

3. Kammer

URTEIL

vom 7. Januar 2005

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Wasser-, Abwasser- und Kehrichtgebühren

1. ... sind Eigentümer der Parzelle 510/Plan 7 des Grundbuches ... mit darauf befindlichem Wohnhaus ... mit drei Schlafzimmern, einem Wohn-Esszimmer, Küche, Bad und Dusche. Der Neuwert der Liegenschaft beträgt gemäss der letzten amtlichen Schätzung vom 18. März 1998 Fr. 649'000.--. ... wohnen in ... Die ... nutzen sie, ihre Söhne und die engsten Freunde während etwa 12 bis 14 Wochen im Jahr als Zweitwohnung.
2. Am 7. Juli 2004 stellte die Gemeinde ... für die Grundgebühren Wasser Fr. 201.25, Abwasser Fr. 360.90 und Kehricht Fr. 360.90 in Rechnung. Dies ergab ein Total von Fr. 923.05. Gegen diese Rechnung erhoben ... Einsprache. Sie beantragten die Reduktion der Grundgebühren entsprechend dem Bundesgerichtsentscheid 2P.266/2003. Dieser Fall beziehe sich auf eine Liegenschaft in ..., wo die Grundgebühren nach demselben Modus berechnet würden wie in ... Die Einsprecher legten eine Tabelle bei, in der sie die dem erwähnten Fall zugrunde liegenden Zahlen den ihrigen gegenüberstellten:

	A 2002	A 2002	B 2002	B 2002	B 2003	B 2003
Wasser Grundgebühr	Fr. 824.65	88.1 %	Fr. 201.25	87.9 %	Fr. 201.25	88.7 %
Wasser Mengengebühr	Fr. 111.80	11.9 %	Fr. 27.75	12.1 %	Fr. 25.55	11.3 %
Abwasser Grundgebühr	Fr. 4'043.78	96.5 %	Fr. 360.90	80.0 %	Fr. 360.90	81.3 %
Abwasser Mengengebühr	Fr. 146.87	3.5 %	Fr. 90.00	20.0 %	Fr. 82.80	18.7 %
Kehricht Grundgebühr	Fr. 1'733.05	86.1 %	Fr. 360.90	87.6 %	Fr. 360.90	88.5 %
Kehricht Mengengebühr	Fr. 279.05	13.9 %	Fr. 51.00	12.4 %	Fr. 46.90	11.5 %
Total Grundgebühr	Fr. 6'601.48	92.5 %	Fr. 923.05	84.5 %	Fr. 923.05	85.6 %

Total Mengengebühr	Fr. 537.72	7.5 %	Fr. 168.75	15.5 %	Fr. 155.25	14.4 %
--------------------	------------	-------	------------	--------	------------	--------

Gestützt auf diese Tabelle machten die Einsprecher geltend, das Äquivalenzprinzip sei verletzt. Die Gebühr stehe in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung. Das Bundesgericht habe ausgeführt, dass bei der Kehrichtentsorgung die Grundgebühr etwa einen Drittel der gesamten Entsorgungskosten ausmachen sollte, und dass bei Wasser und Abwasser die Grundgebühren tiefer sein sollten als die Mengengebühren.

3. Mit Entscheid vom 18. August 2004 wies die Gemeinde ... die Einsprache ab. Der von den Einsprechern angestellte Vergleich mit ... werde dem Modell ... wenig gerecht. Zudem seien in ... in den letzten Jahren generell zu tiefe Verbrauchsgebühren erhoben worden. Schliesslich seien die Infrastrukturkosten für die Abwasserentsorgung, die Wasserversorgung und die Kehrichtentsorgung auf eine Spitzenauslastung auszulegen, und die Fixkosten dieser Anlagen betrügen weit mehr als 50 %; diesem Umstand werde mit einem höheren Grundgebührenanteil Rechnung getragen.

4. Gegen diesen Entscheid erhoben ... am 3. September 2004 rechtzeitig Rekurs ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Sie beantragten die Reduktion der Gebühren entsprechend dem Bundesgerichtsentscheid 2P.266/2003. Zur Begründung verwiesen sie auf die Argumente in der Einsprache. Zudem machten sie geltend, die Verbrauchsgebühr für den Kehricht werde aufgrund des Wasserverbrauchs erhoben, was bundesrechtswidrig sei (BGE 129 I 290 = 2P.31/2003). Die Gemeinde hätte in ihrem Fall aufgrund des Missverhältnisses zwischen Grund- und Verbrauchsgebühr eine Sonderregelung gestützt auf Art. 27 Ziff. 3 des kommunalen Reglements über die Abfallbewirtschaftung (AbR) vornehmen können. Dass die Verbrauchsgebühren generell zu tief angesetzt worden seien, sei unerheblich. Einerseits sei es Sache der Gemeinde die Gebühren korrekt anzusetzen, und andererseits läge selbst bei Verdoppelung der Verbrauchsgebühr 2002 und 2003 in ihrem Falle ein rechtswidriges Missverhältnis zwischen Grund- und Verbrauchsgebühr vor. Es treffe schliesslich auch nicht zu, dass die Auslegung der Infrastruktur auf

Spitzenbelastungen einen höheren Anteil der Grundgebühr rechtfertige, werde dies doch bereits durch die einmaligen Anschlussgebühren der Grundeigentümer erfasst.

5. Die Gemeinde ... beantragte die Abweisung des Rekurses. Die Grundgebühren stünden in einem durchaus zulässigen Verhältnis zu den Mengengebühren. Verursacher- und Äquivalenzprinzip sowie Gleichbehandlungsgebot würden nicht verletzt.
6. In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien im Wesentlichen an ihren Positionen fest.
Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Rekursgegenstand ist die Frage, ob die von der Gemeinde ... in Rechnung gestellten Grundgebühren rechtmässig sind. In den Erw. 2 und 3 wird die Situation in Bezug auf Wasser und Abwasser, in Erw. 4 in Bezug auf den Kehricht überprüft.
2. Gemäss Art. 82 des Gemeindebaugesetzes (BG) erhebt die Gemeinde ... zur Deckung der Kosten für den Betrieb, den Unterhalt und die Erneuerung der öffentlichen Anlagen der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung jährlich wiederkehrende Benützungsgebühren. Diese setzen sich zusammen aus einer Grundgebühr und einer nach dem tatsächlichen Verbrauch berechneten Mengengebühr (Art. 86 Ziff. 2 BG). Bemessungsgrundlage für die Grundgebühr bildet der indexierte Neuwert des Gebäudes gemäss jährlicher Rechnungsstellung der kantonalen Gebäudeversicherung (Art. 26 des Reglements über die Wasserversorgung (WvR) bzw. über die Abwasserbehandlung (AwR)). Bemessungsgrundlage für die Mengengebühren für Wasser und Abwasser bildet der Frischwasserverbrauch gemäss Wasserzähler (Art. 27 WvR, Art. 27 AwR).

3. a) Die Rekurrenten sind der Ansicht, in ihrem Falle seien die Grundgebühren im Verhältnis zu den Mengengebühren zu hoch; damit würde das Verursacher- und das Äquivalenzprinzip verletzt.

b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung markiert das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die äusserste Grenze der willkürfreien und rechtsgleichen Belastung mit Abgaben: Eine Gebühr, welche in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung steht und sich nicht in vernünftigen Grenzen hält, verletzt das Äquivalenzprinzip und mithin Art. 8 bzw. Art. 9 der Bundesverfassung (BV; BGE 2P.130/2002; 126 I 180).

Das in Art. 74 Abs. 2 BV verankerte Verursacherprinzip besagt, dass derjenige, der schädliche Einwirkungen auf die Umwelt verursacht, die Kosten für die Beseitigung zu tragen hat. Für den Abwasserbereich sieht Art. 60a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) die Ueberbindung der Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen an die Verursacher vor; bei der Festsetzung der Gebühren sind insbesondere die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verlangt Art. 60a GSchG nicht, dass die Abwassergebühren ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge des Abwassers erhoben werden, doch muss zwischen den Benützungsgebühren und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung ein gewisser Zusammenhang bestehen; die Abgabenhöhe muss eine Abhängigkeit zur Abwassermenge aufweisen, was eine Schematisierung dieses Faktors aber nicht ausschliesst (BGE 129 I 290). Da die Infrastruktur für die Abwasserentsorgung unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die einzelnen Liegenschaften aufrechterhalten werden muss, darf ein Teil der damit verbundenen Aufwendungen den Benützern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr überbunden werden (BGE 2P.266/2003). Für die Festsetzung dieser Grundgebühr ist der Gebäudeversicherungswert solange ein vertretbares Kriterium, als er die Grösse der Liegenschaft und damit das Ausmass von

deren möglicher Nutzung zum Ausdruck bringt, von der auch die wahrscheinliche oder maximal zu erwartende Inanspruchnahme der öffentlichen Entsorgungseinrichtungen abhängt. Untauglich für die Bemessung der Grundgebühr ist der Gebäudeversicherungswert hingegen, wenn seine Höhe durch Besonderheiten der Baute bedingt ist und nicht das mögliche Ausmass der entsorgungsrelevanten Nutzung zum Ausdruck bringt. Letzteres kann bei sehr luxuriösen Liegenschaften mit ungewöhnlich grossem Raumangebot der Fall sein (BGE 2P.266/2003). Diese primär für den Bereich Abwasser entwickelte Rechtsprechung kann sinngemäss auf den Bereich Wasser übertragen werden.

- c) Die Gemeinde ... erhebt für Wasser und Abwasser eine nach dem Gebäudeversicherungswert bemessene Grundgebühr und eine nach dem Frischwasserverbrauch bemessene Mengengebühr. Dieses System entspricht grundsätzlich den bundesrechtlichen Vorgaben und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. Erw. 3.b). Entgegen der Ansicht der Rekurrenten ist in ihrem Fall ein Abweichen von diesem System nicht angezeigt. Die ... verfügt über drei Schlafzimmer, ein Wohn-Esszimmer, Küche, Bad und Dusche. Angesichts des Gebäudeversicherungswerts von Fr. 649'000 kann von einer "normalen" Liegenschaft ausgegangen werden, für eine luxuriöse Liegenschaft mit ungewöhnlich grossem Raumangebot gibt es keinerlei Anzeichen. Die Rekurrenten können somit im Hinblick auf die Bemessungsgrundlage aus BGE 2P.266/2003 nichts zu ihren Gunsten ableiten; in ihrem Falle bringt der Gebäudeversicherungswert nämlich anders als in BGE 2P.266/2003 die Grösse der Liegenschaft zum Ausdruck, von der die wahrscheinliche oder maximal zu erwartende Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen abhängt.
- d) Zum Verhältnis zwischen Grundgebühren und mengenabhängigen Gebühren äussert sich das Bundesgericht nicht konkret, es führt aber aus, dass die Grundgebühren in der Regel einen niedrigeren Kostenanteil als die mengenabhängigen Gebühren deckten (BGE 2P.266/2003). Die Praxis des Verwaltungsgerichts stützt sich in dieser Frage auf die von der Bündner Vereinigung für Raumplanung herausgegebenen Musterregelungen über die

Abwasserbehandlung bzw. die Wasserversorgung in den Bündner Gemeinden. Hierin wird vorgeschlagen, dass ein Anteil von 50 - 75 % auf die Grundgebühren und ein solcher von 50 - 25 % auf die Mengengebühren entfallen solle. Diese von Fachleuten erarbeiteten Ansätze werden der Kostenstruktur für die Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gerecht. Wohl entfällt bei diesen Anlagen ein grosser Teil der Kosten auf die Erstellung, welche durch Beiträge und einmalige Anschlussgebühren abgegolten werden. Aber auch die Betriebskosten dieser Anlagen sind weitgehend unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch, müssen doch dabei die Kosten für Abschreibungen, Zinsen, Unterhalt, Sanierungen, Ersatz, Anpassungen und Rückstellungen berücksichtigt werden (VGU A 04 65). Auch im vorliegenden Fall kann auf diese Praxis des Verwaltungsgerichts abgestellt werden, da sie gegenüber derjenigen des Bundesgerichts für einen Tourismuskanton mit einem relativ hohen Anteil an Zweitwohnungen passender erscheint. Diese Praxis findet auch Rückhalt in der Lehre, vertritt doch Peter Carlen in "Die Erhebung der Abwassergebühren aus rechtlicher Sicht" (URP 1999, S.566) die Ansicht, dass in Gebieten mit hohem Ferienwohnungsanteil ein höherer Teil der Gesamtkosten durch Grund- und ein entsprechend kleinerer durch Mengengebühren zu decken ist.

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts gilt das Verhältnis 50 - 75 % Grundgebühr zu 50 - 25 % Mengengebühr für eine normale, ganzjährige und der Grösse der Liegenschaft entsprechende Nutzung. Wird eine Liegenschaft unternutzt, so ist es mit dem Verursacher- und dem Äquivalenzprinzip auch vereinbar, wenn der Anteil der Grundgebühr höher liegt als 75 % (VGU A 04 65). Auch das Bundesgericht ist der Ansicht, dass Verursacher- und Äquivalenzprinzip nicht verletzt sind, wenn eine Liegenschaft nur wenige Tage im Jahr bewohnt wird und die variablen Kosten wegen eines weit unterdurchschnittlichen Wasserverbrauchs gegenüber der Grundgebühr ausserordentlich niedrig ausfallen (BGE 2P.266/2003).

- e) Im vorliegenden Fall stehen sich beim Wasser Fr. 201.25 Grundgebühr und Fr. 26.-- Mengengebühr gegenüber. Dies entspricht einem Verhältnis von 88.6 % zu 11.4%. Beim Abwasser beträgt die Grundgebühr Fr. 360.90, die Mengengebühr Fr. 85.--, was einem Verhältnis von 81 % zu 19 % entspricht

(da die effektive Mengengebühr für 2004 nicht aktenkundig ist, wird der Mittelwert der Jahre 2002 und 2003 verwendet). Nach Angaben der Rekurrenten wird die ... während 12 bis 14 Wochen genutzt, die übrige Zeit steht sie leer. Damit liegt eine Unternutzung vor. Wäre die ... das ganze Jahr über genutzt, so läge der Wasserverbrauch rund 4 Mal höher, was eine Mengengebühr von Fr. 104.-- ergeben würde. Zu dieser stünde die Grundgebühr von Fr. 201.25 in einem Verhältnis von 66 % zu 34 %, was im Rahmen der Praxis des Verwaltungsgerichts liegen würde. Beim Abwasser ergäbe sich bei ganzjähriger Nutzung eine Mengengebühr von Fr. 340.--. Zu dieser stünde die Grundgebühr von Fr. 360.90 in einem Verhältnis von 52 % zu 48 %, was ebenfalls problemlos im Rahmen liegen würde.

- f) Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der Gemeinde veranlagten Grundgebühren für Wasser und Abwasser rechtmässig sind, da der Grund für den relativ hohen Anteil der Grundgebühr gegenüber der Mengengebühr in der Unternutzung der Liegenschaft und nicht wie in BGE 2P.266/2003 in einem unverhältnismässig hohen Gebäudeversicherungswert liegt.
4. a) Das Äquivalenzprinzip verlangt auch beim Kehricht, dass die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der von der Gemeinde erbrachten Entsorgungsleistung steht. Das Verursacherprinzip gilt für den Kehricht selbstverständlich ebenfalls (Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 32a des Umweltschutzgesetzes, USG). Nach der Praxis des Bundesgerichts ist die Aufteilung der Gebühr in verbrauchsunabhängige Grundgebühr (etwa zur Abgeltung der Bereitstellung der Sammel- und Transportinfrastruktur) und verbrauchsabhängige Mengengebühr zulässig, wobei eine gewisse Schematisierung erfolgen darf (BGE 129 I 290). Das Verhältnis zwischen Grundgebühr und Mengengebühr soll dabei ungefähr der Relation zwischen fixen und mengenproportionalen Kosten entsprechen; die Grundgebühr soll demnach 30 bis 60 %, die Mengengebühr 40 bis 70 % der Gesamtkosten decken (BGE 2P.266/2003).
- b) Die Gemeinde ... erhebt zur Finanzierung der Abfallbewirtschaftung jährlich wiederkehrende Abfallgebühren, bestehend aus einer teils auf dem

Liegenschaftsneuwert und teils auf dem Wasserverbrauch bemessenen Grundgebühr (Art. 27 AbR), sowie aus einer in Form von Gebinde- und Containergebühren erhobenen Mengengebühr (Art. 29 AbR). Ungeschickterweise erhob die Gemeinde den auf dem Wasserverbrauch bemessenen Anteil der Grundgebühr 2002 und 2003 aus praktischen Gründen unter dem Titel "Verbrauchsgebühr" zusammen mit den Mengengebühren für Wasser und Abwasser. Sie hat damit den Anschein erweckt, es handle sich bei dieser "Verbrauchsgebühr Kehricht" um eine Mengengebühr, analog derjenigen von Wasser und Abwasser. Dem ist aber nicht so, vielmehr stellt diese "Verbrauchsgebühr Kehricht" den verbrauchsabhängigen Anteil der Grundgebühr gemäss Art. 27 AbR dar. Trotz dieser unkorrekten Bemerkung bei der Rechnungstellung wird auch das Gebührensystem Kehricht den bundesrechtlichen Anforderungen gerecht. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung könnte für die Bemessung der Grundgebühr alleine auf den Gebäudeversicherungswert abgestellt werden (BGE 120 I 290). Durch das teilweise Abstellen auf den Wasserverbrauch bezieht die Gemeinde bei der Bemessung der Grundgebühr ein Element mit ein, welches in Zusammenhang mit dem konkreten Anfall von Kehricht steht, da Liegenschaften mit hohem Wasserverbrauch tendenziell auch viel Kehricht produzieren (BGE 120 I 290). Zentral ist aber, dass diese Grundgebühr ergänzt wird durch eine in Form von Gebinde- und Containergebühren erhobene Mengengebühr, welche nach allgemein anerkannter Auffassung dem Verursacherprinzip in jeder Hinsicht Rechnung trägt. Im Fall BGE 120 I 290, auf den sich die Rekurrenten ohne Erfolg berufen, lag demgegenüber ein Gebührensystem vor, bei welchem die Mengengebühr nach dem Wasserverbrauch bemessen wurde, was vom Bundesgericht als nicht mit dem Verursacherprinzip vereinbar taxiert wurde.

- c) Entgegen der Ansicht der Rekurrenten ist ein Abweichen von dem in ... vorgesehenen Gebührensystem auch beim Kehricht nicht angezeigt. Wir haben gesehen, dass die ... eine normale und nicht eine luxuriöse Liegenschaft darstellt, so dass bei der Bemessung der Grundgebühr der Gebäudeversicherungswert ohne Reduktion berücksichtigt werden darf. Das Verhältnis Grund- und Mengengebühr stellt sich anders dar, als die

Rekurrenten meinen. An Grundgebühr im Sinne von Art. 27 AbR wurden ihnen Fr. 360.90 (genannt "Grundgebühr") plus rund Fr. 50.-- (Mittelwert der Jahre 2002 und 2003; irreführenderweise "Verbrauchsgebühr" genannt) in Rechnung gestellt, was ein Total von Fr. 410.90 ergibt. Dieser kombinierten Grundgebühr steht die Mengengebühr in Form von Gebinde- und Containergebühren gegenüber. Eine konkrete Ueberprüfung des Verhältnisses Grundgebühr-/Mengengebühr ist vorliegend nicht möglich, sind doch die Aufwendungen der Rekurrenten für die Mengengebühr nicht bekannt. Es liegen aber keinerlei Anzeichen dafür vor, dass diesbezüglich ein rechtswidriges Missverhältnis besteht. Rechnet man z.B. Fr. 4.-- an Abfallsackmarken pro Woche, so kommt man für eine ganzjährige Nutzung auf Fr. 208.--. Zu diesem fiktiven Wert steht die Grundgebühr von insgesamt Fr. 410.90 im Verhältnis 66 % zu 34 %, was dem vom Bundesgericht vorgegebenen Rahmen sehr nahe kommt. Die Abweichung von wenigen Prozenten erscheint angesichts des touristischen Charakters der Gemeinde ... gerechtfertigt (vgl. Erw. 3.d). Die von der Gemeinde veranlagte Grundgebühr für Kehricht erweist sich somit als rechtmässig.

5. Die Gebührenbelastung der Rekurrenten hält auch vor dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) stand. Die bloß zeitweilige Anwesenheit der Rekurrenten in ihrem Ferienhaus stellt keinen sachlichen Grund dar, um die beanstandeten Grundgebühren herabzusetzen, zumal sich ja die geringe Belegung des Ferienhauses in niedrigen Mengengebühren niederschlägt. Schliesslich liegt auch kein maßgebliches Missverhältnis zwischen dem Gebührenertrag und den durch die Liegenschaft der Rekurrenten verursachten Entsorgungskosten vor. Eine Sonderregelung nach Art. 27 Abs. 3 AbR kommt deshalb nicht in Frage.
6. Der angefochtene Entscheid und die diesem zugrunde liegende Gebührenrechnung erweisen sich somit als rechtmässig und der dagegen erhobene Rekurs ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang gehen die Gerichtskosten zu Lasten der unterliegenden Rekurrenten. Diese haben zudem die anwaltlich vertretene Rekursgegnerin aussergerichtlich zu entschädigen (Art. 75 VGG).

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'500.--

- und den Kanzleiauslagen von Fr. 221.--

zusammen Fr. 1'721.--

gehen unter solidarischer Haftung je zur Hälfte zulasten von ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. ... entschädigen je zur Hälfte und unter solidarischer Haftung die Gemeinde ... aussergerichtlich mit je Fr. 600.--(insgesamt Fr. 1'200.--).