

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

I. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Entscheid vom 16. Februar 2006

In der Beschwerdesache
(1A 05 149)

Gemeinde X.,

Beschwerdeführerin,

gegen

die **Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion**, Chorherrengasse 17, Postfach, 1700
Freiburg,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

**Gemeinderecht,
Nichtgenehmigung einer Klausel des Abwasserreglements,
(Entscheid der Direktion vom 4. Oktober 2005)**

hat sich ergeben:

- A. Am 5. Dezember 2003 nahm die Gemeindeversammlung der Gemeinde X. das Abwasserreglement an. Dessen Art. 32 enthielt betreffend die Festsetzung der jährlichen Gebühren für die öffentlichen Abwasseranlagen folgende Regelung:

"1) jährliche Grundgebühr

Ausnützungsziffer des Zonenplans mal die Quadratmeter der Parzellenfläche zu mind.

*Fr. 0.30, maximal Fr. 0.80. **Für Parzellen mit mehr als 1000 m2 wird eine Fläche von 1000 m2 zugrunde gelegt.***

(...)".

- B. Am 14. April 2004 genehmigte die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg (im Folgenden: RUBD) das Abwasserreglement der Gemeinde X. mit Ausnahme des zweiten Satzes von Art. 32 Abs. 1, welcher gestrichen wurde. Der Genehmigungsentscheid erfolgte ferner unter dem Vorbehalt, dass die Gemeinde innert zwei Jahren die Gebühren an das Kostendeckungsprinzip gemäss Art. 60a Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) anpasse. In der Folge trat das Abwasserreglement - ausgenommen der gestrichenen Klausel - in Kraft (Art. 38 des Abwasserreglements).
- C. Mit Schreiben vom 19. Oktober 2004 an die RUBD erklärte der Gemeinderat im Namen der Gemeinde X. seine Absicht, sowohl die Grund- als auch die Benützungsgebühren stufenweise zu erhöhen, um den gesetzlichen Vorgaben nachzukommen. Gleichzeitig stellte die Gemeinde ein Wiedererwägungsgesuch im Zusammenhang mit der Streichung von Art. 32 Abs. 1 Satz 2 des Abwasserreglements und beantragte die Genehmigung dieser Klausel. Sie berief sich unter anderem auf den Fall der Nachbargemeinde Y., für welche eine ähnliche Regelung bestand. Am 11. Januar 2005 teilte die RUBD der Gemeinde X. mit, dass auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten werden könne. Ferner wurde die Gesuchstellerin darauf hingewiesen, dass die RUBD die Gemeinde Y. auffordern würde, ihr Reglement entsprechend anzupassen.
- D. Das Abwasserreglement in der von der RUBD genehmigten Fassung wurde der Gemeindeversammlung erneut zur Abstimmung vorgelegt. Der Antrag des Gemeinderates, die nicht genehmigte Klausel aus dem Abwasserreglement zu streichen, wurde jedoch am 10. Juni 2005 von der Gemeindeversammlung abgelehnt. In der Folge ersuchte die Gemeinde die RUBD mit Schreiben vom 2. August 2005 um einen "definitiven Entscheid", der allenfalls an das Verwaltungsgericht hätte weitergezogen werden können. Die RUBD behandelte das

eingereichte Gesuch als impliziten Antrag um nachträgliche Genehmigung der gestrichenen Klausel und lehnte es mit Verfügung vom 4. Oktober 2005 ab. Ferner wies sie die Gemeinde darauf hin, dass auch bei einer allfälligen Beschwerde an das Verwaltungsgericht das Abwasserreglement weiterhin in der am 14. März 2004 genehmigten Fassung gelte, da die seinerzeit erlassene Verfügung in Rechtskraft erwachsen sei.

- E. Gegen den Entscheid der RUBD vom 4. Oktober 2005 reicht die Gemeinde X. mit Eingabe vom 2. November 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg ein. Sie wehrt sich gegen die Verweigerung der nachträglichen Genehmigung der gestrichenen Klausel.

Die Vorinstanz schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Der I. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht leitet seine Zuständigkeit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde aus Art. 114 Abs. 1 lit. a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) i.V.m. Art. 158 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) und Art. 4 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes vom 22. Mai 1974 zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (AG GSchG; SGF 812.1) ab.

Gemäss Art. 76 lit. b VRG ist eine Behörde beschwerdeberechtigt, sofern ein Gesetz ihre Legitimation anerkennt. Art. 158 GG hält fest, dass Entscheide, die vom Staatsrat, von der für die Gemeinden zuständigen Direktion, von den Oberamtännern, vom Amt für Gemeinden oder von den in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden in der Ausübung ihrer Aufsicht getroffen werden, von den Gemeinden gemäss den Vorschriften des VRG angefochten werden können. Demnach ist die Legitimation der Gemeinde zur Anfechtung des Genehmigungsentscheides der RUBD (Art. 149 Abs. 3 GG und 4 Abs. 3 AG GSchG) gegeben.

Mit Eingabe vom 2. November 2005 wurde die dreissigtägige Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 1 VRG) eingehalten.

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Gemäss Art. 102 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG; SGF 710.1) erfolgt die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen auf der Grundlage eines Reglements. Im Bereich der Abwasserreinigung wird ein solches Reglement von den Gemeinden erlassen und unterliegt der Genehmigung der RUBD (Art. 4 Abs. 3 und 33 Abs. 1 AG GSchG).

Vorliegend ist es unbestritten, dass das kommunale Abwasserreglement insgesamt mit der Genehmigung vom 14. März 2004 in Kraft getreten ist. Streitgegenstand bildet die Verweigerung der nachträglichen Genehmigung einer Klausel, welche für Parzellen von mehr als 1'000 m² nur 1'000 m² als massgebliche Fläche zur Berechnung der jährlichen Grundgebühr berücksichtigt. Nach Auffassung der Vorinstanz verletzte eine derartige Bestimmung sowohl das Verursacherprinzip gemäss Art. 60a Abs. 1 GSchG als auch das Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

Es gilt somit zu prüfen, ob die umstrittene Klausel des Abwasserreglements vor Bundesrecht standhält.

3. a) Die Ausgestaltung der Abgaberegeln obliegt im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben den Kantonen, welche diese Befugnis an die Gemeinden delegieren können (BGE 128 I 46 E. 1b/cc S. 50). Zu den bundesrechtlichen Anforderungen gehört unter anderem der Grundsatz der Kostenverteilung nach dem Verursacherprinzip, welcher in Art. 60a Abs. 1 GSchG festgehalten ist. Gemäss dieser Bestimmung haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben sind insbesondere zu berücksichtigen die Art und die Menge des erzeugten Abwassers (lit. a), die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen (lit. b), die Zinsen (lit. c) sowie der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen (lit. d). Diese Regelung entspricht im Wesentlichen Art. 32a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).

Sowohl Art. 32a USG als auch Art. 60a GSchG stellen Gesetzgebungsaufträge an die Kantone. Diese müssen zugleich mit Gesetzgebungs- oder Aufsichtsmaßnahmen sicherstellen, dass die Gemeinden oder andere öffentlichrechtliche Körperschaften diese Vorgaben einhalten. Die Gemeinden ihrerseits können sich nicht auf ihre Autonomie berufen, um sich der Umsetzung des Bundesrechts zu entziehen (URSULA BRUNNER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich/Basel/Genf 2003, N 20 zu Art. 32a). Für die Konkretisierung der

bundesrechtlichen Anforderungen steht den Kantonen ein breiter Gestaltungsspielraum zu (BGE 125 I 449 E. 3b/bb S. 455).

- b) Verursachergerecht sind Gebühren, wenn sie im Einzelfall berücksichtigen, in welchem Ausmass jemand die angebotenen Dienstleistungen im Bereich der Abwasserentsorgung in Anspruch nimmt. Das Verursacherprinzip verlangt indessen nicht, dass die jeweiligen Abgaben ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge des Abwassers erhoben werden. Es impliziert vielmehr, dass die Gesamtheit der Abfall- bzw. Abwasserverursacher die Gesamtheit der Entsorgungskosten trägt und dass die von jedem einzelnen bezahlten Abgaben einen gewissen Zusammenhang mit der von ihm verursachten Abfall- bzw. Abwassermenge haben (BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 296 f.; BGE 125 I 449 E. 3b/ff S. 456; BGE 125 I 182 E. 4h S. 196 f.; VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, *in* URP 1999, S. 35 ff., 41 mit Hinweisen; BRUNNER, N 23 zu Art. 32a). Insofern sind gewisse Schematisierungen und Pauschalisierungen zulässig; diese finden ihre Grenze im Allgemeinen da, wo der Grundsatz der Rechtsgleichheit oder das Willkürverbot verletzt werden, und im Speziellen dort, wo bestimmte Verursacher systematisch Quersubventionen erhalten (z.B. Einfamilienhausbewohner von Mehrfamilienhausbewohnern, Betriebe von Haushalten, Einheimische von Zweitwohnungseigentümern; BRUNNER, N 23 zu Art. 32a).

Mit dem Verursacherprinzip vereinbar sind unter anderem Regelungen, welche die geschuldeten Gebühren in eine feste (mengenunabhängige) Grundgebühr und eine zur Menge des produzierten Abfalls bzw. Abwassers proportionale (mengenabhängige) Benutzungsgebühr aufteilen (BRUNNER, N 26 zu Art. 32a; HUBER-WÄLCHLI, S. 54 f.; FZR 2005 S. 260 E. 3a). Nicht zulässig sind hingegen Berechnungsmethoden, welche die Menge des tatsächlich anfallenden Abfalls bzw. Abwassers in keiner Weise berücksichtigen (BENOÎT REVAZ, Financement de l'élimination des déchets: Principes et couverture des taxes d'élimination, *in* URP 1999, S. 306 ff., 314).

In der Gemeinde X. werden die jährlichen Abwassergebühren in Form einer festen Grundgebühr (Art. 32 Abs. 1 des Abwasserreglements) und einer vom Frischwasserverbrauch abhängigen Benutzungsgebühr (Art. 32 Abs. 2 des Abwasserreglements) erhoben. Eine derartige Berechnungsmethode ist nach dem Gesagten zulässig.

- c) aa) Die Grundgebühr ist als Entgelt für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur der Abwasserbeseitigung konzipiert. Sie soll als "Bereitstellungsgebühr" berücksichtigen, wie viel Abwasser von der betroffenen Liegenschaft wahrscheinlich anfällt bzw. anfallen könnte und sollte im Wesentlichen zur Deckung der fixen

Kosten, die weitgehend unabhängig von der Abwassermenge anfallen, eingesetzt werden. Als Verursacher der fixen Kosten sind auch jene Haushalte und Betriebe zu betrachten, welche die Infrastruktur im Moment gerade nicht benutzen, sie aber jederzeit benutzen könnten, da der abgabebegründende Tatbestand im blossen Fortbestand des Anschlusses liegt und unabhängig von der Abwassereinleitung ist. Soweit die Kosten dafür zuverlässig bestimmt und auf die einzelnen Anschlüsse verlegt werden, entspricht eine solche Abgabe dem Verursacherprinzip (PETER KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in URP 1999, S. 539 ff., S. 556; HUBER-WÄLCHLI, S. 55; REVAZ, S. 316; zum Begriff der fixen Kosten vgl. auch FZR 2005 S. 260 E. 3d). Für die Berechnung der Grundgebühr besonders gut geeignet, erscheinen Kriterien wie Haushaltgrösse, Wasserverbrauch, Energieverbrauch oder Wohnungsgrösse; die Erhebung einheitlicher Grundgebühren, z.B. pro Gebäude, pro Wohnung oder pro Betrieb kann sich hingegen als zu schematisch erweisen (HUBER-WÄLCHLI, S. 55 f.).

bb) In der Gemeinde X. erfolgt die Erhebung der Grundgebühr nach liegenschaftsbezogenen Kriterien, namentlich nach der Parzellenfläche multipliziert mit der in der jeweiligen Nutzungszone zulässigen Ausnützungsziffer. Solche Faktoren beeinflussen den Aufwand der Abwasserbeseitigung lediglich teilweise. Ein Zusammenhang besteht mit Bezug auf die Kosten für die Erstellung und die Aufrechterhaltung der ständigen Betriebsbereitschaft der Abwasseranlagen, da die Kapazitäten der Abwasserbeseitigung auf die planerisch und baurechtlich möglichen Höchstbelastung auszulegen sind und sich daher nach Grösse und Bebauungsmöglichkeiten der angeschlossenen Liegenschaften richten. Die genannten Kriterien ermöglichen daher grundsätzlich eine verursachergerechte Bemessung unter anderem von Grundgebühren, jedoch nicht von Verbrauchsgebühren (KARLEN, S. 558). Sie bergen jedoch die Gefahr eines erhöhten Schematismus in sich, weshalb von derartigen Kriterien nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden sollte.

Nach Auffassung der Vorinstanz sei es normal, dass sich alle Grundeigentümer, unabhängig davon, ob ihr Grundstück bebaut oder unbebaut ist, an diesen Kosten zu beteiligen hätten. Diese Beteiligung könne auch nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein Eigentümer die baulichen Möglichkeiten voll oder nur teilweise ausnütze. Die Anlagen für die Abwasserentsorgung seien entsprechend dem Nutzungspotential der Bauzone zu dimensionieren und die Kosten für deren Erneuerung und Unterhalt durch alle Grundeigentümer zu tragen.

Dieser Auffassung kann nur teilweise zugestimmt werden. Es trifft zwar zu, dass bei grösseren Parzellen, deren Ausnützungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft sind, die Möglichkeit künftiger Überbauungen unter Ausschöpfung der

höchst zulässigen Ausnützung besteht. Diesen Umständen ist es beim Bau und Unterhalt der Abwasseranlagen angemessen Rechnung zu tragen. Dies bestreitet die Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht. Hingegen können zu schematische Berechnungskriterien unhaltbare Ergebnisse zeitigen, indem bestimmte Gebäudeeigentümer mit übersetzten Grundgebühren belastet werden, die offensichtlich nicht den tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten entsprechen. Wohl dürfen die möglichen Spitzenbelastungen, welche von den einzelnen Liegenschaften ausgehen können und auf die fixen Kosten der Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen einen Einfluss haben, bei der Bemessung der Grundgebühr berücksichtigt werden, doch müssen die gewählten Berechnungskriterien auch geeignet sein, die möglichen Spitzenbelastungen und den damit verbundenen Bereitstellungsaufwand richtig zum Ausdruck zu bringen. Der Bereitstellungsaufwand muss auf die Benützer nach einem rechtsgleichen Massstab verteilt werden und zu den mengenabhängigen Gebühren, welche die normale Nutzung der Liegenschaft mit sich bringt, in einem vernünftigen Verhältnis stehen (vgl. bezüglich des Gebäudeversicherungswertes Urteil des Bundesgerichts vom 5. März 2004, 2P.266/2003, E. 3.4).

cc) Nach dem Gesagten kann ein zu starrer Schematismus den mit dem Verursacherprinzip verfolgten Zielen zuwiderlaufen. Eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Liegenschaften kann durchaus mit dem Verursacherprinzip im Einklang stehen, jedoch müssen, insbesondere bei einer nach mengenunabhängigen Kriterien ausgestalteten Gebühr, sachliche und vernünftige Gründe für die Differenzierung zwischen verschiedenen Kategorien von Grundeigentümern vorgebracht werden. Insbesondere muss die gewählte Berechnungsmethode mit dem Gleichbehandlungsgebot im Einklang stehen.

Es bleibt somit zu prüfen, ob die konkrete Ausgestaltung von Art. 32 Abs. 1 des Abwasserreglements, namentlich dessen zweiter Satz, vor dem verfassungsmässigen Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 BV standhält. Dies muss indessen - wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird - verneint werden.

4. a) Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Gleiches soll nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Das Gleichheitsprinzip verbietet einerseits unterschiedliche Regelungen, denen keine rechtlich erheblichen Unterscheidungen zu Grunde liegen, andererseits untersagt es auch rechtliche Gleichbehandlungen von Fällen, die sich in tatsächlicher Hinsicht wesentlich unterscheiden. Eine Regelung, die Gleiches ungleich behandelt, ist zulässig, wenn diese Ungleichbehandlung notwendig ist, um das Ziel der Regelung zu erreichen, und die Bedeutung des Ziels die Ungleichbehandlung rechtfertigt (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2002,

N 495). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt ein Erlass das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 127 I 185 E. 5 S. 192).

- b) Vorliegend ist es unbestritten, dass die zur Diskussion stehende Klausel eine Ungleichbehandlung zwischen Grundeigentümern, deren Parzellen eine Fläche bis zu 1'000 m² umfassen und solchen, deren Grundstücke grösser als 1'000 m² sind, einführt. Vernünftige Gründe für eine derartige Unterscheidung sind nicht ersichtlich. Nach Angaben der Gemeinde komme es nur selten vor, dass grössere Parzellen nach einer ersten Überbauung später, unter Erhöhung der Ausnützungsziffer, ausgebaut würden. Der Grund liege darin, dass das Bauland in der Gemeinde X. billiger sei als in den Städten und den grösseren Agglomerationen. Dies mag zwar zutreffen, doch stellt dies keinen sachlichen, nachvollziehbaren Grund für die Ungleichbehandlung dar. Es ist namentlich durchaus denkbar, dass auch Eigentümer kleinerer Grundstücke die zulässigen baulichen Möglichkeiten nicht voll ausschöpfen; trotzdem müssen sie gemäss Art. 32 Abs. 1 des Abwasserreglements - ungeachtet der tatsächlichen Nutzung - eine Grundgebühr entrichten, die sich nach der tatsächlichen Grundfläche multipliziert mit der in der jeweiligen Zone zulässigen Ausnützungsziffer berechnet. Umgekehrt besteht die Möglichkeit, dass Eigentümer von Parzellen, deren Fläche 1'000 m² übersteigt, die ihnen zustehenden baulichen Möglichkeiten ganz ausschöpfen. Die Privilegierung von Eigentümern grösserer Grundstücke kann Anreize für Bauherren schaffen, was zu einer Zunahme der baulichen Tätigkeit unter Ausschöpfung der maximal zulässigen Ausnützung führen könnte. Dies würde wiederum stossende Ungleichbehandlungen zwischen den verschiedenen Grundeigentümern und eine Quersubventionierung der Eigentümer grösserer Parzellen von den Eigentümern kleinerer Parzellen bewirken. Insofern ist die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Ungleichbehandlung, wie sie im Falle einer Genehmigung des zweiten Satzes von Art. 32 des kommunalen Abwasserreglements entstehen würde, sich durch keine nachvollziehbaren Gründe rechtfertigen lässt, nicht zu beanstanden.

Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich vor, dass grosse Parzellen im Allgemeinen mehr Garten und Rasen aufweisen, womit ein grösserer Teil des Regenwassers versickere und nicht durch die Abwasserleitung abgeführt werden müsse. Dieser Umstand - sollte er tatsächlich der Wirklichkeit entsprechen - vermag die Ungleichbehandlung ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Auch bei kleineren Parzellen kann ein Teil der Grundstücksfläche durch Garten oder Rasen beansprucht werden, doch müssen die jeweiligen Eigentümer eine nach den allgemeinen Kriterien festgelegte Abgabe entrichten. Darüber hinaus ist es wiederum durchaus möglich, dass Eigentümer grösserer Parzellen die

ihnen zustehenden Nutzungsmöglichkeiten voll ausschöpfen, wodurch sich die Grünflächen entsprechend verringern. Im Übrigen sieht Art. 32 Abs. 1 des Abwasserreglements die Möglichkeit einer Tarifiereduktion um 50 % vor, für den Fall, dass Abwasser in eine vollumfängliche Versickerungsanlage geleitet wird.

5. Nach dem Gesagten verstösst der zweite Satz von Art. 32 Abs. 1 des kommunalen Abwasserreglements gegen das Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und verletzt damit Bundesrecht. Die Nichterteilung der nachträglichen Genehmigung durch die RUBD ist nicht zu beanstanden und die Beschwerde der Gemeinde X. abzuweisen.