

Strittig waren Kehrlichtgebühren für zwei Betriebe, die dem einzelzeichnungsberechtigten Verwaltungsratspräsidenten zugestellt worden waren, welcher dagegen rekurierte. Dieser war zudem Geschäftsführer und Eigentümer jener Liegenschaft, in welcher die Gesellschaften domiziliert waren und wo er auch selbst wohnte. Strittig war, ob die Gesellschaften, die weder Angestellte noch Betriebsmittel hatten und auch keine Waren oder Dienstleistungen erzeugten und damit keinen Umsatz erzielten, die Gebühr zu entrichten hatten und ob der Geschäftsführer als Schuldner bezeichnet werden konnte.

Aus den Erwägungen:

3.1 Im angefochtenen Beschluss führt die Vorinstanz aus, gemäss Handelsregister verfügten beide Gesellschaften über ein eigenes Rechtsdomizil, womit gegenüber dem Handelsregisteramt der Nachweis erbracht worden sei, dass die Gesellschaften gestützt auf einen Rechtstitel über eigene Räumlichkeiten verfügten, andernfalls sie mit einer c/o-Adresse eingetragen worden wären. Die beiden Gesellschaften würden daher die Voraussetzungen von Betrieben erfüllen, weshalb sie - gestützt auf Art. 6 (namentlich Abs. 3) der kommunalen Abfallverordnung - die Kehrlichtgrundgebühr zu entrichten hätten, unabhängig davon, ob sie Dienstleistungen der Gemeinde im Abfallbereich beanspruchen würden.

3.2 Der Rekurrent macht geltend, die Erhebung einer Kehrlichtgrundgebühr sei unzulässig, wenn die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Abfallentsorgung nicht gegeben seien oder wenn die Abfallentsorgung weder direkt noch indirekt in Anspruch genommen werde. Das kommunale Ausführungs- und Gebührenreglement zur Abfallverordnung sei mangelhaft, da es keine klaren Ausnahmetatbestände für die Erhebung der Kehrlichtgrundgebühr festlege. Auch die Betriebsdefinition in Art. 2 Abs. 2 dieses Reglements sei fehlerhaft und rechtswidrig, da die festgelegten Kriterien zu einer nicht sachgerechten Erhebung der Kehrlichtgrundgebühr führten. Als Betrieb im Sinne der Abfallgesetzgebung müsse «jede Wirtschaftsgüter produzierende oder Dienstleistungserbringende wirtschaftliche Einrichtung» gelten, da bei diesen per se davon auszugehen sei, dass durch ihre Tätigkeit Abfall anfalle. Werde hingegen nicht produziert und nichts erbracht, bestehe zumindest die Möglichkeit, dass kein Abfall anfalle bzw. anfallen könne und es sich somit nicht um einen Betrieb im Sinne der Abfallgesetzgebung handle. Art. 2 Abs. 2 des Reglements berücksichtige demgegenüber in unzulässiger Weise die Konstituierung sowie ein einkommensabhängiges Kriterium für Einzelfirmen. Dies führe dazu, dass in Missachtung von Art. 6 Abs. 3 der kommunalen Abfallverordnung Betriebe aus rein formellen Gründen von der Gebührenpflicht ausgenommen würden, während umgekehrt Gesellschaften, die überhaupt keinen Abfall produzierten, die Gebühr bezahlen müssten. Darin liege auch ein Verstoß gegen das Gebot der Rechtsgleichheit. Unzulässig sei es weiter, wenn gemäss Art. 5 Abs. 2 des Reglements die Grundgebühr von demjenigen, der den

Betrieb führe, geschuldet sei; dies entbehre zumindest für juristische Personen jeglicher rechtlichen Grundlage.

Konkret den angefochtenen Beschluss betreffend hält der Rekurrent sodann fest, die Vorinstanz habe zu Unrecht Art. 6 Abs. 3 der kommunalen Abfallverordnung zur Anwendung gebracht, da ausschliesslich Betriebe im Sinne der Abfallgesetzgebung überhaupt eine Grundgebühr zu entrichten hätten. Da diese Voraussetzung nicht erfüllt sei, komme die genannte Bestimmung gar nicht zum Tragen. Die beiden Gesellschaften hätten weder Angestellte noch Betriebsmittel, würden weder Waren noch Dienstleistungen erzeugen und keinen Umsatz erzielen. Falsch sei weiter die Aussage, wonach die beiden Gesellschaften als Firmen des Rekurrenten eingetragen seien, da Handelsregistereinträge nichts über die Besitzverhältnisse aussagten. Die Gesellschaften hätten auch keinen Geschäftsführer, da es keine Geschäfte zu führen gebe. Im Übrigen sei es ohnehin unzulässig, dass die Gebühren dem Rekurrenten privat in Rechnung gestellt worden seien, da weder die Eigentümer noch die Organe Schuldner der Grundgebühr für eine juristische Person sein könnten. Weiter sei es für die Erhebung der Grundgebühr irrelevant, ob die Gesellschaften über eine Domizil- oder nur über eine c/o-Adresse verfügten, da dies nichts darüber aussage, ob und in welchem Umfang eine Gesellschaft wirtschaftlich tätig sei. Die weder in der kommunalen Abfallverordnung noch im Reglement vorgesehene Ausnahme für «c/o-Gesellschaften» sei willkürlich und somit rechtswidrig. (...)

3.3 Die Vorinstanz verweist in ihrer Vernehmlassung auf die Betriebsdefinition gemäss Art. 2 Abs. 2 des Reglements und legt dar, die Regelung basiere auf der Überlegung, dass nur effektiv bestehende und konstituierte Gesellschaften als Betriebe gelten sollten und nicht auch irgendwelche Hobbytätigkeiten eines Einfamilienhausbesitzers unter die Betriebsdefinition fielen. Daher werde bei den juristischen Personen nebst der Konstituierung auch auf das Bestehen eines Geschäftslokals abgestellt. Hierfür stelle die Gemeinde auf den Handelsregistereintrag ab, da die Gesellschaft gemäss Art. 117 der Handelsregisterverordnung (HRegV) gegenüber der Handelsregisterbehörde schriftlich darzulegen habe, ob ein eigenes Rechtsdomizil im Sinne eigener Räumlichkeiten bestehe. Die Unterscheidung sage zwar nichts über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, wohl aber etwas darüber aus, ob die Gesellschaft vor Ort ein Geschäftslokal führe. Dabei handle es sich nicht um ein willkürliches Kriterium, da gerade der räumliche Bezug ein entscheidendes Kriterium für eine abgaberechtliche Festlegung einer Grundgebühr sei. Schliesslich weist die Vorinstanz darauf hin, bei der streitgegenständlichen Grundgebühr handle es sich um eine verbrauchsunabhängige Gebühr, womit der im Einzelfall bezogene konkrete Nutzen für die Erhebung der Grundgebühr nicht entscheidend sei, sofern die abgabepflichtige Gesellschaft die anderen Voraussetzungen, insbesondere die Möglichkeit der Nutzung der Abfallinfrastruktur, erfülle.

4. Entsorgungsgebühren dienen der Finanzierung der Kosten für den Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung von Abfallanlagen sowie der übrigen Kosten der Abfallbewirtschaftung. Mit dieser Zwecksetzung kennzeichnen sie sich regelmässig als Benutzungsgebühren. Als solche

bedürfen sie einer formellen gesetzlichen Grundlage. Auch haben sich Kehrrechtgebühren als Benutzungsgebühren am Kostendeckungsprinzip zu orientieren, dem aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz abgeleiteten Äquivalenzprinzip zu genügen sowie dem Willkürverbot und dem Rechtsgleichheitsgebot standzuhalten. Sie haben zudem dem im Umweltschutzrecht des Bundes verankerten Verursacherprinzip zu entsprechen (vgl. zum Ganzen VB.2000.00105, E. 3. = BEZ 2000 Nr. 42).

Aus dem Äquivalenzprinzip, welches namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]) konkretisiert, ergibt sich, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen muss. Dieser Wert bestimmt sich nach dem (nicht notwendigerweise wirtschaftlichen) Nutzen, welchen die Leistung dem Pflichtigen bringt, oder aber nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., 2020, Rz. 2758 ff. und 2785 ff.). Allerdings sind Pauschalierungen aus Gründen der Verwaltungsökonomie zulässig. Nicht notwendig ist, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2787, mit weiteren Hinweisen).

Auf bundesrechtlicher Ebene gründet die streitige Kehrrechtgrundgebühr in Art. 32a des Umweltschutzgesetzes (USG). Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt (Abs. 1 lit. a). Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden (Abs. 2). Im kantonalen Recht ist § 37 des Abfallgesetzes (AbfG) massgebend, wonach die Gemeinden nach Volumen oder Gewicht bemessene kostendeckende Gebühren, wie Sack-, Marken- oder Containergebühren mit oder ohne pauschale Grundgebühr erheben (Abs. 2 Satz 1). Die unmittelbare kommunale Grundlage der streitbetreffenden Gebühr findet sich in Art. 6 der kommunalen Abfallverordnung (im Folgenden: Abfallverordnung). Danach werden die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen den Verursachern oder Inhabern mittels kostendeckenden Gebühren überbunden (Abs. 1). Die Gebühren setzen sich zusammen aus einer Grundgebühr und teils mengenabhängigen Gebühren (Abs. 2). Die Grundgebühren werden pro Wohneinheit und pro Betrieb einmal pro Jahr erhoben, wobei die Grundgebühr auch zu entrichten ist, wenn keine Dienstleistungen der Gemeinde im Abfallbereich beansprucht werden (Abs. 3). Im kommunalen Ausführungs- und Gebührenreglement zur Abfallverordnung (im Folgenden: Reglement) wird zunächst in Art. 1 festgehalten, die festgesetzten Gebühren hätten den Aufwand für die Entsorgung von Siedlungsabfällen in der Gemeinde A zu decken (Abs. 1), wobei die Gebühren gemäss Abs. 2 aus (a) einer Grundgebühr pro Wohneinheit und pro Betrieb (zur Finanzierung der Separatsammlungen und der Administration) sowie (b) mengenabhängigen Gebühren (nach Gewicht oder Volumen für Kehrrecht und Sperrgut) bestehen. Die Erhebung der Grundgebühr wird sodann in Art. 2 geregelt, wobei Abs. 2 festhält,

als Betriebe für die Verrechnung einer Grundgebühr würden Gewerbe-, Industrie-, Handels-, Dienstleistungs-, Büro- und Landwirtschaftsbetriebe gelten, wenn sie entweder als juristische Person (des ZGB und des OR) oder als Personengesellschaft konstituiert seien oder der Inhaber als Einzelfirma konstituiert sei und der Inhaber mehr als 50 % des Einkommens aus dieser Tätigkeit generiere. Art. 5 des Reglements schreibt sodann unter anderem vor, die Grundgebühr werde von demjenigen geschuldet, welcher im Zeitpunkt der Rechnungsstellung Eigentümer der Liegenschaft sei oder einen Betrieb gemäss Art. 2 Abs. 2 führe; mit Mietern und Pächtern würden keine Verbindlichkeiten eingegangen (Abs. 2). Würden Betriebe gemäss Art. 2 Abs. 2 in einer Wohneinheit geführt, sei sowohl eine Grundgebühr für die Wohneinheit wie auch eine für den Betrieb geschuldet (Abs. 4).

5.1 Was zunächst die Regelung in Art. 5 Abs. 2 des Reglements anbelangt, so erscheint in der Tat fraglich, ob es zulässig ist, bei einem einer juristischen Person zuzuordnenden Betrieb eine als Geschäftsführer qualifizierte natürliche Person als Schuldner der Kehrgrundgebühr zu bezeichnen, ganz abgesehen davon, dass mit «demjenigen ... der einen Betrieb gemäss Art. 2 Abs. 2 führt» an sich auch die entsprechende juristische Person selbst gemeint sein könnte. Die Frage kann allerdings offen bleiben, da die genannte Bestimmung wie vorstehend dargelegt alternativ auch den Grundeigentümer als Schuldner bezeichnet, was durch den ausdrücklichen Hinweis, wonach mit Mietern und Pächtern keine Verbindlichkeiten eingegangen würden, bekräftigt wird. Diese Regelung ist jedenfalls hinsichtlich einer Grundgebühr nicht zu beanstanden und im Übrigen nicht unüblich (vgl. Abs. 6 der in VB.2000.00105, E. 3.c = BEZ 2000 Nr. 42, zitierten kommunalen Bestimmung). (...) Bereits unter diesem Titel war es mithin gestützt auf Art. 5 Abs. 2 des Reglements zulässig, die strittigen Grundgebühren der beiden Gesellschaften, deren Domiziladresse sich auf diese Parzelle bezieht, dem Rekurrenten in Rechnung zu stellen. (...)

5.2 Zu prüfen sind somit die materiellen Einwände, welche der Rekurrent einerseits - im Sinne einer akzessorischen Normenkontrolle - gegen die einschlägigen kommunalen Bestimmungen und andererseits gegen deren konkrete Anwendung im vorliegenden Fall vorbringt. Dabei lässt sich der einschlägigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung Folgendes entnehmen: Soweit eine Grundgebühr mengenunabhängige Kosten (beispielsweise für Administration) abdeckt, widerspricht sie dem Verursacherprinzip nicht; soweit über die Grundgebühr die Kosten von Separatsammlungen gedeckt werden, lässt sich diese Art der Finanzierung zwar nicht mehr unter Hinweis auf das Verursacherprinzip rechtfertigen, doch liegt stattdessen ein Anwendungsfall von Art. 32a Abs. 2 USG vor (VB.99.00169, E. 6.a = BEZ 1999 Nr. 34). Hinsichtlich des Äquivalenzprinzips und des Rechtsgleichheitsgebots ist sodann zu beachten, dass eine gewisse Pauschalierung bei der Gebührenbemessung aus Gründen der Verwaltungsökonomie zulässig ist (vgl. bereits vorstehend E. 4), und sich eine solche Pauschalierung nach einheitlichen Grundsätzen insbesondere rechtfertigt, wenn es sich um tiefe Gebührensätze handelt, da der Aufwand der Verwaltung zur Gebühreneintreibung wie auch der zusätzliche Erfassungsaufwand für eine differenzierte Gebührenerhebung in einem vernünftigen Verhältnis zum Gesamtertrag aus dieser Gebühr stehen sollte (a.a.O., E. 6.b). Ausgehend von diesen Grundsätzen wird eine

Kehrichtgrundgebühr mit entsprechender - auch vorliegend (vgl. E. 4) gegebener - Zwecksetzung als zulässig erachtet, sobald die blosser Möglichkeit besteht, die Kehrichtabfuhr jederzeit zu benützen. Ob das Äquivalenzprinzip eingehalten ist, beurteilt sich daher unabhängig von der effektiven Benützung der Entsorgungsinfrastruktur (a.a.O., E. 6.c, auch zum Folgenden). Das Äquivalenzprinzip kann im Übrigen im Rahmen der Festsetzung von Kehrichtgrundgebühren keine absolute Geltung beanspruchen, da es durch die Steuerungsfunktion, die der Grundgebühr im Rahmen der gesamten Abfallentsorgung zukommt - insbesondere Verhinderung unzweckmässiger oder rechtswidriger Entsorgungswege -, relativiert wird.

Aufgrund dieser Ausführungen zeigt sich zunächst, dass bezüglich der Erhebung von Kehrichtgrundgebühren als per definitionem mengenunabhängigen Gebühren die Anforderungen sowohl des Verursacher- als auch des Äquivalenzprinzips zwangsläufig gelockert sind. Wie aufgezeigt kommt dies in Art. 6 der Abfallverordnung denn auch insofern zum Ausdruck, als ausdrücklich festgehalten wird, die Grundgebühr sei unabhängig von der effektiven Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen im Abfallbereich zu entrichten. Nicht überzeugend erscheint die Differenzierung, die der Rekurrent hinsichtlich dieser Bestimmung vorzunehmen versucht, indem er sie zwar für Abfall produzierende Betriebe, die eine bestimmte Dienstleistung nicht beanspruchen, gelten lassen will, davon jedoch die streitbetroffenen Gesellschaften unterscheidet, da diese gar keine Betriebe im Sinne der Abfallverordnung seien. Zwar trifft es zu, dass bezüglich des Verhältnisses von Verursacherprinzip und Kehrichtgrundgebühr in der Rechtsprechung - nebst dem vorstehend Dargelegten - ausgeführt wird, spezifisch die Festlegung der Bemessungsgrundlage betreffend sei das Verursacherprinzip zu beachten (VB.2000.00105, E. 5.b = BEZ 2000 Nr. 42, auch zum Folgenden). Dabei wird jedoch festgehalten, mit einer Umschreibung wie «Wohnungen und Betriebe» werde auf diejenigen Einheiten Bezug genommen, die «in der Regel» Abfälle entsorgen und deshalb als Verursacher der Beseitigungskosten anzusehen seien. Als massgebliches und sachgerechtes Kriterium für die Bestimmung der zur Entrichtung einer Kehrichtgrundgebühr Verpflichteten erweist sich damit - in Übereinstimmung mit der zutreffenden Auffassung der Vorinstanz - zunächst der Umstand, dass das Vorliegen der Einheit (Wohneinheit oder Betrieb), an die angeknüpft werden soll, mit der Möglichkeit einer Nutzung der Abfallinfrastruktur einhergeht.

Diese Möglichkeit einer entsprechenden Nutzung ist im Falle der streitbetroffenen Gesellschaften gegeben. Gemäss Art. 117 Abs. 4 HRegV fordert das Handelsregisteramt bei Umständen, die den Anschein erwecken, dass die als Rechtsdomizil angemeldete Adresse eine c/o-Adresse ist, die Rechtseinheit auf, entweder eine Erklärung des Domizilhalters oder Belege für eine eigene Adresse, insbesondere Mietverträge oder Grundbuchauszüge, einzureichen. Daraus erhellt, dass bei Domizil- im Unterschied zu c/o-Adressen gerade davon ausgegangen wird, dass die fragliche Rechtseinheit über eigene Räumlichkeiten verfügt (...). Nachdem vorliegend die fraglichen Gesellschaften je eine Domiziladresse in der rekurrentischen Liegenschaft ausweisen, ist es somit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz davon ausgegangen ist, es bestehe ein räumlicher Anknüpfungspunkt im Sinne eines Geschäftslokals. Mit

der Nutzung von Räumen geht aber zwangsläufig zumindest die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Abfallinfrastruktur einher. Ob eine solche effektiv erfolgt, ist demgegenüber nicht massgeblich, weshalb der rekurrentische Hinweis auf die konkrete Ausgestaltung der Tätigkeit der beiden Gesellschaften unbehelflich ist. Damit ist zugleich gesagt, dass die von der Vorinstanz vorgenommene Unterscheidung zwischen Gesellschaften mit Domizil- und solchen mit c/o-Adressen sich mit seiner Anknüpfung an ein raumbezogenes Kriterium als sachgerecht erweist. Dass demgegenüber - wie dies der Rekurrent vertritt - ein Betrieb im Sinne der Abfallverordnung von vornherein nur vorliegen könnte, wenn Wirtschaftsgüter produziert oder Dienstleistungen erbracht werden, bzw. dass massgeblich wäre, ob effektiv Abfall anfällt, trifft wie aufgezeigt gerade nicht zu.

Der Rekurrent beanstandet die in Art. 2 Abs. 2 des Reglements enthaltene Betriebsdefinition auch insofern, als sie zu ungerechtfertigten Ausnahmen von der Gebührenpflicht führe, was das Gleichbehandlungsgebot verletze. Angesichts des umfassenden Einbezugs von juristischen Personen und Personengesellschaften richtet sich diese Kritik primär gegen die Behandlung der Einzelfirmen, bei denen eine Differenzierung nach Massgabe des (relativen) Umfangs der Tätigkeit vorgenommen wird. In gleicher Weise beanstandet der Rekurrent hinsichtlich der (zusätzlich zur Umschreibung in Art. 2 Abs. 2 des Reglements vorgenommenen) Unterscheidung von Gesellschaften mit Domizil- und solchen mit c/o-Adressen, dass auch letztere eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben könnten. Zwar trifft es zu, dass mit den konkret verwendeten Abgrenzungen Fallkonstellationen auftreten können, in denen Gesellschaften oder Einzelfirmen, welche die Abfallinfrastruktur in Anspruch nehmen, dennoch keine Kehrrechtgrundgebühr entrichten müssen. Indessen ist zu berücksichtigen, dass bereits die Bestimmung der Abgabepflichtigen im Interesse einer ökonomischen Verwaltungsführung nach verhältnismässig einfach zu handhabenden Kriterien erfolgen muss, andernfalls der generierte Verwaltungsaufwand zum Gebührenertrag - namentlich mit Blick auf den tiefen Ansatz von Fr. 190.-- pro Jahr - in einem offenkundigen Missverhältnis stehen würde. Aus diesem Grund vermögen die vom Rekurrenten angeführten Fallkonstellationen auch keine rechtserhebliche Ungleichbehandlung zu begründen, die Anlass für eine Änderung der einschlägigen Betriebsdefinition bzw. der diese umsetzenden kommunalen Verwaltungspraxis bieten würde. (...)