereich der Abwasserableitung im Wesentlichen nur den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag wiedergibt (vgl.

E. 4.2), ohne näher über die Zusammensetzung der betreffenden Summen Aufschluss zu geben. Das Appellationsgericht lässt bei seinen Erwägungen Art. 60a Abs. 4 GSchG und die Ansprüche, die sich für den Gebührenpflichtigen daraus ergeben, ausser Acht. Zwar bedingt die gemäss dieser Bestimmung zu schaffende Transparenz nicht die Veröffentlichung einer detaillierten Rechnung "auf Vorrat". Wo ein Betroffener aber - sei es bezüglich der Kosten oder der vereinnahmten Gebühren - die Offenlegung von detaillierterem Zahlenmaterial verlangt, ist seinem Ersuchen grundsätzlich stattzugeben; für die Einsichtnahme ist der Nachweis eines spezifischen Interesses nicht erforderlich (Brunner, a.a.O., N 96 zu Art. 32a). Wieweit der Anspruch des Gebührenpflichtigen auf Akteneinsicht gemäss Art. 60a Abs. 4 GSchG geht und auf welche
Informationen er sich erstreckt, ist hier nicht abschliessend zu beantworten, weil die Beschwerde ohnehin unbegründet ist: Ein Einsichtsrecht, das über eine Kenntnisnahme vom Rechnungsergebnis in der vorliegenden Form hinausgeht, setzt die Wahrnehmung gewisser Obliegenheiten durch den Rechtsuchenden voraus. Dieser hat vorgängig die allgemein zugänglichen Informationen zu prüfen und, wenn er zusätzliche Daten erhalten möchte, mit einem entsprechenden Begehren an die zuständige kantonale Behörde zu gelangen. Entsprechendes hat der Beschwerdeführer vorliegend unterlassen: Er hat weder die publizierten Jahresrechnungen zur Kenntnis genommen, noch ist er je an das Baudepartement bzw. das Amt für Umwelt und Energie herangetreten. Selbst im Verfahren vor Appellationsgericht hat er sich damit begnügt, die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips mit - teils abwegigen - unüberprüften und pauschalen Behauptungen zu bestreiten. Unter diesen Umständen kann von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs keine Rede sein, wenn das Appellationsgericht dem Begehren um eine weitere Aufschlüsselung der streitigen Rechnung nicht entsprochen hat (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/aa S. 189). Der angefochtene Entscheid ist demnach im Ergebnis nicht zu beanstanden.
7.
Der Beschwerdeführer erhebt ferner noch Rügen im Zusammenhang mit der Ableitung des Wassers aus öffentlichen Brunnen sowie einer angeblichen verdeckten Subventionierung des Vereins Zoologischer Garten. Das Appellationsgericht ist darauf nicht eingetreten, weil der Beschwerdeführer die entsprechenden Vorbringen nicht in seiner Beschwerde, sondern erst in der Replik gemacht hat. Wie bereits dargelegt verstösst die dahingehende kantonale Praxis weder gegen Art. 9 BV noch gegen Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. E. 4.3.1 u. 5.3.2).

8.
Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer auch den Kostenentscheid, mit welchem ihm die Verfahrenskosten von 5'000 Franken auferlegt worden sind. Er macht in diesem Zusammenhang jedoch keinerlei Verfassungsverletzung geltend, weshalb auch insoweit nicht auf die Beschwerde einzutreten ist. Im Übrigen wäre diese Rüge ohnehin unbegründet: Im vorliegenden Zusammenhang käme einzig eine Verletzung des Willkürverbots in Frage, wobei eine Gebühr in der fraglichen Höhe angesichts der Komplexität der Streitsache und den ausufernden Rechtsschriften des Beschwerdeführers mit ihren unzähligen Rügen keineswegs unhaltbar erscheint. Dies umso weniger, als das Appellationsgericht (in ausserordentlichen Fällen) Gerichtskosten in der Höhe von bis zu 20'000 Franken erheben kann (vgl. § 30 Abs. 1 VRPG).
9.
Nach dem Gesagten erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer auferlegt (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Bei der Bemessung der Gerichtsgebühr wird dem ausserordentlichen Aufwand Rechnung getragen, den die Behandlung der umfangreichen Beschwerdeschrift erfordert hat. Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und dem Baudepartement sowie dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. März 2004

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: