



Fall-Nr.:	I/1-2024/99
Stelle:	Verwaltungsrekurskommission
Rubrik:	Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum:	06.07.2026
Entscheiddatum:	20.11.2025

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 20.11.2025

Grundgebühr für Grünabfuhr, Verstoss gegen Art. 32a Abs. 1 USG. Gemäss Art. 32a Abs. 1 USG ist die Entsorgung der Siedlungsabfälle durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren zu finanzieren. Die Gemeinden haben einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung des Gebührensystems. Für die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung wird zwischen Mengen- und Grundgebühren unterschieden. Mengengebühren werden zur Deckung der variablen Entsorgungskosten einer bestimmten Abfallart erhoben (z.B. Kehricht, Sperrgut oder Grünabfälle). Die Grundgebühr wird unabhängig von der Menge und der Häufigkeit der Inanspruchnahme erhoben (sog. mengenunabhängige Gebühr). Aber auch bei ihr hat das Bemessungskriterium einen Bezug zum Ausmass der Abfallverursachung aufzuweisen, wobei ein gewisser Schematismus zulässig ist. Ein Gebührensystem, das ausschliesslich mengenunabhängige Gebühren vorsieht, ist unzulässig, weil es keine Lenkungswirkung hat. Zulässig sind aber Kombinationen von individuellen, mengenabhängigen Gebühren und mengenunabhängigen Grundgebühren oder von mehreren verschiedenen, mengenabhängigen Abgaben. Vorliegend erhob die Gemeinde eine mengenunabhängige Gebühr von pauschal Fr. 75.– pro Liegenschaft mit einer Fläche über 50 m². Die Ausgestaltung der Gebühr steht in keinem hinreichend engen Zusammenhang mit der Abfallmenge. Dementsprechend ist sie weder verursachergerecht noch zeitigt sie eine Lenkungswirkung. Die Gebühr verstösst gegen Art. 32a Abs. 1 lit. a USG und ist rechtswidrig.

Entscheid siehe PDF



Verwaltungsrekurskommission

Abteilung I - 2. Kammer

Entscheid vom 20. November 2025

Besetzung

Präsidentin Eliane Kohlbrenner, Richter Rudolf Lippuner und
Patrick Hobi, Gerichtsschreiberin Josiane Weder

Geschäftsnr.

I/2-2024/99

Parteien

A.__, B.__strasse, 9442 Berneck,

Rekurrentin,

gegen

Gemeinderat Berneck, Rathausplatz 1, 9442 Berneck,

Vorinstanz,

Gegenstand

Grundgebühr 2024 (Grüngutabfuhr)



Sachverhalt:

A.- A. __ war per 1. Januar 2024 Eigentümerin der Liegenschaften Nr. __ und Nr. __ an der B. __ strasse in 9442 Berneck. Mit Rechnung vom 23. Mai 2024 erhob die Gemeinde Berneck unter anderem die Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen nach dem kommunalen Abfallreglement von Fr. 75.– (inkl. MwSt.) pro Liegenschaft. Das ergab für das Jahr 2024 ein Total von Fr. 150.– (inkl. MwSt.).

B.- Gegen diese Rechnung erhob A. __ am 31. Mai 2024 Einsprache (recte: Rekurs). Am 17. Juli 2024 gab der Gemeinderatsschreiber der Gemeinde Berneck A. __ seine vorläufige – abschlägige – rechtliche Einschätzung bekannt. In der Folge erklärte A. __, dass sie trotzdem an der Einsprache (recte: Rekurs) festhalte. Der Gemeinderat Berneck wies den Rekurs mit Entscheid vom 15. Oktober 2024 ab.

C.- Gegen den Entscheid des Gemeinderats vom 15. Oktober 2024 erhob A. __ am 26. Oktober 2024 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). A. __ beantragte die Aufhebung des Entscheides sowie die dauerhafte Befreiung der Grundstücke von der Grundgebühr. Der Gemeinderat liess sich am 4. Dezember 2024 nach erstreckter Frist vernehmen und beantragte die Abweisung des Rekurses. Mit Schreiben vom 8. Dezember 2024 nahm A. __ zur Vernehmlassung des Gemeinderats Stellung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- [Eintretensvoraussetzungen]

2.- Umstritten ist, ob die Vorinstanz zu Recht den Rekurs gegen die Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen in der Höhe von Fr. 150.– (inkl. MwSt.) abgewiesen hat. Der andere Teil der Rechnung vom 23. Mai 2024 ist unbestritten und demzufolge in Rechtskraft erwachsen (vgl. Art. 51^{bis} Abs. 1 VRP).

a) Die Vorinstanz teilt mit, dass mit der Grundgebühr die Aufwendungen für die Grünabfuhr, den Häckseldienst und weitere Aufwendungen kostendeckend finanziert würden. Die Erhebung eines Teils der Entsorgungskosten über eine mengenunabhängige Grundgebühr wie



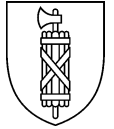
etwa für die Deckung des Aufwandes von Separatsammlungen für Grünabfälle stimme mit der Rechtsprechung der VRK überein (Entscheid der VRK I/2-2005/38 vom 8. März 2006). Die Grundstücke der Rekurrentin würden nicht landwirtschaftlich geschätzt werden und unterlägen daher der Grundgebühr. Dass die Rekurrentin das Angebot nicht in Anspruch nehme, genüge nicht, um ihr die Gebühr im Sinne der Härtefallklausel in Teilen oder als Ganzes zu erlassen.

b) Die Rekurrentin hält im Wesentlichen dagegen, dass die Gebühr höherrangigem Recht widerspreche, namentlich Art. 32a Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, abgekürzt: USG). Demnach müsse bei der Ausgestaltung einer Abgabe für die Entsorgung von Siedlungsabfällen die Art und die Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt werden. Die Gebühr im Abfallreglement der Gemeinde Berneck genüge diesen Anforderungen nicht. Zudem führe die Gebühr dazu, dass die Liegenschaftseigentümer zur Nachfrage gezwungen werden. Sie nehme die von der Gemeinde angebotene Entsorgung hingegen nicht in Anspruch.

3.- Die von der Gemeinde Berneck erhobene Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen stellt eine Kausalabgabe dar, die als öffentliche Abgabe einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Das Gesetz muss mindestens den Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), den Gegenstand der Abgabe (Objekt der Abgabe) und die Höhe der Abgabe (Bemessungsgrundlage) in den Grundzügen umschreiben (Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Kommunale Erlasse sind einem formellen Gesetz gleichgestellt, wenn sie von der nach dem kantonalen Recht ermächtigten Gemeindelegislative beschlossen wurden oder wenn der Erlass der Gemeindeexekutive dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstand (BGE 127 I 60 E. 2.e). Das Abfallreglement der Gemeinde Berneck, auf das sich die veranlagte Grundgebühr stützt, stellt in formeller Hinsicht eine genügende gesetzliche Grundlage dar.

4.- Die Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen ist auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Bundesrecht zu überprüfen.

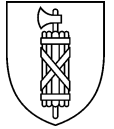
a) Auf Bundesebene ist die Finanzierung der Abfallentsorgung in Art. 32 ff. USG geregelt. Gemäss Art. 32a Abs. 1 USG sind die Kantone gehalten, die Entsorgung der Siedlungsabfälle durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren oder andere Abgaben zu finanzieren.



Für die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung wird zwischen Mengen- und Grundgebühren unterschieden. Mengengebühren werden zur Deckung der variablen Entsorgungskosten einer bestimmten Abfallart erhoben (z.B. Kehricht, Sperrgut oder Grünabfälle). Die Mengengebühr deckt sämtliche Kosten für Sammlung, Transport und Behandlung dieser Abfallart. Die Grundgebühr deckt hingegen die Fixkosten für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur der Abfallentsorgung (z.B. Sammelcontainer für Altglas, Alu, Altmittel, Altöl etc.) sowie die Kosten für die Entsorgung von separat gesammelten Abfällen, für die keine Mengengebühr erhoben werden (z.B. Papier). Die Grundgebühr wird unabhängig von der Menge und der Häufigkeit der Inanspruchnahme erhoben (sog. mengenunabhängige Gebühr). Das ist darauf zurückzuführen, dass die notwendige Sammel- und Verwertungsinfrastruktur aufrechterhalten und die Entsorgungsdienstleistungen für sämtliche Siedlungsabfallinhaber des Gemeindegebietes jederzeit gewährleistet werden müssen (BGE 138 II 111 E. 5.3.4; vgl. BAFU, Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung, S. 41 ff., <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallpolitik-und-massnahmen/finanzierung-siedlungsabfaelle-usg.html>>, abgerufen am 20. November 2025).

Im Bereich der nach Art. 32a USG zu erhebenden Abfallgebühren haben die Kantone und Gemeinden einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung des Gebührensystems (BGE 125 I 449 E. 3.b.bb; Entscheid der VRK I/2-2008/43 vom 20. August 2009 E. 4.c.bb). Damit wird den Kantonen und Gemeinden ermöglicht, ihr Gebührenmodell den regionalen oder lokalen Besonderheiten anzupassen. Die Gebühren müssen aber so ausgestaltet sein, dass ein finanzielles Interesse der Verursacher an einer Reduktion der Umweltbelastung geschaffen wird (sog. Lenkungsfunktion; Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 4. September 1996, BBl 1996 IV 1217 S. 1223). Art. 32a Abs. 1 lit. a USG verlangt ausdrücklich, dass bei der Ausgestaltung der Gebühren insbesondere die Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt wird. Schliesslich hat zwischen der Gebühr und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgung ein hinreichend enger Zusammenhang zu bestehen, was eine Schematisierung jedoch nicht ausschliesst (BGE 138 II 111 E. 5.3.4 m.w.H.; 129 I 290 E. 3.2). Die Gebühr muss zwingend einen Bezug zur Abfallmenge aufweisen.

So ist auch bei mengenunabhängigen Grundgebühren ein Bemessungskriterium zu wählen, das einen gewissen Bezug zum Ausmass der Abfallverursachung aufweist (Entscheid der VRK I/2-2008/43 vom 20. August 2009 E. 4.c.bb; BGE 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.2 m.w.H.). Mit anderen Worten ist zu berücksichtigen, wieviel Abfall von der betreffenden Liegenschaft wahrscheinlich anfällt oder anfallen könnte. Auf diese Weise wird der pau-



schale Charakter der mengenunabhängigen Gebühren abgeschwächt und eine verursachergerechtere Belastung erreicht. Da die mengenunabhängigen Gebühren im Wesentlichen der Deckung der Fixkosten dienen, die unabhängig von der Abfallmenge anfallen, widerspricht es dem Verursacherprinzip nicht, wenn sie mit einem gewissen Schematismus bemessen wird (vgl. BGE 138 II 111 E. 5.3.4 m.w.H.).

Ein Gebührensystem, das ausschliesslich mengenunabhängige Gebühren vorsieht, ist unzulässig, weil es keine Lenkungswirkung hat (BGE 138 II 111 E. 5.3.4 m.w.H.). Zulässig sind aber Kombinationen von individuellen, mengenabhängigen Gebühren und mengenunabhängigen Grundgebühren oder von mehreren verschiedenen, mengenabhängigen Abgaben. Erfahrungsgemäss machen die mengenunabhängigen Kosten etwa einen Drittel der gesamten Entsorgungskosten aus, entsprechend sollte das Verhältnis zwischen den mengenunabhängigen Grundgebühren zu den Mengengebühren ungefähr ein Drittel zu zwei Dritteln betragen (vgl. BGE 137 I 257 E. 6.1.1).

b) Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes – und damit auch der Abfallentsorgung – obliegt, mit der Ausnahme weniger Bereiche (Art. 41 USG), den Kantonen (Art. 36 Abs. 1 USG). Gestützt darauf erliess der Kantonsrat des Kantons St. Gallen das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1, abgekürzt: EG-USG). Nach Art. 45 Abs. 1 lit. b EG-USG wurde die Kompetenz zur Finanzierung der Abfallbewirtschaftung durch Gebühren den politischen Gemeinden übertragen. Die politische Gemeinde Berneck hat darauf gestützt das Abfallreglement vom 9. Januar 2024 erlassen.

Zuständig für die Sammlung und Entsorgung von Grüngut ist der Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal (Art. 5 lit. a Abfallreglement der Gemeinde Berneck). Gemäss Art. 14 i.V.m. Art. 5 lit. c des Abfallreglements erhebt der Gemeinderat eine Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen. Gebührenpflichtig sind die per 1. Januar des Rechnungsjahres rechtmässigen Eigentümerinnen und Eigentümer des Grundstückes (Abs. 2). Die Grundgebühr wird pro Liegenschaft mit einer Fläche über 50 Quadratmeter in der Bauzone sowie pro nicht landwirtschaftlich geschätzte Liegenschaft ausserhalb der Bauzone bemessen (Abs. 3). Davon ausgenommen sind Strassen- und Gewässerliegenschaften. Bei ausserordentlichen Verhältnissen und ausgesprochenen Härtefällen kann der Gemeinderat die Grundgebühr auf Gesuch hin ganz oder in Teilen erlassen (Abs. 4). Die Höhe der Grundgebühr für die Grünabfuhr wird durch den Gemeinderat festgelegt (Art. 13 Abs. 2 des Abfallreglements). Der Gemeinderat legte mit Beschluss Nr. 4/2023 vom 10. Januar 2023 die Grundgebühr für die Grünabfuhr auf Fr. 75.– fest.



c) Zusammengefasst handelt es sich bei der von der Gemeinde Berneck erhobenen Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen (Art. 14 des Abfallreglements) um eine mengenunabhängige Gebühr. Es ist daher zu prüfen, ob ein Bemessungskriterium gewählt wurde, welches einen Bezug zum Ausmass der Abfallverursachung herzustellen vermag.

Das Bemessungskriterium der Grundgebühr stützt sich auf das Vorhandensein einer Liegenschaft in der Bauzone mit einer Fläche über 50 m² oder einer nicht landwirtschaftlich geschätzten Liegenschaft ausserhalb der Bauzone. Die Bauzone umfasst die Wohnzone, Wohn-Gewerbezone, Gewerbe-Industriezone, Kernzone und Weilerzone. Indem die Gebühr lediglich auf das Vorhandensein einer Liegenschaft abstellt, wird der erforderliche Bezug zur Abfallverursachung nicht hergestellt. Ein sachgerechtes Kriterium für die Bemessung einer Gebühr für Grünabfall ist beispielsweise die unbebaute Grundstücksfläche, also die Grundstücksfläche abzüglich der Strassen- und Gebäudegrundfläche (Entscheid der VRK I/2-2024/1 vom 21. November 2024 E. 3.c.bb). Dies, weil diese Fläche weitgehend mit der Abfallmenge an Grünabfall, die von der betreffenden Liegenschaft anfällt oder anfallen könnte, korreliert. Die von der Gemeinde Berneck erhobene Grundgebühr erfasst Liegenschaften, deren unbebaute Grundstücksflächen stark variieren: von 77 m² bis hin zu 12'605 m² (entspricht dem 160-fachen, vgl. die nachfolgende Tabelle). Trotz dieser erheblichen Unterschiede der unbebauten Grundstücksfläche und damit einhergehenden Unterschieden in der möglicherweise übergebenen Abfallmenge an Grünabfall sind pauschal Fr. 75.– pro Liegenschaft zu bezahlen.

Der fehlende Zusammenhang der Gebühr zum Ausmass der Abfallverursachung ist im Weiteren auch bei der Höhe der Grundgebühr ersichtlich. Im Tarif ist keine – schematische – Abstufung vorgesehen, sie beträgt für alle erfassten Liegenschaften pauschal Fr. 75.–.

Liegenschaftsnummer	264	454	1527
Zone	Wohnzone	Wohnzone	Gewerbe-Industrie
EGRID	CH616879747770	CH627771746821	CH258374776807
Fläche total	155 m ²	2'392 m ²	30'414 m ²
Fläche Gebäude	72 m ²	485 m ²	8'292 m ²
Fläche Nebengebäude			10 m ²
Fläche Schwimmbad		120 m ²	
Fläche Strasse			1 m ²
Übrige befestigte Fläche	6 m ²	279 m ²	9'506 m ²
Unbebaute Fläche	77 m²	1'508 m²	12'605 m²



Schliesslich steht den Liegenschaftseigentümern auch eine Selbstabgabemöglichkeit für Grünabfälle bei der Verwert AG im Nachbardorf Au SG zur Verfügung (vgl. Abfallentsorgung 2025 der politischen Gemeinde Berneck, <https://www.berneck.ch/_docn/5540539/AP_Berneck_2025.pdf>, abgerufen am 20. November 2025). Selbst wenn diese Möglichkeit in Anspruch genommen wird und auf die Grünabfuhr der Gemeinde Berneck verzichtet wird, bleibt die Abgabepflicht bestehen.

Die Grundgebühr erfasst auch die Finanzierung weiterer Aufwendungen. Es ist kein Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Abfallverursachung und der weiteren Aufwendungen ersichtlich.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die mengenunabhängige Grundgebühr der Gemeinde Berneck in keinem hinreichenden Zusammenhang mit der – möglicherweise – übergebenen Abfallmenge steht. Dementsprechend ist sie weder verursachergerecht noch zeitigt sie eine Lenkungswirkung. Diese Gebühr verstösst gegen Art. 32a Abs. 1 lit. a USG und ist somit rechtswidrig. Die Vorinstanz beruft sich auf den Entscheid der VRK I/2-2005/38 vom 8. März 2006. Darin entschied die VRK, dass die Erhebung eines Teils der Entsorgungskosten über eine mengenunabhängige Grundgebühr möglich ist. Hingegen haben Gebühren, die allein auf Grundlage von Anzahl und Grösse der Wohnungen [...] erhoben werden, keinen Bezug zur übergebenen Abfallmenge und sind somit nicht mehr zulässig (E. 2.c). Der letzte Aspekt – Bezug der Grundgebühr zur übergebenen Abfallmenge – hat im Reglement der Gemeinde Berneck gerade keinen Niederschlag gefunden. Nicht weiter zu prüfen ist daher, ob die von der Vorinstanz erhobene Gebühr auch dem Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip standhält. Ebenfalls nicht weiter zu prüfen ist, ob die Höhe der insgesamt erhobenen Grundgebühren ein im Verhältnis zu den insgesamt erhobenen Mengengebühren ein (un-)zulässiges Ausmass erreicht.

Es ist darauf hinzuweisen, dass mengenunabhängige Grundgebühren zur Deckung der Fixkosten, namentlich Kosten für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur (Organisation der Einsammlung und des Transports sowie der Verwertung der Abfälle) vorgesehen sind. Bei den Entsorgungskosten von Grünabfällen handelt es sich indes nicht um Fixkosten, weshalb anstelle einer ausschliesslich mengenunabhängigen Grundgebühr eine mengenabhängige Gebühr oder eine Grundgebühr kombiniert mit einer mengenabhängigen Gebühr angezeigt ist. So empfehlen auch die Fachstellen für die Finanzierung der Entsorgungskosten von Grünabfällen eine Mengengebühr. Zu den bewährten Finanzierungssystemen für Grünabfälle zählen z.B. eine volumenabhängige Jahresvignette oder eine volumenabhängige Gebührenmarke pro Leerung (BAFU, a.a.o., S. 68; Bau- und Umweltdepartement des Kantons



St. Gallen, Merkblatt 213 Finanzierung Siedlungsabfallentsorgung, <<https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/Abfall.html>> => Siedlungsabfälle => Hilfsmittel => Merkblatt AFU 213, abgerufen am 20. November 2025).

5.- Somit ist festzustellen, dass die von der Gemeinde Berneck erhobene Grundgebühr gemäss Art. 14 des Abfallreglements in ihrer Ausgestaltung den Anforderungen von Art. 32a Abs. 1 lit. a USG nicht standhält. Die Grundgebühr erweist sich als rechtswidrig. Die Vorinstanz hat somit zu Unrecht den Rekurs gegen die Grundgebühr für die Finanzierung der Grünabfuhr und weiterer Aufwendungen in der Höhe von Fr. 150.– (inkl. MwSt.) abgewiesen. Der Rekurs ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid der Vorinstanz vom 15. Oktober 2024 und die diesem zugrundeliegende Rechnung (Nr. __) vom 23. Mai 2024 sind aufzuheben. Auf die weiteren Rügen der Rekurrentin, insbesondere die Verletzung der Begründungspflicht der Vorinstanz, sind unter diesen Umständen nicht weiter einzugehen.

6.- [Kosten]

Entscheid:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Entscheid des Gemeinderats Berneck vom 15. Oktober 2024 und die diesem zugrundeliegende Rechnung (Nr. __) vom 23. Mai 2024 wird aufgehoben.
2. [Kostenspruch]