

Art. 8 und Art. 9 BV; Art. 32a Abs. 1 und Abs. 2 USG; Art. 16 AbfallV/Stadt Schaffhausen. Rechtmässigkeit kommunaler Abfallentsorgungsgebühren; abstrakte Normenkontrolle (Entscheid des Obergerichts Nr. 61/2002/1 vom 11. September 2002 i.S. L.).

Es ist mit dem Verursacherprinzip für die Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle vereinbar, für die Kosten der Separatsammlung und Entsorgung der besonderen Abfälle (einschliesslich der Grünabfälle) sowie weitere, nicht von der konkreten Abfallmenge abhängige Kosten (insbesondere allgemeiner Verwaltungsaufwand für die Abfallentsorgung) eine pauschale Grundgebühr pro erwachsene Person bzw. pro Betrieb (abgestuft nach Beschäftigten) zu erheben. Diese Gebühr verletzt weder Rechtsgleichheit und Willkürverbot noch das abgaberechtliche Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (E. 2b/aa).

Die Belastung des Haus- und Betriebskehrichts durch Volumengebühren (Sack- bzw. Containergebühren) erfüllt die Anforderung an eine verursachergerechte Finanzierung der Entsorgungskosten. Die Erhebung dieser Abgaben verletzt weder Rechtsgleichheit und Willkürverbot noch das abgaberechtliche Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (E. 2b/bb).

Am 5. März 2002 erliess der Grosse Stadtrat der Einwohnergemeinde Schaffhausen eine neue Abfallverordnung (AbfallV), mit welcher für die Abfallentsorgung der Stadt Schaffhausen kostendeckende und verursacherbezogene Gebühren (Grundgebühr und mengenabhängige Gebühren) eingeführt wurden. Die Gebührensätze und die mengenabhängigen Tarife wurden in einer Tarifordnung im Anhang der Verordnung festgelegt (TO/AbfallV). Die entsprechende Neuordnung der Abfallgebühren focht ein Einwohner der Stadt Schaffhausen mit einem Normenkontrollgesuch an. Das Obergericht wies das Gesuch ab, soweit darauf einzutreten war.

Aus den Erwägungen:

2.- ...

b) Über die vorliegend umstrittenen Abfallgebühren bestimmt Art. 16 AbfallV folgendes:

¹ Die von der Stadt für die Abfallentsorgung zu erbringenden Leistungen werden über Gebühren möglichst kostendeckend und verursacherbezogen finanziert. Sie bestehen aus einer Grundgebühr und mengenabhängigen Gebühren.

² Die Kosten der Abfallentsorgung, für welche keine mengenabhängige Gebühr erhoben wird, sind durch die Grundgebühr zu decken. Sie werden erhoben pro Person ab dem 18. Altersjahr und für Betriebe. Für Personen ist die Gebühr einheitlich, für Betriebe abgestuft nach der Anzahl der Beschäftigten.

³ Die mengenabhängige Gebühr deckt die Kosten für die Sammlung und Behandlung von Abfällen, die mit einem mengenabhängigen Tarif belastet sind; inbegriffen ist der dazu erforderliche Aufwand für die Tarifierung und Verrechnung.

⁴ Würde bei der Erhebung von kostendeckenden und verursachergerechten Abgaben eine umweltverträgliche Entsorgung gefährdet, so kann diese, soweit erforderlich, anders finanziert werden, d.h. eine zusätzliche Finanzierung aus Steuermitteln ist vorübergehend zulässig.

Die Bemessung der Abfallgebühren wird gemäss Art. 17 AbfallV in TO/AbfallV wie folgt näher geregelt:

1. Grundgebühr (jährlich)

Pro Person ab dem 18. Altersjahr				40.–
Pro Betrieb	1 –	2 Beschäftigte		25.–
	3 –	4 Beschäftigte		50.–
	5 –	9 Beschäftigte		100.–
	10 –	19 Beschäftigte		200.–
	20 –	49 Beschäftigte		400.–
	50 –	99 Beschäftigte		750.–
	100 –	199 Beschäftigte		1'000.–
		200 Beschäftigte und mehr		1'250.–

2. Volumengebühr, Gebührenmarken

Es sind folgende Gebührenmarken zu verwenden:

a) Für Kehricht in Säcken (Gebührenmarken)

pro	17-l-Sack	1 Gebührenmarke	à Fr.	1.00	1.00
pro	35-l-Sack	1 Gebührenmarke	à Fr.	1.90	1.90
pro	60-l-Sack	2 Gebührenmarken	à Fr.	1.90	3.80
pro	110-l-Sack	1 Sperrgutmarke	à Fr.	5.00	5.00

b) Für Container aus Industrie und Gewerbe (Vignetten)

800 l	ungepresst	1 Vignette	à Fr.	45.00	45.00
800 l	gepresst	2 Vignetten	à Fr.	45.00	90.00

c) Für Sperrgut (Sperrgutmarken)

bis Abmessung 50x50x50cm entsprechend 125 l Volumen:

	1 Sperrgutmarke	à Fr.	5.00	5.00
--	-----------------	-------	------	------

bis Abmessung 100x50x50cm entsprechend 250 l Volumen:

2 Sperrgutmarken à Fr. 5.00 10.00
 grössere Abmessungen sind mit je 1 Sperrgutmarke pro 125 l Volumen zu versehen.

...

Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass für die Abfallentsorgung durch die Stadt Schaffhausen einerseits eine Grundgebühr und andererseits mengenabhängige Gebühren erhoben werden. Aus dem Text der Abfallverordnung wird allerdings nicht ohne weiteres klar, für welche Abfallarten welche Gebühr geschuldet ist. Art. 16 Abs. 3 AbfallV hält lediglich fest, die mengenabhängige Gebühr decke die Kosten für die Sammlung und Behandlung von Abfällen, die mit einem mengenabhängigen Tarif belastet sind. Aus Ziff. 2 TO/AbfallV i.V.m. Art. 14 Abs. 1 AbfallV ergibt sich jedoch, dass eine solche mengenmässige Gebühr in Form von Gebührenmarken und Vignetten grundsätzlich nur für Haus- und Betriebskehrrecht sowie für Sperrgut erhoben wird. Für die andern Abfälle, welche gemäss den Grundsätzen von Art. 2 Abs. 1 lit. b und c AbfallV separat eingesammelt werden (insbesondere Grünabfälle, Altmetall, Altpapier) bzw. an zentralen Sammelstellen abgegeben werden müssen (insbesondere Glas, Altöl), ist demgegenüber in TO/AbfallV keine mengenmässige Gebühr vorgesehen (vgl. zu den separat zu sammelnden Abfällen auch Art. 10 AbfallV und den dort genannten Abfallkalender). Somit ist davon auszugehen, dass die Entsorgung dieser Abfälle durch die Grundgebühr gedeckt werden soll, welche gemäss Ziff. 1 TO/AbfallV jährlich pro erwachsene Person bzw. pro Betrieb erhoben wird (vgl. zum Gebührensystem auch die Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 4 ff., und insbesondere S. 6 zur Grundgebühr).

aa) Der Gesuchsteller macht nun zunächst geltend, die Erhebung einer *Grundgebühr* für die Entsorgung der übrigen Abfälle (insbesondere Grünabfälle, Glas, Altöl) verstosse gegen das sich aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht ergebende Verursacherprinzip, sei willkürlich und verletze die Rechtsgleichheit, weil unabhängig von Menge und Art der Abfälle eine pauschale Gebühr pro Person bzw. Betrieb erhoben werde. Überdies könne die Verhältnismässigkeit der Pauschalgebühr nicht überprüft werden und die Kombination von Grundgebühr und mengenmässigen Gebühren führe zu einer Mehrfachbelastung der Einwohner für die gleiche kommunale Dienstleistung.

aaa) Über die Finanzierung der Abfallentsorgung enthält das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.0) folgende Regeln:

Art. 32 (Grundsatz)

¹ Der Inhaber der Abfälle trägt die Kosten der Entsorgung; ausgenommen sind Abfäll-

le, für die der Bundesrat die Kostentragung anders regelt.

² Kann der Inhaber nicht ermittelt werden oder kann er die Pflicht nach Absatz 1 wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen, so tragen die Kantone die Kosten der Entsorgung

Art. 32a (Finanzierung bei Siedlungsabfällen)

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt:

- a. die Art und die Menge des übergebenen Abfalls;
- b. die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen;
- c. die zur Substanzerhaltung solcher Anlagen erforderlichen Abschreibungen;
- d. die Zinsen;
- e. der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen.

² Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.

³ Die Inhaber der Abfallanlagen müssen die erforderlichen Rückstellungen bilden.

⁴ Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich.

Hieraus ergibt sich, dass die Kosten der Entsorgung von Siedlungsabfällen grundsätzlich von den Abfallverursachern zu tragen sind und bei der Umsetzung dieser Kostentragungspflicht insbesondere Art und Menge des übergebenen Abfalls zu berücksichtigen ist (*Abfallverursacher* sind gemäss der Definition in Art. 32 Abs. 1 USG die *Abfallinhaber*; vgl. dazu auch *Ursula Brunner* in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Zürich 2001, Art. 32 N. 10, S. 5, mit weiteren Hinweisen). Die kostendeckende und verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung dient namentlich zwei Zwecken: einerseits sollen die Kosten möglichst gerecht verteilt und die Finanzierung der Abfallentsorgung langfristig gesichert werden; andererseits sollen die sogenannten externen Kosten im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung internalisiert und damit eine effiziente Ressourcenallokation bewirkt und insofern eine im Sinne der Abfallvermeidung bzw. -reduktion lenkende Wirkung erzielt werden (vgl. dazu auch *Brunner*, Art. 32 N. 1, S. 2, und Art. 32a N. 2, S. 4, je mit weiteren Hinweisen). Als Bundesrecht gehen die Art. 32 und 32a USG dem kantonalen Recht vor; kantonales Recht kann daher nur innerhalb des Spielraums erlassen werden, welchen das Bundesrecht gewährt (Art. 49 Abs. 1 BV).

Die Umsetzung der Grundsätze von Art. 32 und 32a USG wird im Recht des Kantons Schaffhausen entsprechend der allgemeinen Zuständigkeitsordnung auf dem Gebiet der Abfallentsorgung den Gemeinden überlassen, bestimmt doch § 2 der kantonalen Abfallverordnung vom 10. August 1993 (KAbfallV, SHR 814.151) unter dem Titel "Zuständigkeit der Gemeinden", die Gemeinden hätten vorbehältlich anderer Bestimmungen das eidgenössische Abfallrecht zu vollziehen (Abs. 1) und insbesondere das Sammelwesen und die Behandlung der Abfälle, die getrennte Sammlung bestimmter Abfälle sowie die Erhebung grundsätzlich kostendeckender und möglichst verursachergerechter Gebühren in einer Abfallverordnung zu regeln (Abs. 4). Das kantonale Recht enthält somit keine eigenen Vorschriften über die Kostentragung für die Abfallentsorgung, sondern verpflichtet die Gemeinden lediglich, das entsprechende Bundesrecht umzusetzen, wobei der Kanton den Gemeinden hiefür in § 22 KAbfallV eine – inzwischen längst abgelaufene – Frist bis Ende 1994 gesetzt hat (vgl. dazu *Heribert Rausch*, Rechtsgutachten vom 21. August 1998, URP 1998, S. 638 ff., und *Manuela Hardmeier-Stehrenberger*, Umweltschutz und Gewässerschutz, in: Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, S. 549 ff., S. 559 ff.; zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass Art. 32a USG, welcher die Anforderungen an verursachergerechte Abfallgebühren konkretisiert hat, erst seit dem 1. November 1997 in Kraft steht).

Aufgrund der Vorbringen des Gesuchstellers stellt sich nun insbesondere die Frage, ob es zulässig sei, für alle anderen Abfallarten ausser Haus- und Betriebskehricht sowie Sperrgut lediglich eine allgemeine Grundgebühr pro erwachsene Person bzw. pro Betrieb zu erheben. Dazu ist festzuhalten, dass das in Art. 32a USG für die Siedlungsabfälle konkretisierte Verursacherprinzip zunächst lediglich verlangt, dass die entsprechenden Entsorgungskosten grundsätzlich durch Gebühren oder andere Kausalabgaben und nicht aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden, wie dies bis anhin häufig der Fall war. Freilich verlangt die erwähnte, mit der Gesetzesrevision vom 20. Juni 1997 (AS 1997, S. 2243 ff.) eingefügte Bestimmung von Art. 32a USG ausdrücklich, dass die Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigt werden müsse (Abs. 1 lit. a). Dies schliesst die Erhebung von Grund- oder Sockelgebühren für die Abfallentsorgung aber nach herrschender Auffassung nicht aus, zumal im Zusammenhang mit der Entsorgung der Siedlungsabfälle ohnehin auch Kosten entstehen, die unabhängig von der tatsächlichen Benutzung der Entsorgungsdienstleistungen anfallen. So verursacht namentlich bereits die Aufrechterhaltung der Entsorgungsdienstleistungen (Durchführung der Abfalltouren, Betrieb von Sammelstellen und Entsorgungsanlagen) fixe Kosten, die unabhängig von der konkreten Benutzung anfallen und nicht pro-

portional zur Abfallmenge sind. Solche Kosten dürfen daher jedenfalls – im Sinne eines abstrakten Bezugs zur Verursachung – auf die Einwohner und Betriebe als potentielle Nutzer dieser Dienstleistungen abgewälzt werden (vgl. dazu den Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 26. August 1999, URP 2000, S. 166 ff., E. 6a, und insbesondere *Brunner*, Art. 32a N. 78, S. 37 f., mit weiteren Hinweisen; umstritten ist, ob die Kosten für Information und Beratung im Entsorgungsbereich durch Grundgebühren oder aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden müssen [vgl. dazu *Brunner*, Art. 32a N. 69, S. 32 f.]).

Überdies verlangt Art. 32a Abs. 1 lit. a USG nur, dass Art und Menge des abgegebenen Abfalls "zu berücksichtigen" ist, und Art. 32a Abs. 2 sieht ausdrücklich vor, dass vom Grundsatz der kostendeckenden und verursachergerechten Finanzierung abgewichen werden kann, wenn sonst die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährdet wäre. Nach herrschender Auffassung dürfen daher namentlich auch die Kosten der Entsorgung von separat vom Kehricht gesammelten Abfällen, welche ohnehin anteilmässig relativ gering sind (vgl. dazu die Aufwandschätzung in der Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 12), unabhängig von der konkret dem Gemeinwesen übergebenen Menge durch eine Pauschalgebühr auf alle Einwohner und Betriebe gleichmässig verteilt werden. Damit kann einerseits eine komplizierte, kaum mehr in vernünftigen Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag liegende Bemessung des Entsorgungsaufwands für die einzelnen besonderen Abfälle vermieden und gleichzeitig die Gefahr gebannt werden, dass hinsichtlich der Entsorgung teurere Abfälle mit günstigeren vermischt werden, wodurch das erfolgreiche und für eine umweltgerechte Entsorgung wichtige Abfalltrennungssystem (vgl. dazu die erwähnten, auf die Art. 30 ff. USG abgestützten Grundsätze von Art. 2 AbfallV) gefährdet werden könnte. Lehre und Praxis empfehlen daher zur Umsetzung der Anforderungen von Art. 32a USG eine Kombination von mengenabhängiger Gebühr und pauschaler Grundgebühr (vgl. dazu BGE 125 I 455 [mit Hinweis auch auf den grossen Gestaltungsspielraum, über welchen die Kantone bei der Umsetzung von Art. 32a USG verfügen], den erwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 26. August 1999, E. 6, sowie *Brunner*, Art. 32a N. 33 ff., 73, 78 ff., S. 18 ff., 34 f., 37 ff., mit weiteren Hinweisen, und insbesondere *Veronika Huber-Wälchli*, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, URP 1999, S. 35 ff.).

Mit der in Ziff. 1 TO/AbfallV vorgesehenen Grundgebühr sollen einerseits die Kosten für die Separatsammlung und Entsorgung der besonderen Abfälle (u.a. von Glas, Papier, Metallen, Textilien, Altöl und der nicht dezentral kom-

postierbaren Abfälle [Grünabfälle]) sowie weitere, nicht von der konkreten Abfallmenge anfallende Kosten (insbesondere allgemeiner Verwaltungsaufwand, Entsorgung von Strassenwischgut, Herstellung des Abfallkalenders) gedeckt werden (vgl. Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 6), was – wie dargelegt – grundsätzlich zulässig ist. Die Grundgebühr wird voraussichtlich Einnahmen von rund Fr. 1'245'000.– ergeben und damit lediglich rund einen Drittel der heute erhobenen Kosten für die Abfallentsorgung (geschätzt Fr. 3'700'000.–) decken. Der restliche Aufwand für die Abfallentsorgung wird weitgehend durch mengenmässige Abfallgebühren finanziert (vgl. Kosten- und Einnahmenschätzung in der Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 11 f.; eine Vollkostenrechnung würde allerdings Kosten von rund 4,73 Mio. Franken für das Abfallwesen ergeben, vgl. a.a.O., S. 7; zur Pflicht, gestützt auf Art. 32a Abs. 4 USG die vollen Kosten der Entsorgung transparent zu machen, vgl. *Brunner*, Art. 32a N. 95 ff., S. 45 ff.). Damit wird insgesamt ein überwiegender Anteil der Abfallentsorgungskosten durch mengenmässige Gebühren gedeckt, was im Sinne der Vorschrift von Art. 32a USG und in Anbetracht der erforderlichen bzw. zulässigen Differenzierungen als genügende Konkretisierung des dort verankerten Verursacherprinzips für die Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle erscheint. Entgegen der Auffassung des Gesuchstellers liegt damit auch keine unzulässige Vermischung unterschiedlicher Abgabesysteme vor (vgl. zum Verhältnis von Grundgebühr und mengenmässigen Gebühren auch *Brunner*, Art. 32a N. 83, S. 39 ff., mit weiteren Hinweisen, sowie *Huber-Wälchli*, S. 54 ff., welche darauf hinweist, dass die mengenunabhängigen Kosten für die Infrastruktur und die Kosten für die Entsorgung der separat gesammelten, nicht gebührenpflichtigen Abfälle erfahrungsgemäss etwa einen Drittel der gesamten Entsorgungskosten ausmachen).

bbb) Der Gesuchsteller macht überdies geltend, die Erhebung einer pauschalen Abfallgrundgebühr pro Person bzw. Betrieb gemäss Ziff. 1 TO/AbfallV verletze auch das heute in Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte *Rechtsgleichheitsgebot* bzw. das sich aus Art. 9 BV ergebende *Willkürverbot*.

Ein Erlass verletzt das *Rechtsgleichheitsgebot*, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. dazu BGE 122 I 25 und *Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, Rz. 750 ff., S. 214 ff., insbesondere Rz. 753, S. 215, je mit weiteren Hinweisen). Der Vorwurf des Gesuchstellers besteht diesbezüglich darin, dass durch die Er-

hebung einer pauschalen Grundgebühr, welche unter anderem die Entsorgungskosten für die separat gesammelten Abfälle decken soll, die unterschiedliche Menge der entsprechenden Abfälle, welche von den Gebührenpflichtigen dem Gemeinwesen zur Entsorgung übergeben werde, keine Berücksichtigung finde. Dies trifft – wie dargelegt – zu, doch stellt dies keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots dar, da für die pauschale Abrechnung pro Person bzw. Betrieb gute Gründe bestehen (grosser Aufwand für eine separate Erfassung der ganz verschiedenen besonderen Abfälle; Förderung der Separatsammlung und -verwertung von besonderen Abfällen; relativ geringer Kostenanteil für die Entsorgung solcher besonderer Abfälle) und überdies in Lehre und Rechtsprechung anerkannt ist, dass auch im Bereich des Abgabenrechts Pauschalierungen und Schematisierungen zulässig sind, soweit sie durch das Interesse an der Praktikabilität oder andere Gründe gerechtfertigt werden können (vgl. zur Zulässigkeit von Pauschalierungen und Schematisierungen im Abgaberecht allgemein *Brunner*, Art. 48 N. 18, S. 12 f., und für die Abfallpauschalgebühren insbesondere den Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 26. August 1999, E. 6b, sowie *Brunner*, Art. 32a N. 79, S. 38; vgl. sodann für die Rechtsetzung allgemein auch *Häfelin/Haller*, Rz. 755, S. 215).

Diskutabel ist allenfalls, ob es richtig sei, Grünabfälle, deren Entsorgung ebenfalls erhebliche Kosten verursacht und im Prinzip ebenfalls mit besonderen Gebührenmarken belastet werden könnte, in die Grundgebühr einzubeziehen. Nach herrschender Auffassung ist es jedoch im Interesse einer umweltgerechten Entsorgung bzw. gestützt auf die Ausnahmenvorschrift von Art. 32a Abs. 2 USG zulässig, alle separat gesammelten bzw. verwertbaren Abfälle und damit auch die Grünabfälle durch die Pauschalgebühr zu erfassen (vgl. dazu *Brunner*, Art. 32a N. 42, 81, S. 23 f., 39, mit Hinweisen; a.M. offenbar *Huber-Wälchli*, S. 54). Eine Benachteiligung der Mieter durch die neue Gebührenregelung ist entgegen der Auffassung des Gesuchstellers nicht zu erkennen, da die Grundgebühr von allen erwachsenen Personen erhoben und nicht zwischen Wohnungseigentümern und -mietern unterschieden wird. Durch den Wegfall der bisherigen, pro Liegenschaft erhobenen Abfallgebühren ergeben sich niedrigere Nebenkosten, was nötigenfalls auf zivilrechtlichem Weg durchgesetzt werden kann.

Eine Verletzung des *Willkürverbotes* würde nur dann vorliegen, wenn die angefochtene Regelung sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen könnte oder sinn- und zwecklos wäre (vgl. dazu *Häfelin/Haller*, Rz. 811, S. 230 f., mit weiteren Hinweisen). Dies aber trifft – wie dargelegt – nicht zu. Vielmehr erscheint die Erhebung einer pauschalen Abfallgrundgebühr sinnvoll, weil ein Teil der Entsorgungskosten unabhängig von der Menge des ab-

gegebenen Abfalls anfällt und überdies – abgesehen von den praktischen Problemen einer separaten Erfassung der einzelnen besonderen Abfälle – die Förderung der Separatsammlungen durch Einbezug der entsprechenden Kosten in die Abfallgrundgebühr auch aufgrund von Art. 32a USG zulässig ist. Die Regelung stützt sich somit auf ernsthafte sachliche Gründe und ist weder sinn- noch zwecklos. Die Bemessung der Grundgebühr als pauschale jährliche Gebühr pro erwachsene Person bzw. pro Betrieb nach Anzahl der Beschäftigten hat der Gesuchsteller im übrigen nicht gerügt; sie entspricht denn auch den Empfehlungen von Lehre und Praxis und ist insbesondere der Bemessung nach dem Gebäudeversicherungswert vorzuziehen, auf welchen in den früheren, vom Volk abgelehnten Vorlagen noch abgestellt wurde (vgl. dazu auch *Brunner*, Art. 32a N. 79 f., S. 38 f., mit weiteren Hinweisen).

ccc) Neben den Vorgaben von Art. 32a USG sowie dem Rechtsgleichheitsgebot und Willkürverbot müssen bei der Regelung der Abfallgebühren auch die allgemeinen abgaberechtlichen Grundsätze des *Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips* eingehalten werden (vgl. dazu *Brunner*, Art. 32a N. 72, S. 34, sowie allgemein *Häfelin/Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 2049a ff., S. 526 ff., je mit weiteren Hinweisen). Dass diese allgemeinen abgaberechtlichen Grundsätze durch das in der AbfallV vorgesehene Gebührensystem (Grundgebühr und mengenmässige Gebühr) verletzt würden, ist jedoch aufgrund der vorliegenden Akten nicht ersichtlich. Entgegen der Auffassung des Gesuchstellers werden die Einwohner nicht für die gleiche Dienstleistung mehrfach belastet. Vielmehr dient die Grundgebühr – wie dargelegt – der Deckung der Kosten der Separatsammlung und Entsorgung besonderer Abfälle sowie derjenigen Kosten, welche nicht von der Abfallmenge abhängig sind, während mit den mengenmässigen Gebühren gemäss Ziff. 2 und 3 TO/AbfallV die Entsorgung des Haus- und Betriebskehrichts finanziert wird. Die Einnahmen aus den beiden Gebührenarten zusammen decken den voraussichtlichen Kostenaufwand für die kommunale Abfallentsorgung nur knapp und bei einer Vollkostenrechnung würde sich sogar ein erhebliches Defizit ergeben (vgl. dazu oben E. 2b/aa/aaa), weshalb das Kostendeckungsprinzip, bei welchem der Gesamtertrag der Gebühren bzw. staatlichen Kosten für den betreffenden Verwaltungszweig berücksichtigt werden muss (vgl. *Häfelin/Müller*, Rz. 2050, S. 605) jedenfalls nicht verletzt ist. Vielmehr wird die Stadt Schaffhausen aufgrund der Vorgaben von Art. 32a Abs. 1 USG die Abdeckung der Entsorgungskosten durch Abfallgebühren in einem zweiten Schritt noch verbessern müssen (vgl. zur Zulässigkeit einer schrittweisen Anpassung der Abfallgebühren an die Anforderungen von Art. 32a Abs. 1 USG *Brunner*, Art. 32a N. 37, S. 20 f.).

Beim *Äquivalenzprinzip* geht es dagegen um die Frage, ob die auferlegte Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der von der öffentlichen Hand dafür angebotenen oder erbrachten Leistung stehe (vgl. *Häfelin/Müller*, Rz. 2054, S. 527). Da eine Vollkostenrechnung für das Abfallwesen in der Stadt Schaffhausen fehlt, können die durch die Grundgebühr gedeckten Kosten nicht genau ermittelt werden. Immerhin ist festzuhalten, dass allein auf die Entsorgung der separat gesammelten Abfälle in der Abfallbeseitigungsanlage Hard sowie den zu erwartenden zusätzlichen Aufwand für die Separatsammlungen und den Einzug der Grundgebühr voraussichtliche Kosten in der Höhe von rund Fr. 900'000.– entfallen werden, worin die Kosten für die Abfuhrtouren und den weiteren allgemeinen Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung noch nicht berücksichtigt sind. Die Grundgebühr, welche insgesamt voraussichtlich rund Fr. 1'240'000.– Einnahmen ergeben wird, erscheint daher vom Gesamtertrag her jedenfalls nicht übersetzt (vgl. dazu auch die Kostenschätzung in der Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 12). Aber auch bezüglich der einzelnen Beträge (jährlich Fr. 40.– pro erwachsene Person bzw. für Betriebe je nach Anzahl der Beschäftigten von Fr. 25.– [1–2 Beschäftigte] bis Fr. 1'250.– [200 Beschäftigte und mehr]) erscheint die Grundgebühr angesichts der damit abgegoltenen Leistungen auch im interkantonalen Vergleich als angemessen. Zu beachten ist auch, dass das Äquivalenzprinzip bezüglich der von den einzelnen Personen und Betrieben zu bezahlenden Grundgebühr nur eingeschränkt gilt, da eine gleichmässige Verteilung der damit gedeckten Kosten unabhängig von der tatsächlichen Beanspruchung der kommunalen Entsorgungsdienstleistungen zur Förderung der Abfalltrennung und der Separatsammlungen aus den dargelegten Gründen zulässig ist (vgl. dazu auch den Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 26. August 1999, E. 6b, und *Brunner*, Art. 32a N. 83, S. 41).

bb) Der Gesuchsteller macht sodann geltend, die in Ziff. 2 TO/AbfallV vorgesehenen *mengenmässigen Abfallgebühren* verstiesse gegen das sich aus dem Bundesrecht ergebende Verursacherprinzip, zumal zu Unrecht auf das Volumen ("Sack- bzw. Containergebühr") statt auf das Gewicht abgestellt werde. Auch dadurch werde die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot verletzt.

aaa) Es trifft zu, dass bei den in Ziff. 2 TO/AbfallV vorgesehenen mengenmässigen Abfallgebühren grundsätzlich auf das Volumen, nicht auf das Gewicht der abgegebenen Abfälle abgestellt wird, in dem für Hauskehricht je nach Grösse der gemäss Art. 12 Abs. 1 AbfallV zu verwendenden Kehrichtsäcke (17-, 35-, 60- und 110-Liter-Säcke) unterschiedliche Gebührenmarken bzw. mehrere Gebührenmarken verwendet werden müssen (lit. a). Kehricht-

säcke mit Gebührenmarken sind im übrigen auch dort zu verwenden, wo in grösseren Wohnüberbauungen Container aufgestellt werden (vgl. dazu Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 AbfallV), da andernfalls der Abfall nicht den einzelnen Inhabern zugeordnet werden und von diesen bezahlt werden könnte und überdies die Gefahr der Benutzung durch Dritte bestehen würde (vgl. dazu auch die Auskunft des Rechtsberaters des städtischen Baureferates vom 8. August 2002). Ebenso ist bei Grobsperrgut das Volumen bzw. die Abmessung der Gegenstände massgebend (lit. c). Auch für den Industrie- und Gewerbekehricht wird grundsätzlich auf das Volumen abgestellt, wobei hinsichtlich der gemäss Art. 12 Abs. 1 bzw. Art. 14 AbfallV zu verwendenden Container immerhin zwischen ungepresstem und gepresstem Abfall unterschieden wird (Erfordernis von 1 bzw. 2 Vignetten à Fr. 45.–; vgl. lit. b). Überdies besteht bei Industrie- und Gewerbe-Containern, die hierfür ausgerüstet sind, auch die Möglichkeit zur Abrechnung nach Gewicht (vgl. Ziff. 3 TO/AbfallV und dazu Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 8 [u.a. mit dem Hinweis, dass eine Abrechnung nach Gewicht in Zukunft ev. auch für grössere Wohnüberbauungen ermöglicht werden könnte] sowie S. 9 unten [zur unterschiedlichen Behandlung von Haus- und Betriebskehricht]). Dies ändert aber nichts daran, dass der grösste Teil des sogenannten Schwarzabfalls mit volumenabhängigen Abfallgebühren belastet sein wird (vgl. auch die Einnahmenschätzung in der Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 11).

Entgegen der Auffassung des Gesuchstellers verletzen jedoch volumenabhängige Abfallgebühren das in Art. 32a USG für die Beseitigung der Siedlungsabfälle vorgesehene Verursacherprinzip nicht. Gemäss Art. 32a Abs. 1 lit. a USG ist (neben der Art der Abfälle) grundsätzlich auf deren Menge abzustellen. Dies aber lässt nach herrschender Auffassung zwei Möglichkeiten zu: Bemessung nach Volumen oder nach Gewicht. Der Verursachung wird zwar die Gewichtsgebühr insgesamt gerechter, da der Preis für die Entsorgung in Verbrennungsanlagen regelmässig gewichtsabhängig ist (vgl. auch die Kostenberechnung in der Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2001, S. 12). Für die Volumengebühr kann jedoch ins Feld geführt werden, dass das Abfallvolumen immerhin für die – im Vergleich zu den Verbrennungskosten freilich geringeren – Sammel- und Transportkosten von Bedeutung ist und eine Volumengebühr im Sinne einer einheitlichen Sack- bzw. Containergebühr einfacher als eine Gewichtsgebühren erhoben werden kann (vgl. dazu *Brunner*, Art. 32a N. 41, 75 f., S. 23, 35 ff., mit zahlreichen weiteren Hinweisen). Gewichtsgebühren setzen sodann besondere Behältnisse (Kübel, Container etc.) und ein besonderes Wägesystem voraus, mit welchem der Abfallinhaber identifiziert und das Gewicht rasch und zuverlässig festgestellt werden kann. Erforderlich ist die Verwendung von Containern mit Mikro-

chips oder ein ähnliches System, was nicht nur für die kommunalen Abfuhrdienste, sondern insbesondere auch für die Abfallinhaber mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist und sich – wie die Gesuchsgegnerin in ihrer Vernehmlassung zu Recht geltend macht – auch aus räumlichen Gründen kaum überall verwirklichen liesse. Ein System, welches eine rasche und zuverlässige Bemessung der mengenmässigen Abfallgebühren nach Gewicht erlaubt, dürfte einstweilen nur für grössere Betriebe zweckmässig sein. Es erscheint daher auch zulässig, lediglich für Industrie- und Gewerbebetriebe mit besonders Containern eine Abrechnung nach Gewicht zu ermöglichen, wie dies in Ziff. 3 TO/AbfallV vorgesehen ist (vgl. dazu auch *Brunner*, Art. 32a N. 41, 43 und 75 f., S. 23, 24, 35 ff., mit weiteren Hinweisen).

bbb) Eine Verletzung des *Rechtsgleichheitsgebots* durch die vorgesehenen Sack- bzw. Containergebühren ist nicht zu erkennen, zumal die Anknüpfung der mengenmässigen Abfallgebühren an das Volumen statt an das Gewicht aus den dargestellten Gründen zulässig und sinnvoll ist und nicht gesagt werden kann, es würden dadurch Unterscheidungen unterlassen, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Kosten der Abfallentsorgung sind zumindest teilweise auch volumenabhängig, und Volumengebühren können einfacher erhoben werden als Gewichtsgebühren. Überdies sind – wie bereits in E.2b/aa/bbb dargelegt – auch im Abgaberecht Schematisierungen zulässig, die sich aus praktischen Gründen aufdrängen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gewicht gefüllter Säcke und Container aufgrund durchgeführter Untersuchungen in Gemeinden mit entsprechenden Sack- und Containergebühren insgesamt nicht stark variiert (vgl. dazu *Brunner*, Art. 32a N. 75, S. 35 f.).

Auch eine Verletzung des *Willkürverbots* liegt nicht vor, da für die Erhebung von Volumen- statt Gewichtsgebühren – wie dargelegt – ernsthafte sachliche Gründe bestehen und die Regelung nicht sinn- und zwecklos ist. Der Gesuchsteller macht allerdings in seiner Eingabe vom 3. Juli 2002 verschiedene Gründe geltend, weshalb die vorliegende Regelung mit den Sack- und Containergebühren sinn- und zwecklos sein soll, wobei die Argumentation des Gesuchstellers jedoch insofern widersprüchlich ist, als er einerseits mit seinem Normenkontrollgesuch die Einführung von Gewichtsgebühren statt Volumengebühren postuliert und andererseits ... verschiedene Gründe vorbringt, welche grundsätzlich gegen mengenabhängige Abfallgebühren sprechen. So macht er geltend, mit der neuen Abfallgebührenregelung bestehe die Gefahr, dass aus Gründen der Kostenersparnis Grünabfälle mit Schwarzabfällen durchmischt, der Hausabfall öffentlichen Abfalleimern übergeben oder in unzulässiger Weise via Kanalisation oder Cheminées entsorgt werde. Die Erfahrung zeigt, dass mit entsprechenden unzulässigen Verhaltensweise

durchaus zu rechnen ist. Solche Akzeptanz- und Vollzugsprobleme machen die vorgesehene Regelung aber nicht sinn- und zwecklos, und sie vermögen nach herrschender Auffassung insbesondere keinen genügenden Grund im Sinne von Art. 32a Abs. 2 USG zu bilden, um auf verursachergerechte Abfallgebühren überhaupt zu verzichten. Wie in andern Bereichen (z.B. Steuerwesen, Baurecht, Strassenverkehrsrecht) wird das Gemeinwesen nicht darum herum kommen, entsprechende Verhaltensweisen durch Öffentlichkeitsarbeit und Kontrollmassnahmen zu bekämpfen und Verstösse gegen die Abfallvorschriften strafrechtlich zu ahnden (vgl. dazu auch *Brunner*, Art. 32a N. 35, 77 und 103, S. 19, 37 und 49, mit weiteren Hinweisen).

Entsprechende Probleme bestehen im übrigen auch unabhängig von der Einführung verursachergerechter Abfallgebühren, weist doch der Gesuchsteller zu Recht auf das zunehmende Liegenlassen von Abfall im öffentlichen Raum hin (sogenanntes Littering). Entgegen der Annahme des Gesuchstellers trifft es sodann nicht zu, dass bestehende Container für Wohnüberbauungen mit der neuen Gebührenregelung nicht mehr benutzt werden können (vgl. dazu oben E. 2b/bb/aaa). Im übrigen soll die Abfalltrennung und separate Entsorgung besonderer und insbesondere gefährlicher Abfälle gerade durch die vom Gesuchsteller angefochtene Privilegierung der Separatsammlungen durch Einbezug derselben in die pauschale Grundgebühr gefördert werden. Auch eine mässige Ansetzung der Sack- bzw. Containergebühren hilft, die Verletzung von Abfallvorschriften zu vermeiden (vgl. dazu nachfolgend E. 2b/bb/ccc). Unbefriedigend erscheinen mögen tatsächlich die im Kanton Schaffhausen von Gemeinde zu Gemeinde stark variierenden Ansätze der Sackgebühren (vgl. dazu das Abfallverzeichnis des Kantons Schaffhausen vom September 2001, S. 14 f.), was den sogenannten Abfalltourismus begünstigt. Hierbei handelt es sich jedoch um eine rechtspolitische Frage, da eine einheitliche kantonale Regelung nur geschaffen werden könnte, wenn durch die Gesetzgebung die Zuständigkeit des Kantons zur Regelung der Abfallgebühren begründet würde (vgl. dazu auch *Hardmeier-Stehrenberger*, S. 561).

ccc) Eine Verletzung des *Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzips* durch die vorgesehenen mengenmässigen Abfallgebühren macht der Gesuchsteller nicht geltend, und es ist eine solche aufgrund der Akten auch nicht ersichtlich. Wie bereits dargelegt, vermögen Grundgebühr und mengenmässige Gebühren zusammen den Aufwand für die Abfallentsorgung nur annähernd zu decken (vgl. E. 2b/aa/ccc). Die Preisgestaltung bei den mengenabhängigen Gebühren hat der Gesuchsteller nicht angefochten. Die in Ziff. 2 und 3 vorgesehenen Preise erscheinen für die Entsorgung der entsprechenden Abfallmengen grundsätzlich als angemessen und halten auch einem interkantonalen

Vergleich stand. Insbesondere ist die Sackgebühr für den Normalsack von 35 Liter mit Fr. 1.90 relativ mässig angesetzt worden, was die Akzeptanz erhöht und den Vollzug erleichtert (vgl. dazu auch BGE vom 8. April 1998 betreffend die Stadt Zürich, URP 1998, S. 515 ff., insbesondere E. 4b, und *Brunner*, Art. 32a N. 83, S. 41).