



Fall-Nr.: B 2020/180
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.03.2021
Entscheiddatum: 05.03.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 05.03.2021

Abwassergebühr. Art. 5 Abs. 1 und 27 Abs. 1 BV (SR 101). Art. 12 VRP (sGS 951.1). Streitig war, ob die Vorinstanz (VRK) die Sache zu Recht zur weiteren Sachverhaltsfeststellung und Gehörs-gewährung an die Beschwerdeführerin (Gemeinde) zurückwies. Unbestritten war, dass bei der Liegenschaft der Beschwerdegegnerin Abwasser vorab aus dem Pferdehaltungsbetrieb und damit aus einer gewerblichen Tätigkeit anfielen. Das Verwaltungsgericht hielt fest, es liege an der Beschwerdegegnerin, den für eine Gebührenreduktion gemäss Abwasserreglement vorausgesetzten Beweis für die Menge des für die Pferdehaltung verbrauchten und nicht in die Kanalisation eingeleiteten Frischwassers zu leisten. Indes hätte die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin - im Sinn eines voraussehbaren und rechtsgleichen Vorgehens - die konkreten Voraussetzungen und Modalitäten einer Reduktion der Abwassergebühr bekannt geben müssen. Auch wäre die im technischen Bericht ausdrücklich empfohlene Pauschalierung der Reduktion näher zu prüfen gewesen. Eine Pauschalierung stelle eine blossе Bemessungsart dar und ändere als solche nichts daran, dass die Beschwerdegegnerin für das nicht in die Kanalisation eingeleitete Frischwasser beweispflichtig sei. Der Beschwerdegegnerin wäre Gelegenheit einzuräumen gewesen, anhand der erwähnten Grössen den ihr obliegenden Beweis für das betreffende Jahr zu leisten. Erst aufgrund des Beweisergebnisses lasse sich die Frage beantworten, ob es sich um eine erhebliche Menge im Sinn des Abwasserreglements handle. Bestätigung des angefochtenen Entscheids (Verwaltungsgericht, B 2020/180).

Entscheid vom 5. März 2021

Besetzung



St.Galler Gerichte

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Reitsportzentrum R.__ GmbH,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Roger Hochreutener, Rechtsagent, Heidenerstrasse 12, Postfach,
9034 Eggersriet,

Gegenstand

Abwassergebühr



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

A.__ und B.__ sind Eigentümer der Siedlung R.__, Grundstück Nr. 000__, in X.__ und betreiben dort das Reitsportzentrum R.__ GmbH. Im Jahr 2013 hatten sie die Gemeinde X.__ mit Hinweis darauf, dass ein erheblicher Teil des von ihnen verbrauchten Wassers nicht in die Kanalisation gelange, sondern als Trinkwasser für 32 Pferde diene, um Reduktion der Abwassergebühr ersucht, was diese jedoch mit Schreiben vom 19. Dezember 2013 ablehnte. Zur Begründung hielt sie unter anderem fest, dass die im Gesuch vorgebrachte Trinkwassermenge etwas gar hoch erscheine und der Nachweis, dass es sich um eine erhebliche Wassermenge handle, nicht erbracht sei (act. G 8/8 Beilage 12). Im Jahr 2017 reichten A.__ und B.__ erneut ein Gesuch um Reduktion der Abwassergebühr ein und beanstandeten ausserdem einen unerklärlich hohen Wasserverbrauch im Jahr 2015. Mit Beschluss vom 16. Oktober 2017 (act. G 8/8 Beilage 2) hielt der Gemeinderat X.__ fest, dass der Wasserverbrauch für 2015 aufgrund des doppelten durchschnittlichen Wasserverbrauchs der letzten fünf Jahre bemessen werde (Ziffer 4). Auf das Gesuch um eine generelle Reduktion der Abwassergebühr trat er (im Sinn der Erwägungen) nicht ein (Ziffer 6) und forderte die Gesuchsteller auf, der Bauverwaltung bis Ende November 2017 aktuelle Pläne über Wasser-, Kanalisations- und Meteorwasserleitungen sowie Bewässerungsanlage, Rückhaltebecken und Regenwassersammler auf der Liegenschaft R.__ einzureichen (Ziffer 7). In der Folge liessen A.__ und B.__ bei der K.__ AG aktuelle Pläne erstellen und reichten diese am 14. Dezember 2018 der Bauverwaltung ein. Auf Verlangen der letzteren reichten die Gesuchsteller am 15. Februar 2019 ergänzte bzw. überarbeitete Pläne ein und ersuchten am 8. April 2019 um Erledigung der Angelegenheit. Der Gemeinderat teilte hierauf am 1. Mai 2019 mit, dass eine Festsetzung der Abwassergebühren nach dem Verbrauch/Anfall gestützt auf die nunmehr vorliegenden Pläne grundsätzlich möglich sei. Die Gesuchsteller würden informiert, sobald eine Lösung gefunden sei (act. G 8/8 Beilagen 6 und 7). In der Folge erstellte die P.__ AG, im Auftrag der Gemeinde X.__ einen technischen Bericht (Durchflussmessung Abwasser R.__) vom 28. August 2019 (act. G 8/8 Beilage 10); eine geänderte Fassung des Berichts datiert vom 27. September 2019 (act. G 8/8 Beilage 11).

A.b.

Mit Schreiben vom 13. Januar 2020 gab der Gemeinderat den Gesuchstellern unter anderem bekannt, dass er die Kosten für die technischen Abklärungen übernommen



habe. Die Abklärungen hätten ergeben, dass alle technischen Massnahmen, um das Abwasser nach dem Anfall messen zu können, mit hohem Aufwand verbunden seien. Generell sei über eine Herabsetzung der Abwassergebühr nur zu befinden, wenn die Menge des nicht in die Kanalisation eingeleiteten Frischwassers erheblich sei. Ausnahmeregelungen seien nur zurückhaltend anzuwenden. Es müsse zunächst der Anteil des nicht in die Kanalisation eingeleiteten Frischwassers ermittelt oder eine technische Massnahme auf Kosten des Verursachers umgesetzt werden. Die (beweisbelasteten) Gesuchsteller hätten darzulegen, für welche konkreten Nutzungen sie Frischwasser verwendet hätten, das nicht der Kanalisation zugeführt worden sei. Nur wenn die Gesuchsteller nachweisen könnten, dass eine erhebliche Menge Frischwasser nicht der Kanalisation zugeführt werde, sei eine Herabsetzung der Abwassergebühr gerechtfertigt. Um welchen Anteil die Abwassergebühr herabgesetzt werde, liege im Ermessen der Gemeinde. Es sei vertretbar, die Gebühr "nicht im gleichen Verhältnis herabzusetzen" (act. G 8/8 Beilage 14). Am 3. Februar 2020 (mit Ergänzung vom 13. März 2020) erhoben A.__ und B.__ Einsprache (Rekurs) gegen die Abrechnung der technischen Betriebe X.__ vom 17. Januar 2020, mit welcher für 2019 Wassergebühren von CHF 3'608.50 und Abwassergebühren von CHF 4'150.65 in Rechnung gestellt worden waren. Der Gemeinderat X.__ wies den Rekurs, soweit er darauf eintrat, mit Beschluss vom 27. April 2020 ab und auferlegte den Rekurrenten eine Spruchgebühr von CHF 2'500 (act. G 8/8 Beilage 17). Den hiergegen von der Reitsportzentrum R.__ GmbH, vertreten durch Rechtsagent Roger Hochreutener, Eggersriet, erhobenen Rekurs vom 14. Mai 2020 (act. G 8/1) hiess die Verwaltungsrekurskommission (VRK) des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 20. August 2020 gut und hob den Beschluss vom 27. April 2020 auf. Sie wies die Angelegenheit im Sinn der Erwägungen zur allfälligen Feststellung des Sachverhalts und zur Gewährung des rechtlichen Gehörs über die notwendigen Massnahmen, welche von der Reitsportzentrum R.__ GmbH verlangt würden, sowie zu neuem Entscheid an die Gemeinde X.__ zurück (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob die Gemeinde X.__, Gemeinderat, mit Eingabe vom 8. September 2020 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 29. September 2020 beantragte sie Aufhebung des angefochtenen Entscheids vom 20. August 2020 und Bestätigung des Rekursentscheids vom 27. April 2020, unter Kostenfolge (act. G 5).



B.b.

In der Vernehmlassung vom 1. Oktober 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids (act. G 7). Die durch Rechtsagent Roger Hochreutener vertretene Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 24. Oktober 2020 Abweisung der Beschwerde und Schutz des angefochtenen Entscheids, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 10).

B.c.

In der Eingabe vom 11. November 2020 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 12). Hierzu äusserte sich die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 17. November 2020 (act. G 14). Am 16. Dezember 2020 liess die Beschwerdeführerin sich erneut vernehmen (act. G 16). Die Beschwerdegegnerin verzichtete am 17. November 2020 auf eine weitere Stellungnahme (act. G 18).

B.d.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP), und die Beschwerdeeingabe vom 8. September 2020 entspricht in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 29. September 2020 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist von daher einzutreten.

Nach der Rechtsprechung ist die Anfechtung eines Zwischenentscheides zulässig, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (VerwGE B 2015/4 vom 30. Juni 2015 E. 1). Für den Fall, dass sich vorliegend - im Rahmen der materiellen Prüfung - der von der Beschwerdegegnerin vertretene Standpunkt betreffend die Reduktion der Wassergebühren als nicht belegt bzw. als auch mit weiteren Abklärungen als nicht belegbar erweisen sollte, liesse sich die Angelegenheit im Rahmen eines



Endentscheids (ohne weitere Abklärungen und Neuverfügung) erledigen. Im Fall der Bestätigung der Abklärungsbedürftigkeit resultiert demgegenüber für die Beschwerdeführerin ein entsprechender Abklärungsaufwand. Auf die Beschwerde ist somit auch vor diesem Hintergrund einzutreten.

2.

2.1.

Das Abgaberecht von Bund und Kantonen bzw. Gemeinden (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) sowie das jeweilige kantonale Verfassungsrecht unterliegt dem Legalitätsprinzip (BGE 139 II 460 E. 2.1). Danach müssen Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 136 II 149 E. 5.1; 135 I 130 E. 7.2; 131 II 271 E. 6.1). Art. 127 Abs. 1 BV gilt nach der Rechtsprechung für alle Arten von Steuern und Kausalabgaben, namentlich auch für kantonale bzw. kommunale Benützungsgebühren (BGE 136 I 142 E. 3.1; 135 I 130 E. 7.2).

Nach Art. 4 des Reglements über die Finanzierung der Aufwendungen für den Gewässerschutz der politischen Gemeinde X.__ (abgekürzt FR) ist eine Gebühr nach den eingeleiteten Frachten zu entrichten, wenn aus einem Grundstück Abwasser in die öffentliche Kanalisation eingeleitet wird. Nach Art. 5 FR wird bei Abwasser aus Haushaltungen oder solchen mit vergleichbarer Zusammensetzung die Fracht aufgrund der verbrauchten Frischwassermenge berechnet. Die Gebühr ist auch geschuldet, wenn das Frischwasser aus privaten Versorgungen oder aus der Regenwassersammlung bezogen wird. Zur Ermittlung dieser Wassermengen werden die Grundeigentümer verpflichtet, Wasseruhren zu installieren. Ist die Installation einer Wasseruhr technisch unmöglich oder unverhältnismässig, wird der Verbrauch vom Gemeinderat aufgrund von Vergleichs- und Erfahrungszahlen festgesetzt. Gemäss Art. 6 FR wird bei Abwasser, welches in seiner Zusammensetzung wesentlich vom häuslichen Abwasser abweicht, die Schmutzwassergebühr aufgrund der Abwassermenge und -zusammensetzung berechnet (Abs. 1). Bei Betrieben mit kleinen Schmutzwasserfrachten kann die Frachtberechnung durch Multiplikation der Abwassermenge (gemessen oder berechnet aufgrund Wasserbezug) mit einem periodisch festzulegenden Faktor (periodische Messung zu Lasten Betrieb, ev. Erfahrungswert) berechnet werden (Abs. 2). Nach Art. 7 FR wird auf Gesuch hin bei Gebührenpflichtigen, die erhebliche Mengen von Frischwasser nach Gebrauch nicht in



Anlagen der Siedlungsentwässerung einleiten, die Schmutzwassergebühr entsprechend herabgesetzt (Abs. 1). Der Gebührenpflichtige kann einen zusätzlichen Wassermesser installieren (Abs. 2). Der Gemeinderat erlässt den Gebührentarif (Abs. 3).

Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise (vgl. dazu B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N. 5 und 26 zu Art. 12-13 VRP). Mit welchen Beweismitteln der Sachverhalt festzustellen ist, liegt grundsätzlich im Ermessen der Behörde. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Das Beweismittel muss geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Nach Art. 12 Abs. 2 VRP sind nur die von den Verfahrensbeteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen abzunehmen, wenn zur Wahrung der öffentlichen Interessen keine besonderen Erhebungen nötig sind. Im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes können Abklärungen des Sachverhalts auch dann weitergeführt werden, wenn die von den Beteiligten angebotenen Beweise nicht die gewünschte Klarheit bringen. Sind für die Wahrung öffentlicher Interessen bzw. von Interessen von Drittpersonen (Nachbarn) weitere Beweiserhebungen erforderlich, geht der Untersuchungsgrundsatz über die in Art. 12 Abs. 2 VRP erwähnten Beweise hinaus. In einem solchen Fall ist die Behörde verpflichtet, auch nicht leicht zugängliche Beweise aufzunehmen und den rechtserheblichen Sachverhalt von sich aus zu ermitteln (VerwGE B 2017/188 vom 21. November 2018 E. 2.1 mit Hinweisen).

2.2.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid unter anderem fest, das Baubewilligungsverfahren habe im Jahr 2017 rund 14 Jahre zurückgelegen. Während dieser Zeit hätten die Abwasseranlagen verändert bzw. ergänzt werden können. Auch sei nicht auszuschliessen, dass bei der Umsetzung des Bauvorhabens die Abwasseranlagen gegenüber den Plänen verändert worden seien. Es sei daher zulässig und geboten gewesen, dass die Beschwerdeführerin aktuelle Planunterlagen angefordert habe. Diese Pläne seien von der Beschwerdegegnerin am 15. Februar 2019 eingereicht worden, worauf die Beschwerdeführerin bei der P. ___ AG einen technischen Bericht vom 28. August/27. September 2019 eingeholt habe (act. G 8/8 Beilage 11). Der Bericht sei am 27. September 2019 dem Gemeinderat übermittelt worden. Ob und wann er der Beschwerdegegnerin zur Kenntnisnahme zugestellt worden sei, gehe aus den Akten nicht hervor. Ein Beleg für die Zustellung oder die



Orientierung über das Vorliegen des Berichts liege nicht vor. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin hätte den Bericht bzw. die Verfahrensakten im Rahmen des Rekurses bzw. der Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Verfügung vom 13. Januar 2020 einsehen können, gehe fehl. Das rechtliche Gehör/Akteneinsicht sei vor Erlass einer Verfügung und nicht erst im Rechtsmittelverfahren zu gewähren. Nachdem die Beschwerdeführerin aufgrund der von der Beschwerdegegnerin eingereichten Pläne und des technischen Berichts die Rahmenbedingungen für eine allfällige Reduktion der Abwassergebühren umschrieben habe, hätte sie der Beschwerdegegnerin Einsicht in die Akten ermöglichen müssen. Insoweit sei ihr eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. des Anspruchs auf Akteneinsicht vorzuhalten (act. G 2 S. 7 f.).

Zutreffend sei, dass die Beschwerdegegnerin die Beweislast für jene Tatsachen treffe, welche die Abgabeschuld aufheben oder mindern würden. Die Behörde (Beschwerdeführerin) hätte unter diesen Umständen der Beschwerdegegnerin auch konkrete Angaben zu den Voraussetzungen einer Gebührenreduktion machen müssen. Für die Prüfung, ob die Aufwendungen für die Erstellung der technischen Voraussetzungen durch eine allfällige Einsparung bei den Abwassergebühren gerechtfertigt würden, müsse die Beschwerdegegnerin über hinreichende Entscheidungsgrundlagen (Kenntnis der Rahmenbedingungen für eine Gebührenreduktion) verfügen. Indem die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin den Nachweis der Reduktion (Menge) des in die Kanalisation eingeleiteten Frischwassers auferlegt habe, habe diese über zu wenig konkrete Entscheidungsgrundlagen verfügt. Die Beschwerdeführerin habe der Beschwerdegegnerin zwar mitgeteilt, dass alle ermittelten technischen Massnahmen "mit hohem Aufwand verbunden" seien (Schreiben vom 13. Januar 2020; act. G 8/8 Beilage 14). Indes habe es selbst an einer groben Kostenschätzung gefehlt. Hinzu komme, dass aus dem technischen Bericht (act. G 8/8 Beilage 11 S. 3 Ziffer 3) nur zwei Methoden für die Messung des anfallenden Abwassers ersichtlich seien, nämlich diejenige anhand eines magnetisch-induktiven Durchflussmessers sowie die Messung des Trinkwasserverbrauchs des Wohngebäudes und die Abschätzung der eingeleiteten Regenwassermenge. Vom magnetisch-induktiven Durchflussmesser hätten die Verfasser des Berichts abgeraten. Bei der anderen Variante sei darauf hingewiesen worden, dass sie mit relativ hohem Kostenaufwand verbunden sein könne. Als dritte Variante sei die Festlegung eines Pauschalabzugs vermerkt worden. Der Beschwerdegegnerin hätte konkreter mitgeteilt werden müssen, in welchem Rahmen sich eine Reduktion des eingeleiteten Frischwassers bewegen müsse, damit eine Gebührenreduktion bewilligt werde. Die Beschwerdeführerin hätte die Voraussetzungen für die Gewährung einer



Gebührenreduktion aufstellen müssen. Dass die Herabsetzung der Gebühr nicht zwingend im gleichen Verhältnis vorgenommen werde wie die Reduktion des Abwassers, sei nachvollziehbar. Auch hier wäre aber eine konkrete Angabe zum Verhältnis der Reduktion gerechtfertigt gewesen. Auch hätte die Beschwerdeführerin konkret angeben müssen, bei welchen Leitungen Messgeräte angebracht werden müssten. Solche Kriterien müssten offenbar existieren, denn die Beschwerdeführerin habe im Entscheid vom 27. April 2020 als Anwendungsfall einer reduzierten Abgabe einen Käsereibetrieb erwähnt, bei welchem erhebliche Mengen verbrauchten Frischwassers nicht der Kanalisation zugeführt würden. Nach diesen Kriterien erscheine bei einem Reitsportbetrieb eine ähnliche Betrachtung nicht ausgeschlossen, wobei der Umstand, ob die Pferdehaltung in der Landwirtschafts- oder in der Intensiverholungszone stattfindet, bezüglich Abwasserentsorgung keine unterschiedliche Betrachtung nahelege. Schliesslich falle auf, dass die Beschwerdeführerin gegenüber der Beschwerdegegnerin die Möglichkeit einer pauschalen Reduktion nicht erwähnt habe. Dies sei umso weniger nachvollziehbar, als die von der Beschwerdeführerin beauftragte Ingenieurunternehmung eine Pauschale ausdrücklich empfohlen habe. Insgesamt verletze der Entscheid vom 27. April 2020 das rechtliche Gehör der Beschwerdegegnerin (act. G 2 S. 8 f.).

2.3.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid sei das rechtliche Gehör im Rekursverfahren vor der Gemeinde gewahrt worden. Sodann sei sie nicht gehalten gewesen, der Beschwerdeführerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs bekannt zu geben, wie sie zu entscheiden gedenke. Aufgrund des Schreibens vom 13. Januar 2020 (act. G 8/8 Beilage 14) sei der Beschwerdegegnerin ohne Weiteres klar gewesen, welche Beweismittel gefordert seien. Die Beschwerdegegnerin wisse am besten über ihre Betriebsabläufe Bescheid. Die Beschwerdeführerin könne nicht entscheiden, bei welchen Ausleitungen Messgeräte angebracht werden müssten, um die behaupteten Mengen des nicht der Kanalisation zugeführten Frischwassers zu belegen. Mit der Forderung, die Abwassergebühr sei mit einer Pauschale festzulegen, möchte die Beschwerdegegnerin erreichen, dass die Gebühr ohne konkrete Ermittlung des nicht in die Kanalisation eingeleiteten Frischwassers reduziert werde. Die Gebühr könne jedoch nicht gestützt auf blosser Behauptungen reduziert werden. Die Beschwerdegegnerin habe abgabemindernde Tatsachen zu belegen (act. G 5).

Die Beschwerdegegnerin hält dem unter anderem entgegen, dass die Nichtbeachtung des P. __-Berichts durch die Beschwerdeführerin zwar zulässig sei. Jedoch dürfe man



erwarten, dass die Beschwerdeführerin den von ihr in Auftrag gegebenen P.__-Bericht auch eröffne. Dies sei bis heute nicht geschehen und man wisse nicht, warum die Beschwerdeführerin vom Expertenbericht abweiche und welche Messweise sie tolerieren würde. Der R.__ habe schon seit Jahren vier Wassermesser installiert. Abgelesen würden aber lediglich die beiden gemeindlichen Wassermesser. Seit Inkraftsetzung des FR müsste für einen gewerblichen Betrieb mit Tierhaltung die eingeleitete Fracht berücksichtigt werden. Gemäss Art. 4 FR sei nicht der Betrieb beweispflichtig hinsichtlich Fremdwasser, sondern die Gemeinde habe die Gebühr nach der eingeleiteten Fracht festzusetzen. Weshalb die Beschwerdeführerin seit drei Jahren das laufende Verfahren torpediere und die Fakten nicht offenlege, sei unergründlich. Technische Massnahmen im Sinn der Installation von zusätzlichen Wassermessern wären verkraftbar, weil ein Unterzähler rund CHF 300 koste. Wenn die Pumpenleistung gemessen würde, entstünden gar keine Kosten. Es gehe nämlich nicht um Installationsaufwände, sondern um das "was, wer, wie, wo" der Ablesung. Die Beschwerdeführerin müsse nur festlegen, was heute schon bewiesen (bzw. abgelesen) werden könne, nämlich das Bestehen eines enormen Fremdwassers. Dass der Grundeigentümer diese Ablesungen vornehmen dürfe, welche dann für die Ermässigung massgebend seien, sei wohl in der beschwerdeführenden Gemeinde (vgl. act. G 5 Ziffer 4 Absatz 5) ausgeschlossen. Die Beschwerdegegnerin könne seit Jahren beweisen, dass die Menge erheblich sei. Die Beschwerdeführerin akzeptiere diese Aufschriebe einfach nicht und schweige über die Lösungsmöglichkeiten (act. G 10).

3.

3.1.

Das Akteneinsichtsrecht umfasst den Anspruch, während eines hängigen Verfahrens diejenigen Unterlagen einzusehen, auf welche die Behörde ihren Entscheid *zu stützen beabsichtigt* (vgl. R. Wiederkehr, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2016, N. 81 mit Hinweisen). Sodann leitet die Rechtsprechung aus Art. 29 Abs. 2 BV die Pflicht der Behörden ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. statt vieler BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 133 I 270 E. 3.1; BGE 129 I 236 E. 3.2; BGE 126 I 102 E. 2b). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 129 I 232 E. 3.2). Dies ist nur möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinne müssen die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Indes muss sich die Behörde nicht ausdrücklich mit jeder Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen;



vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1).

Die Beschwerdegegnerin bestätigt im vorliegenden Verfahren, dass sie mit der Zustellung der Akten am 30. Juni 2020 erstmals vom P.__-Bericht Kenntnis erhalten habe (act. G 10 S. 2). Im vorinstanzlichen Verfahren konnte sie sich dementsprechend zu diesem Bericht äussern. Auch wenn der Beschwerdegegnerin das rechtliche Gehör/ Akteneinsicht - wie im vorinstanzlichen Entscheid (act. G 2 S. 7 f.) festgehalten - vor Erlass der Verfügung und nicht erst im Rechtsmittelverfahren zu gewähren gewesen wäre, hätte eine allfällig daraus resultierende Gehörsverletzung aufgrund der umfassenden Einsichts- und Äusserungsmöglichkeit im vorinstanzlichen Rekursverfahren (vgl. act. G 8/12) als geheilt zu gelten (vgl. Rizvi/Risi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti a.a.O., N. 11 zu Art. 15-17 VRP mit Hinweisen). Die Frage, ob - wie die Beschwerdeführerin geltend macht (act. G 5 Ziffer III.) - die Beschwerdegegnerin bereits am 13. März 2020 eine Vernehmlassung mit Aktenverzeichnis, in welchem auch der P.__-Bericht vermerkt war, erhalten hat, lässt sich gestützt auf die dem Verwaltungsgericht eingereichten Akten nicht abschliessend beantworten. Die Frage kann jedoch aufgrund der geschilderten sowie der nachstehend noch darzulegenden Gegebenheiten offenbleiben.

3.2.

Die Bemessung der vorliegend in Frage stehenden Abwassergebühr bzw. die von der Beschwerdegegnerin verlangte Reduktion der Gebühr steht vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips. Dieses verlangt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 139 III 334 E. 3.2.4). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Bürger verschafft (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers) oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (aufwandorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers). Die beiden Kriterien sind indes bloss Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts einer staatlichen Leistung (zum Ganzen BGer 2C_900/2011 vom 2. Juni 2012 E. 4.2 mit zahlreichen Hinweisen; BGE 139 III 334 E. 3.2.4). Dabei bleibt eine gewisse *Pauschalierung* oder *Schematisierung* zulässig und ist eine solche auch mit der Rechtsgleichheit vereinbar (BGE 139 I 138 E. 3.5; 138 II 111 E. 5.3.4; 137 I 257 E. 6.1.1).



3.3.

3.3.1.

Als dargetan und unbestritten (vgl. act. G 12 S. 2) zu gelten hat, dass bei der Liegenschaft der Beschwerdegegnerin Abwasser vorab aus dem Pferdehaltungsbetrieb und damit aus einer gewerblichen Tätigkeit anfallen. Nach dem steuer- und abgaberechtlichen Grundsatz, wonach die Behörde die Beweislast für Tatsachen trägt, welche die Abgabeschuld begründen oder mehren und die abgabepflichtige Person für Tatsachen, welche die Abgabeschuld aufheben oder mindern (vgl. Zigerlig/Oertli/Hofmann, Das st. gallische Steuerrecht, 7. Aufl. 2014, VI. N. 15, VII. N. 23), hat die Beschwerdegegnerin - entgegen ihrer offenbaren Auffassung (vgl. act. G 10 S. 3 unten) - den für eine Gebührenreduktion im Sinn von Art. 7 FR vorausgesetzten Beweis für die Menge des für die Pferdehaltung verbrauchten und nicht in die Kanalisation eingeleiteten Frischwassers zu leisten. In diesem Zusammenhang weist die Beschwerdeführerin an sich zutreffend darauf hin, dass sie nicht gehalten war, der Beschwerdegegnerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs bekannt zu geben, *wie* sie zu entscheiden gedenkt (vgl. act. G 5 Ziffer IV.2). Indes hätte sie der Beschwerdegegnerin - im Sinn eines voraussehbaren und rechtsgleichen Vorgehens (vgl. vorstehende E. 2.1) - bekanntgeben müssen, auf welcher *rechtlichen und tatsächlichen Grundlage* sie zu entscheiden gedenkt. Mithin hätten der Beschwerdegegnerin, welche bereits 2018/19 auf eigene Kosten die Bestandesaufnahme Entwässerung durch die K.____ AG veranlasst und geliefert hatte (act. G 8/8 Beilage 6), für die Erbringung des ihr auferlegten Beweises von Seiten der Beschwerdeführerin die konkreten Voraussetzungen und Modalitäten einer Reduktion der Abwassergebühr bekannt gegeben werden müssen. Auch wäre offenzulegen gewesen, weshalb eine pauschale Reduktion der Gebühr auf Seiten der Beschwerdeführerin nicht in Betracht gezogen wird. Auf diese Weise hätte die Beschwerdegegnerin sich über die Erforderlichkeit allfälliger baulicher Massnahmen/Installationen und die daraus sich ergebenden Kosten ein Bild machen und das weitere Vorgehen danach ausrichten können. Dies war - wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid einlässlich und überzeugend ausführte - aufgrund der Ausführungen im Entscheid vom 27. April 2020 nicht möglich. Insbesondere hätte sich die Beschwerdeführerin nicht mit dem Hinweis begnügen dürfen, dass alle ermittelten technischen Massnahmen mit hohem Aufwand verbunden seien und für eine Gebührenreduktion die nicht in die Kanalisation eingeleitete Wassermenge erheblich sein müsse, wobei die Herabsetzung "nicht zwingend im gleichen Verhältnis" vorgenommen würde (vgl. act. G 8/8 Beilage 14). Vage Umschreibungen dieser Art, zumal ohne Hinweis auf die im technischen Bericht vom



28. August/27. September 2019 (act. G 8/8 Beilage S. 4 f.) angeführte Pauschalierungsmöglichkeit, helfen für die Leistung des Beweises nicht weiter.

3.3.2.

Im Schreiben vom 19. Dezember 2013 (act. G 8/8 Beilage 12) hatte die Beschwerdeführerin darauf hingewiesen, dass aufgrund der unterschiedlichen Nutzung des Frischwassers auf dem Hof nicht ermittelt werden könne, welche Menge in die öffentliche Kanalisation gelange. Die nicht in die Kanalisation eingeleitete Wassermenge schätzte sie damals "auf jeden Fall weniger hoch" ein als im Gesuch der Beschwerdegegnerin (mit 584 m³) angegeben, ohne dies jedoch näher zu begründen; dies obschon die Beschwerdegegnerin in ihrem damaligen Gesuch konkrete Zahlen genannt hatte (vgl. act. G 8/8 Beilage 12 S. 1). Nicht erkennbar blieb im Weiteren, auf welche Rechtsprechung sich die Beschwerdeführerin mit ihrem damaligen Hinweis bezog, dass eine erhebliche Reduktion im Sinn von Art. 7 FR erst bei einer Wassermenge von 500 m³ gegeben sei (vgl. act. G 8/8 Beilage 12). Bei der *erheblichen Reduktion* im Sinn von Art. 7 FR dürfte es nicht um eine absolute und unveränderliche Grösse gehen, sondern um einen *relativen, mit der gesamten in Frage stehenden Abwassermenge des Betriebs in Beziehung stehenden Wert*. Vor diesem Hintergrund wäre im Nachgang zum Gesuch 2017 auch die - im technischen Bericht ausdrücklich empfohlene (act. G 8/8 Beilage 11 S. 4 f.) - Pauschalierung der Reduktion näher zu prüfen gewesen, zumal im Bericht von einer zusätzlichen Induktionsmessung abgeraten worden war (act. G 8/8 Beilage 11 S. 4) und es sich bei der Anzahl Tiere auf dem Hof, ihrer Anwesenheitsdauer und ihrem Trinkbedarf um (annäherungsweise) feststellbare Grössen handelt. Hierfür hat die Beschwerdegegnerin - wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält (act. G 16 S. 2 oben) - die entsprechenden Daten zu liefern und zu belegen. Eine Pauschalierung stellt eine blosser Bemessungsart dar und ändert als solche - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 IV. 4.) - nichts daran, dass die Beschwerdegegnerin für das nicht in die Kanalisation eingeleitete Frischwasser beweispflichtig ist. Der Beschwerdegegnerin wäre indes Gelegenheit einzuräumen gewesen, anhand der erwähnten Grössen den ihr obliegenden Beweis für das betreffende Jahr zu leisten. In diesem Zusammenhang blieb die von der Beschwerdegegnerin gemachte Feststellung, wonach die technischen Messgeräte bereits vorhanden seien und die Beschwerdeführerin in der Pflicht sei, das Ableseprozedere festzulegen bzw. die Messuhren selbst abzulesen (act. G 14 S. 3 unten und S. 5), von Seiten der Beschwerdeführerin unkommentiert. Selbst wenn die bestehenden Wasserzähler *für sich allein* als nicht hinreichend erachtet werden können, sind deren Messwerte im Rahmen der Beweiswürdigung als eines von



mehreren in Betracht kommenden Beweismitteln zu berücksichtigen und Messungenauigkeiten gegebenenfalls durch pauschale Korrekturen Rechnung zu tragen. Erst aufgrund des Beweisergebnisses lässt sich die Frage beantworten, ob es sich um eine *erhebliche* Menge im Sinn Art. 7 FR handelt.

Die Befürchtung der Beschwerdeführerin, dass die Bewilligung einer Reduktion Schule machen könnte und als Folge davon eine Reduktion auch von anderen Grundeigentümern verlangt würde (vgl. act. G 5 Ziffer 4 letzter Absatz), mag aus ihrer Sicht verständlich erscheinen, vermag indes vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips (vorstehende E. 3.2) für sich allein als Begründung für eine Verweigerung der Gebührenreduktion nicht zu genügen. Deshalb drängte es sich im vorinstanzlichen Verfahren auf, die Sache zur weiteren Sachverhaltsfeststellung und Gehörgewährung an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen. Der angefochtene Entscheid lässt sich daher nicht beanstanden.

4.

Die Beschwerde ist unter Bestätigung des angefochtenen Entscheids abzuweisen. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin wird somit kostenpflichtig. Eine Gebühr von CHF 1'500 erscheint für das vorliegende Verfahren angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdegegnerin Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerdeverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten zu (sGS 963.75, HonO). Vorliegend bezifferte der Vertreter der Beschwerdegegnerin seinen Aufwand mit CHF 950 (act. G 10 S. 1) bzw. CHF 1'250 (act. G 14 S. 1) einschliesslich Mehrwertsteuer. Da die Beschwerdegegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Rechtsvertreters belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher müsste die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. statt vieler VerwGE B 2017/9 vom 26. April 2017 E. 1). Mit Blick darauf, dass der in Rechnung gestellte Betrag tiefer liegt als die für vergleichbare Fälle zugesprochenen Pauschalentschädigungen, rechtfertigt es sich, die im (höheren) Betrag von CHF 1'250 bereits enthaltene Mehrwertsteuer nicht in Abzug zu bringen. Der Beschwerdegegnerin ist daher eine Entschädigung von CHF 1'250 zuzüglich Barauslagenpauschale von CHF 50 (4%) auszurichten.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt amtliche Kosten von CHF 1'500; auf die Erhebung wird nicht verzichtet.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 1'250, zuzüglich Barauslagen von CHF 50.