



<b>Fall-Nr.:</b>	I/2-2021/19
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsrekurskommission
<b>Rubrik:</b>	Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
<b>Publikationsdatum:</b>	30.11.2022
<b>Entscheiddatum:</b>	06.01.2022

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 06.01.2022**

**Art. 14 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (GSchVG; sGS 752.2). Eine Wohneinheit, bei der die Frischwasserzufuhr in den Küchen unterbrochen wurde, erfüllt die Voraussetzungen für die Erhebung der Abfall- und Abwassergrundgebühren (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 6. Januar 2022, I/2-2021/19).**

Entscheid siehe PDF



## Verwaltungsrekurskommission

Abteilung I - 2. Kammer

**Entscheid vom 6. Januar 2022**

\_\_\_\_\_

Besetzung

Präsident Titus Gunzenreiner, Richter Rudolf Lippuner und Richterin  
Eliane Kaiser, Gerichtsschreiber Philipp Lenz

\_\_\_\_\_

Geschäftsnr.

I/2-2021/19

\_\_\_\_\_

Parteien

**A. \_\_,**

**Rekurrent,**

gegen

**Gemeinderat der Politischen Gemeinde Z,**

**Vorinstanz,**

\_\_\_\_\_

Gegenstand

**Grundgebühren (Abwasser- und Kehricht)**



## Sachverhalt:

A.- A.\_\_\_\_ ist Eigentümer des Grundstücks Nr.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_strasse, C.\_\_\_\_ (Grundbuchkreis Z). Darauf befindet sich ein Mehrfamilienhaus mit zwei 2-Zimmerwohnungen im Unter- und Erdgeschoss, einer 3-Zimmerwohnung im Dachgeschoss und einem Carport (Vers.-Nr.\_\_\_\_). Gemäss Grundstückschätzung vom 30. Juni 2015 beträgt der Mietwert Fr.\_\_\_\_ und der Verkehrswert Fr.\_\_\_\_. Am 28. Dezember 2018 stellte die Finanzverwaltung der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ für die Periode vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018 folgende Liegenschafts-abgaben in Rechnung:

Grundsteuer normal	Fr.____
Abwasser Grundgebühr (Fr. 50.– pro Wohnung)	Fr.____
Kehrichtgrundgebühr (Fr. 70.– pro Wohnung)	Fr.____
Abwasser Entwässerungsgebühr 160 m <sup>2</sup> à Fr. 0.70/m <sup>2</sup>	Fr.____
Mehrwertsteuer	Fr.____
Total	Fr.____

Dagegen erhob A.\_\_\_\_ am 23. Januar 2019 Einsprache und machte namentlich geltend, es werde nur noch eine der drei Wohnungen genutzt, weshalb die Grundgebühren für Abwasser und Kehricht entsprechend zu reduzieren seien. Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ (nachfolgend: Gemeinderat) wies die Einsprache mit Beschluss vom 4. Februar 2019 ab.

B.- Mit Schreiben vom 4. November 2020 ersuchte A.\_\_\_\_ die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_, ihm künftig nur noch eine Grundgebühr in Rechnung zu stellen, da die zwei seit Jahren nicht mehr genutzten Küchen nun plombiert seien und somit gemäss Auskunft des Schätzungsamts keine selbständigen Wohneinheiten mehr existierten. Der Gemeinderat lehnte den Antrag mit Beschluss vom 30. November 2020 ab. Anlässlich eines Telefongesprächs vom 5. März 2021 ersuchte A.\_\_\_\_ um Wiedererwägung des Entscheids vom 30. November 2020. Der Gemeinderat lehnte das Gesuch mit Beschluss vom 15. März 2021 ab.

C.- Mit Eingabe vom 23. März 2021 erhob A.\_\_\_\_ Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Er beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verfügung des Gemeinderats vom 15. März 2021 und die Feststellung, dass er die Grundgebühren für Wasser und Kehricht nur für eine Wohneinheit zu bezahlen habe. Der Gemeinderat liess sich am 11. Mai 2021 mit Protokollauszug der Gemeinderatssitzung vom 10. Mai 2021 vernehmen und beantragte die Abweisung des Rekurses. Dazu äusserte sich A.\_\_\_\_ am 25. Mai 2021 und monierte, der Gemeinderat habe sich mit seinen Vorbringen nicht auseinandergesetzt. Mit Duplik vom 11. Juni 2021 nahm der Gemeinderat ein zweites Mal Stellung. A.\_\_\_\_ warf dem Gemeinderat mit Schreiben vom 18. Juni 2021 erneut vor, nicht auf all



seine Fragen eingegangen zu sein. Letzterer reichte am 24. Juni 2021 ein weiteres Aktenstück ein.

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

### **Erwägungen:**

1.- [Eintretensvoraussetzungen].

2.- [Beschleunigungsgebot]

3.- Im Rekurs ist zu Recht unbestritten, dass sich die Grundgebühren für Abwasser und Kehricht auf eine in formeller Hinsicht genügende gesetzliche Grundlage stützen. Das Abwasserreglement der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_ (abgekürzt: AbwR), das sich auf Art. 14 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2, abgekürzt: GSchVG) stützt, wurde vom dafür zuständigen Gemeinderat am 10. Oktober 2002 erlassen und unterstand vom 22. Oktober 2002 bis 20. November 2002 dem fakultativen Referendum. Das Reglement über die Abfallbewirtschaftung und Abfallentsorgung (abgekürzt: AbfallR) wurde vom Gemeinderat am 24. April 2008 erlassen und unterstand vom 13. Mai bis 11. Juni 2008 dem fakultativen Referendum. Uneinig sind sich die Parteien in der Frage, ob für die Immobilie des Rekurrenten drei Grundgebühren für Kehricht und Abwasser zu entrichten sind oder nur eine, was nachfolgend zu prüfen ist.

4.- a) Die Vorinstanz erwog, auf dem Grundstück Nr.\_\_\_ befinde sich gemäss rechtskräftiger amtlicher Schätzung vom 30. Juni 2015 das Gebäude Vers.-Nr.\_\_\_ mit zwei 2-Zimmerwohnungen und einer 3-Zimmerwohnung. Gemäss Art. 17 AbfallR erhebe die Gemeinde zur Finanzierung der Abfallbewirtschaftung Gebühren. Diese setzten sich zusammen aus der volumenabhängigen Gebühr, den Gebühren für Separatabfälle und der Grundgebühr, die pro Wohneinheit oder Betrieb bemessen werde. Zudem werde nach Art. 24 AbwR für jeden Haushalt, jeden Betrieb und jede Ferienwohnung, aus denen Abwasser in die öffentliche Kanalisation eingeleitet werde, jährlich eine Grundgebühr erhoben. Die Grundgebühren würden unabhängig von den anfallenden Mengen erhoben. Bei der Grundgebühr werde auf die Anzahl Wohneinheiten gemäss der amtlichen Schätzung abgestellt. Demnach befänden sich auf dem Grundstück drei Wohnungen, weshalb auch drei Grundgebühren zu entrichten seien. Auf begründetes Gesuch hin werde die Schmutzwassergebühr herabgesetzt, wenn erhebliche Mengen von Frischwasser nach Gebrauch nicht in die Kanalisation eingeleitet



würden; beispielsweise beim Verbrauch von Kühlwasser oder bei landwirtschaftlicher Bewässerung. Dem Gebührenpflichtigen stehe es in solchen Fällen frei, ein zusätzliches Wassermessgerät einzubauen. Hier gehe es jedoch nicht um die nach dem Verursacherprinzip erhobene Schmutzwassergebühr – die unbestritten sei –, sondern um die Grundgebühr. Daher sei weder der Einbau einer zusätzlichen Wasseruhr noch die Plombierung einer bereits bestehenden Wasseruhr relevant, weil diese für die Bemessung der Grundgebühr nicht benötigt würden. Um die Anzahl Grundgebühren zu reduzieren, sei eine neue Grundstückschätzung notwendig. Sollte diese ergeben, dass sich auf dem Grundstück Nr. \_\_\_ weniger als drei Wohnungen befinden, könnten die Grundgebühren entsprechend reduziert werden.

Der Rekurrent hält dem zusammengefasst entgegen, er habe auf Anraten eines Mitglieds der Wasserkommission die Wasserzuläufe plombieren lassen. Man habe ihm mitgeteilt, dass dies öfter so gemacht werde und die Grundgebühr in solchen Fällen erlassen werde. Die Küche müsse nicht abgebaut werden. Der ausführende Sanitärinstallateur, E. \_\_\_, habe dies bestätigt. Danach habe D. \_\_\_, C. \_\_\_, dieselben Probleme mit der Grundgebühr gehabt. Er (der Rekurrent) sei der Meinung, dass für alle Bürger dasselbe Recht gelten solle, und zwar unabhängig davon, ob man in der Gemeinde wohne oder sich dort nur ferienhalber aufhalte. Die Plombierung von zwei Küchenwasserzuläufen sei seines Erachtens kein Grund für eine Neuschätzung.

Die Vorinstanz brachte dazu vor, Trägerschaft der Wasserversorgung Z. \_\_\_–Y. \_\_\_ sei die Ortsgemeinde Z. \_\_\_–Y. \_\_\_. Diese ermittle – gestützt auf die Vereinbarung zwischen der Politischen Gemeinde Z. \_\_\_ und der Ortsgemeinde Z. \_\_\_–Y. \_\_\_ über den Bezug der Schmutzwassergebühr vom 15. Mai 2003 – mit Wasseruhren sowohl den Frischwasserverbrauch als auch den Abwasserverbrauch für alle in ihrem Versorgungsgebiet gelegenen Grundstücke, aus denen verschmutztes Abwasser in die öffentliche Kanalisation eingeleitet werde, und stelle den Grundeigentümern nach dem Verursacherprinzip Rechnung. Die Gebührenerträge für den Abwasserverbrauch würden der Politischen Gemeinde Z. \_\_\_ jährlich überwiesen. Die Abwassergrundgebühren würden den Grundeigentümern hingegen durch die Politische Gemeinde Z. \_\_\_ in Rechnung gestellt. Falls die Wasserversorgung Z. \_\_\_–Y. \_\_\_ einzelne Wasseruhren plombiere bzw. die Grundgebühr nicht in Rechnung stelle, mache sie dies gestützt auf ihr eigenes Reglement oder nach eigenem Ermessen. Die Politische Gemeinde Z. \_\_\_ habe darauf keinen Einfluss. Im Übrigen sei D. \_\_\_ Eigentümer des Grundstücks Nr. \_\_\_. Gemäss der Grundstückschätzung befinde sich darauf ein Zweifamilienhaus. Dafür würden zwei Grundgebühren für Abwasser und Kehricht bezahlt.



b) aa) Im Bereich der Abwasserbeseitigung wird – mit Blick auf eine verursachergerechte Abgabenbelastung – unterschieden zwischen Grundgebühren und Verbrauchsgebühren. Die Grundgebühren (auch als Bereitstellungsgebühren bezeichnet) sind als Entgelt für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur konzipiert. Die Verbrauchsgebühren sind variabel; sie richten sich nach der tatsächlichen Benutzung der Abwasseranlage. Dasselbe gilt bei der Abfallentsorgung, wo neben einer mengenabhängigen Gebühr eine mengenunabhängige Grundgebühr erhoben werden kann, welche namentlich für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur (Organisation der Einsammlung und des Transports sowie der Verwertung der Abfälle) zu bezahlen ist (Bereitstellungsgebühr). Da die Grundgebühr damit der Deckung der Fixkosten dient, die unabhängig von der Abfallmenge anfallen, widerspricht es dem Verursacherprinzip nicht, wenn sie mit einem gewissen Schematismus, z.B. pro Wohnung, bemessen wird (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 2C\_995/2021 vom 16. Dezember 2013 E. 5.1 und 2C\_239/2011 vom 21. Februar 2012 E. 5.3.4).

bb) Nach Art. 22 AbwR werden die Kosten für die Erstellung und den Betrieb der öffentlichen Abwasseranlagen durch Gebühren der Grundeigentümer für die Behandlung und Beseitigung des Abwassers (lit. a), Beiträge der Grundeigentümer im Einzugsgebiet (lit. b) und Abgeltungen von Bund und Kanton (lit. c) gedeckt. Für jeden Haushalt, jeden Betrieb und jede Ferienwohnung, aus denen Abwasser in die öffentliche Kanalisation eingeleitet wird, ist jährlich eine Grundgebühr zu entrichten (Art. 24 AbwR). Die Zahlungspflicht der Grundeigentümer entsteht für die Grundgebühr, Schmutzgebühr und Entwässerungsgebühr mit dem Einleiten von Abwasser in die öffentliche Kanalisation (Art. 36 lit. b AbwR).

cc) Zur Finanzierung der Abfallbewirtschaftung und Abfallentsorgung erhebt die zuständige Stelle Gebühren (Art. 16 Abs. 1 AbfallR). Die Gebühren sind so zu bemessen, dass sie gesamthaft die Kosten der Entsorgung der Siedlungsabfälle und die weiteren Aufwendungen der kommunalen Abfallbewirtschaftung decken, einschliesslich Verzinsung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens. Die Gebühren enthalten die Mehrwertsteuer (Abs. 2). Für besondere Aufwände bei der Entsorgung von Separatabfällen wie Grüngut, Glas, Metalle sowie von Spezial- und Sonderabfällen werden die tatsächlichen Kosten dem Verursacher belastet (Abs. 3). Folgende Gebühren werden erhoben: eine Grundgebühr, welche pro Wohneinheit und/oder Betrieb bemessen wird (Art. 17 Abs. 1 lit. a AbfallR), volumenabhängige Gebühren für Kehricht der Haushalte und des Kleingewerbes durch besonders bezeichnete Kehrichtsäcke oder Sperrgutmarken (lit. b) und gewichtsabhängige Gebühren für Industrie- und Betriebsabfälle einschliesslich Hauskehricht aus Unternehmen in Containern, wobei für jeden Container zusätzlich eine Andockgebühr geschuldet ist (lit. c). Die volumen- und gewichtsabhängigen Gebühren decken die jeweiligen Kosten für



die Entsorgung der Abfälle. Die Grundgebühren decken die weiteren Aufwendungen, wie namentlich die Kosten für Separatsammlungen (z.B. Grünabfuhr), Information, Beratung und Administration (Abs. 2). Gebührenpflichtig sind für die Grundgebühr die am 1. Januar rechtmässigen Eigentümerinnen und Eigentümer der Liegenschaft (Art. 18 lit. a AbfallR).

c) Dass die Grundgebühr pro Wohneinheit erhoben wird, stellt der Rekurrent zu Recht nicht in Frage. Dies ergibt sich unmissverständlich aus den einschlägigen Reglementen (AbwR und AbfallR) der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_. Darin wird festgehalten, dass jeder Haushalt und jede Ferienwohnung, aus denen Abwasser in die öffentliche Kanalisation eingeleitet wird, eine jährliche Grundgebühr zu entrichten hat (Art. 24 AbsR) bzw. die Grundgebühr pro Wohneinheit bemessen wird (Art. 17 Abs. 1 lit. a AbfallR). Die Pflicht zur Leistung der Grundgebühr setzt somit zunächst voraus, dass eine Wohneinheit besteht.

aa) Der Begriff "Wohnung" wird weder im AbfallR noch im AbwR definiert. Es erscheint daher sachgerecht die Definition des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (SR 702, abgekürzt: ZWG) analog anzuwenden. Danach besteht eine Wohnung aus einer Gesamtheit von Räumen, die für eine Wohnnutzung geeignet sind (Art. 2 Abs. 1 lit. a ZWG), eine bauliche Einheit bilden (lit. b), einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben (lit. c), über eine Kocheinrichtung verfügen (lit. d) und keine Fahrnis darstellen (lit. e). Unter den Begriff Kocheinrichtung fallen sowohl Küchen als auch Kochnischen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 18 56 vom 21. September 2020 E. 2.2.3).

bb) Gemäss der Grundstückschätzung vom 30. Juni 2015 verfügt das Mehrfamilienhaus (Vers.-Nr.\_\_\_\_) über zwei 2-Zimmerwohnungen (36 m<sup>2</sup>, 62 m<sup>2</sup>) und eine 3-Zimmerwohnung (67 m<sup>2</sup>, act. 7/3). Alle Wohnungen waren im Schätzungszeitpunkt selbstgenutzt, wobei deren Mietwert auf insgesamt Fr. 24'600.– festgelegt wurde. Gemäss der Grundstückschätzung handelt es sich somit um drei vollwertige Wohneinheiten. Der Rekurrent macht nun aber geltend, zwei der drei Wohnungen würden gar nicht mehr genutzt, weshalb deren Wasserzuläufe in der Küche plombiert worden seien. Die W.\_\_\_\_ AG, Z.\_\_\_\_erberg, bestätigte dies mit Schreiben vom 24. September 2020. Sie führte darin aus, dass die beiden Küchen im Keller- und im Dachgeschoss vom Netz getrennt und verzapft worden seien. Somit sei nur noch eine Küche benutzbar. Dies wurde mit zwei Fotos dokumentiert (act. 7/6). Demnach sind die 2-Zimmerwohnung im Untergeschoss (36 m<sup>2</sup>) und die 3-Zimmerwohnung im Dachgeschoss (67 m<sup>2</sup>) zurzeit nicht mehr als separate Wohneinheiten nutzbar. Dies allein befreit jedoch noch nicht von der Pflicht zu Leistung der Grundgebühren. Gemäss dem



Bundesgericht ist es nämlich nicht willkürlich, die Grundgebühr für vorübergehend leerstehende Wohnungen zu erheben, wenn jederzeit mit deren erneuten Benützung zu rechnen ist. Als Benützer erscheine diesfalls der Liegenschaftseigentümer, der die Wohnung kurzfristig wieder einer Nutzung zuführen könne und damit Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur mitverursache. Anders könne es sich demgegenüber bei Wohnungen verhalten, bei denen z.B. wegen eines bevorstehenden Abbruchs eine Weiterbenützung von vornherein nicht mehr in Betracht komme oder bei denen aus anderen Gründen davon auszugehen sei, dass sie für längere Zeit leer stünden. Scheide eine weitere Benützung der Infrastruktur zumindest in absehbarer Zeit aus, entfallt auch regelmässig die Pflicht zur Entrichtung der Grundgebühr (BGer 2C\_415/2009 vom 22. April 2010 E. 3).

cc) Bei den Wohnungen des Rekurrenten ist dies nicht der Fall. Er könnte die Wasserzufuhr in den beiden Küchen, allenfalls mit Hilfe eines Fachgeschäfts, jederzeit wieder freischalten. Beim Verschluss der Wasserzuleitung handelt es sich nicht um eine gesetzlich vorgesehene und staatlich kontrollierbare Plombierung, wie sie beispielsweise in der Messmittelverordnung (SR 941.210) zur Sicherstellung der Unversehrtheit von Messmitteln vorgesehen ist. Folglich könnten die Wohnungen kurzfristig wieder einer Nutzung zugeführt werden. Objektiv gesehen verfügt das Mehrfamilienhaus des Rekurrenten daher über drei Wohneinheiten, für die Grundgebühren zu entrichten sind.

d) Die Erhebung einer Grundgebühr für Abwasser setzt zusätzlich voraus, dass aus der Wohneinheit Abwasser in die Kanalisation eingeleitet wird (Art. 24 AbsR). Dazu äussern sich die Verfahrensbeteiligten zwar nicht. Jedoch ist davon auszugehen, dass alle Wohnungen über separate Bäder und Toiletten verfügen, die an die Kanalisation angeschlossen sind und damit ebenfalls Infrastrukturkosten verursachen. An die Erhebung der Grundgebühr sind keine weiteren Voraussetzungen geknüpft. Sie fällt vorbehaltlos an, sobald eine Wohneinheit besteht. Gemäss Bundesgericht ist eine solche Schematisierung zulässig, auch wenn sie dazu führen kann, dass kostenneutrale Umstände unberücksichtigt bleiben, obwohl sie sich auf die Beanspruchung der Infrastruktur auswirken (BGer 2C\_847/2008 vom 8. September 2009 E. 2.2).

e) Dass die streitbetroffenen Wohnungen nicht vermietet sind, scheint unbestritten. So wurden sie bereits in der Grundstückschätzung vom 30. Juni 2015 als selbstgenutzt erfasst. Dies bedeutet aber nicht, dass die Infrastruktur in absehbarer Zeit nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar wäre, wodurch die Pflicht zur Entrichtung der Grundgebühr entfallen würde (BGer 2C\_415/2009 vom 22. April 2010 E. 3). Denkbar wäre beispielsweise eine Nutzung durch Familienangehörige oder Bekannte. Ebenso gut könnten die Wohnungen aber auch



vermietet werden. Dass sich die Vorinstanz vor diesem Hintergrund auf die Grundstücksschätzung abstützte und zum Schluss kam, das Mehrfamilienhaus verfügte über drei vollwertige gebührenpflichtige Wohneinheiten ist daher nicht zu beanstanden. Diese Praxis erscheint zudem sachgerecht und zweckmässig, denn der Fachschätzer nimmt eine umfassende Beurteilung vor und richtet sein Augenmerk unter anderem auch auf den Vermietungsstand und die Raumnutzung (vgl. Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstücksbewertungsexperten [SVKG], Das Schweizerische Schätzungshandbuch 2019, S. 38). Der Rekurrent hätte beim Grundbuchamt ohne Kostenfolge eine Neuschätzung verlangen können, um seinen Standpunkt zu untermauern (Art. 6 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Durchführung der Grundstücksschätzung [sGS 814.1, abgekürzt: GGS]). Dass die Vorinstanz in einzelnen Fällen von dieser Praxis abweichen würde, wie der Rekurrent geltend macht, ist nicht dargetan. Namentlich bestätigte die Finanzverwaltung der Gemeinde Z.\_\_\_, dass die beiden vom Rekurrenten erwähnten Hauseigentümer (E.\_\_\_ und D.\_\_\_) eine Grundgebühr pro Wohn- bzw. Betriebseinheit bezahlen und somit nicht bevorzugt behandelt werden (act. 11/1 und 15/2).

f) Zusammenfassend ergibt sich, dass das Mehrfamilienhaus Vers.-Nr.\_\_\_ auf dem Grundstück Nr.\_\_\_ über drei Wohneinheiten verfügt. Daran ändert nichts, dass die Frischwasserzufuhr in den Küchen unterbrochen wurde. Abgesehen davon, dass dies ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden könnte, fliesst auch Schmutzwasser aus den Bädern und den Toiletten der Wohnungen in die Kanalisation. Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abfall- und Abwassergrundgebühren sind somit erfüllt. Der Rekurs erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen.

5.- Dem Verfahrensausgang entsprechend hat der Rekurrent die Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 800.– erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– ist zu verrechnen.

### **Entscheid:**

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Der Rekurrent bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 800.–; unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.