Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.266/2003 /bie

Urteil vom 5. März 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Schnyder,

gegen

Gemeinde St. Moritz, 7500 St. Moritz,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Art. 8, 9 und 29 BV
(Wasser-, Abwasser- und Kehrichtgebühren),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden,
3. Kammer, vom 26. August 2003.

Sachverhalt:
A.
X._____ ist Eigentümerin der Liegenschaft Z._____ in St. Moritz. Die 1964 erbaute und 1988 renovierte terrassenförmig angelegte Villa umfasst nebst einer Angestelltenwohnung mit 3 Zimmern einen sich über mehrere Stockwerke erstreckenden Wohntrakt von 665 m2 Fläche, der sich auf 10 Zimmer verteilt. Zur Villa gehört auch ein im Berginnern gelegener, 101 m2 umfassender Luftschutzraum mit Wohncharakter.
B.
Am 12. September 2001 stellte die Gemeinde St. Moritz für die erwähnte Liegenschaft (ausgehend von einem Gebäudeversicherungswert von 9,3 Mio Franken) Benützungsgebühren für Wasser, Abwasser und Kehricht für das Jahr 2001 im Gesamtbetrag von Fr. 12'354.10 in Rechnung, wogegen X._____ erfolglos Einsprache beim Gemeindevorstand einlegte. In teilweiser Gutheissung eines Rekurses hob das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit Urteil vom 9. Juli 2002 den Einspracheentscheid in Bezug auf die Abwasser- und Kehrichtgebühren (nicht jedoch in Bezug auf die Wassergebühr) auf und wies die Sache zur neuen Veranlagung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück.

Am 4. September 2002 stellte die Gemeinde St. Moritz die Gebühren für Wasser, Abwasser und Kehricht für das Jahr 2002 in Rechnung, wogegen X._____ unter Berufung auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Juli 2002 erneut Einsprache erhob.
C.
Mit Veranlagungsverfügung vom 17. März 2003 hiess die Gemeinde St. Moritz (Gemeindevorstand) die Ein-

sprachen teilweise gut und reduzierte die Benützungsgebühren für Abwasser und Kehricht sowohl für das Jahr 2001 als auch für das Jahr 2002 nach Massgabe eines reduzierten Gebäudeversicherungsneuwertes (Fr. 5'368'800); die Einsprachen bezüglich Benützungsgebühr für Wasser wurden demgegenüber vollumfänglich abgewiesen. Gemäss dieser (korrigierten) Veranlagungsverfügung setzen sich die Benützungsgebühren für die Jahre 2001/2002 für Wasserversorgung, Abwasser- und Kehrichtentsorgung je aus einer nach dem Gebäudeversicherungswert bemessenen Grundgebühr sowie aus einem verbrauchsabhängigen Teil zusammen (zuzüglich Mehrwertsteuer). Für die Liegenschaft von X._____ wurden dabei folgende Beträge veranschlagt:
-:-
-:-
-:-
-:-
-:-
-:-
-:-
Jahr 2001: Jahr 2002:

Wasser: Grundgebühr: Fr. 805.32 Fr. 805.32
Variable Gebühr: Fr. 122.40 Fr. 109.20
Total (inkl. MWSt): Fr. 950.– Fr. 936.45

Abwasser: Grundgebühr: Fr. 3'758.16 Fr. 3'758.16
Variable Gebühr: Fr. 153.– Fr. 136.50
Total (inkl. MWSt): Fr. 4'208.40 Fr. 4'190.65

Kehricht: Grundgebühr: Fr. 805.32 Fr. 1'610.64
Variable Gebühr: Fr. 1'127.45* Fr. 259.35**
Total (inkl. MWSt): Fr. 2'079.65 Fr. 2'012.10

Total: Fr. 7'238.05 Fr. 7'139.20

Minimalgebühr gemäss Gebäudeversicherungswert abzüglich Ermässigung infolge Einführung der Sackgebühr

* Variable Gebühr gemäss Wasserverbrauch
D.
Mit Urteil vom 26. August 2003 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (3. Kammer) einen gegen die Veranlagungsverfügung vom 17. März 2003 eingereichten Rekurs ab.
E.
Mit Eingabe vom 22. Oktober 2003 erhebt X._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 26. August 2003 und die Rückweisung der Sache an dieses zur Neuentscheidung beantragt. Gerügt wird eine Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV, durch Missachtung des Verursacherprinzips) sowie die willkürliche Anwendung des kantonalen Gesetzesrechts (Art. 9 BV) und ein Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip (Art. 8 und 9 BV).

Die Gemeinde St. Moritz und das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG).

Ausgeschlossen ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, da sowohl das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) als auch das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) lediglich Grundsätze über die Finanzierung der Abwasseranlagen bzw. der Siedlungsabfallentsorgung sowie über die Kostenverteilung auf die Abwasser- bzw. Abfallerzeuger enthalten und den Kantonen Raum für den Erlass selbständigen Rechts belassen (vgl. betreffend Art. 60a GSchG: BGE 128 I 46 E. 1b S. 49 ff.; betreffend Art. 32a USG: BGE 129 I 290 E. 2.2 S. 294 f., je mit Hinweisen).

Das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde ist auch zu ergreifen für die Rüge, das zur Anwendung gebrachte kantonale (oder kommunale) Recht stehe mit den einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts, namentlich mit dem Verursacherprinzip, nicht im Einklang (vgl. im vorliegenden Zusammenhang BGE 125 I 449, unveröffentlichte E. 1b sowie E. 3 S. 453 ff.). Wiewohl das Verursacherprinzip nunmehr (auch) auf Verfassungsebene verankert ist, geniesst es als allgemeiner (vorab an den Gesetzgeber gerichteter) Grundsatz des Umweltrechts nicht den Rang eines verfassungsmässigen Individualrechts, dessen Verletzung direkt (unmittelbar unter Berufung auf Art. 74 Abs. 2 BV) mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden könnte (vgl. Pascal Mahon, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zürich 2003, N. 14 zu Art. 74 BV; Reto Morell, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/ Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Lachen SZ 2002, Rz. 17 zu Art. 74 BV; Martin Frick, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Diss. Bern 2003, S. 127 ff.). Als Individualgarantie kann lediglich der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49
Abs. 1 BV) angerufen werden.
1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Abgabepflichtige durch den angefochtenen Entscheid in ihren rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und damit zur Ergreifung der staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
Die von der Gemeinde mit Rechnung vom 12. September 2001 für das Jahr 2001 erhobenen Benützungsgebühren wurden mit dem ersten Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Juli 2002 nur in Bezug auf die Abfall- und Abwasserentsorgung, nicht jedoch auch bezüglich der Wasserversorgung aufgehoben. Die Gemeinde hat aber in ihrer Verfügung vom 17. März 2003, welche die Abgaben für 2001 und 2002 betrifft, die Wassergebühren ebenfalls für beide genannten Jahre neu berechnet und niedriger festgesetzt. In ihrer Vernehmlassung zur staatsrechtlichen Beschwerde macht die Gemeinde geltend, da die Wassergebühren für 2001 in formelle Rechtskraft erwachsen und von der Beschwerdeführerin akzeptiert worden seien, bestehe für das Bundesgericht kein Grund, die Wassergebühren für 2002 zu überprüfen. Die Gemeinde hat indessen, auch wenn sie die Einsprache gegen die Wassergebühr 2001 in ihrer Verfügung vom 17. März 2003 formell abwies, dennoch in diesem Punkt materiell einen neuen Entscheid gefällt, der auf einer modifizierten Berechnungsgrundlage beruhte und damit, obwohl auf einen tieferen Betrag lautend, eine neue Rechtsmittelfrist auslöste. Das Verwaltungsgericht ist dementsprechend im vorliegend angefochtenen Urteil auf den Rekurs, mit welchem die neue Verfügung der Gemeinde auch in Bezug auf die Wassergebühr 2001 angefochten wurde, ohne diesbezüglichen Vorbehalt eingetreten. Im gleichen Umfang kann die von der Gemeinde am 17. März 2003 vorgenommene Gebührenberechnung auch Gegenstand der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde bilden.
1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur. Soweit die Beschwerdeführerin mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176 mit Hinweis).
1.4 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (statt vieler BGE 125 I 492 E. 1b S. 495 mit Hinweisen).
2.
2.1 Die kommunalgesetzlichen Grundlagen für die Erhebung der streitigen Gebühren für Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung der Gemeinde St. Moritz bilden das Wasserversorgungsgesetz vom 23. November 1997, das Kanalisationsgesetz vom 24. September 1989 und das Abfallgesetz vom 23. September 2001 (in Kraft seit 1. Januar 2002) bzw. das Kehrichtgesetz vom 18. Februar 1979. Die Gebührensätze werden innerhalb des im jeweiligen Gesetz vorgesehenen Rahmens vom Gemeinderat festgelegt.

2.1.1 Gemäss Art. 47 des kommunalen Wasserversorgungsgesetzes haben die an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossenen Grundstücke (nebst einer einmaligen Anschlussgebühr gemäss Art. 46) jährlich wiederkehrende Benützungsgebühren zu bezahlen, welche sich aus einer Grundgebühr sowie einer nach dem Frischwasserverbrauch berechneten Mengengebühr zusammensetzen. Art. 47a sieht diesbezüglich vor:
1. Die Grundgebühr beträgt im Minimum 0,1 ? und im Maximum 0,5 ? des Neuwertes der angeschlossenen Bauten und Anlagen.
2. Die Mengengebühr beträgt im Minimum 30 Rappen und im Maximum 70 Rappen pro m3 verbrauchten Frischwassers.
3. Der Anteil der Grundgebühr darf 50 % des mit der Benützungsgebühr zu finanzierenden Aufwandes nicht übersteigen.
4. Im Minimum ist pro angeschlossene Liegenschaft eine jährliche Benützungsgebühr von Fr. 150.– zu bezahlen."
Die Grundgebühr wurde vom Gemeinderat auf 0,15 ? des Gebäudeversicherungswertes, die Mengengebühr auf 40 Rappen pro m3 Wasserverbrauch festgesetzt.
2.1.2 Art. 34 des kommunalen Kanalisationsgesetzes sieht nebst einer (einmaligen) Anschlussgebühr die Erhebung einer (jährlich wiederkehrenden) Benützungsgebühr, ihrerseits bestehend aus einer Grundgebühr und einem Zuschlag, vor; für die Bemessung der Benützungsgebühr bestimmt Art. 34 lit. b:
"b) Benützungsgebühr:
Die Grundgebühr beträgt im Minimum 0,4 Promille und im Maximum 0,7 Promille gemäss letzter gültiger Prämienrechnung der Gebäudeversicherungsanstalt Graubünden. Auf dem Kubikmeter Wasserverbrauch wird ein Zuschlag von minimal 25 Rappen und maximal 50 Rappen erhoben."
Die Grundgebühr beträgt dabei im Minimum Fr. 200.– (Art. 36 lit. a). Der für die Jahre 2001/2002 massgebliche Gebührentarif des Gemeinderates legt die Grundgebühr auf 0,7 ? des Gebäudeversicherungswertes und den Zuschlag auf 50 Rappen pro m3 Wasserverbrauch fest.
2.1.3 Das kommunale Abfallgesetz vom 23. September 2001 sieht eine als Bereitstellungsgebühr bezeichnete jährlich wiederkehrende Grundgebühr, bemessen nach dem jeweils geltenden, aufindexierten Gebäudeversicherungs-Neuwert (Art. 27), eine jährlich wiederkehrende, nach dem Gesamtwasserverbrauch des betreffenden Gebäudes bemessene "Beanspruchungsgebühr" (Art. 28) und eine in Form von Gebinde- und Containergebühren erhobene Mengengebühr (Art. 29) vor. Die Bereitstellungsgebühr (Grundgebühr) beträgt minimal 0,2 ? und maximal 0,4 ? des Gebäudeversicherungswertes, die Beanspruchungsgebühr minimal 70 Rappen und maximal Fr. 1.25 pro m3 Gesamtwasserverbrauch, die Mengengebühr (nach den Vorgaben des Oberengadiner Abfallverbandes ABVO) zwischen Fr. 1.–/Kehrichtsack à 17 Liter und Fr. 5.60/Kehrichtsack à 110 Liter (Art. 32 in Verbindung mit Anhang 1 des Abfallgesetzes). Demgegenüber sah das Kehrichtgesetz von 1979 lediglich nach dem Gebäudeversicherungswert bzw. dem Wasserverbrauch bemessene Gebühren vor.

Im Jahre 2001 betrug die Grundgebühr 0,15 ? des Gebäudeversicherungswertes und der Zuschlag Fr. 1.45 pro m3 Wasserverbrauch, mindestens aber 0,25 ? des Gebäudeversicherungswertes, wobei auf dem Zuschlag infolge Einführung der Sackgebühren eine Reduktion von 16 % gewährt wurde. Im Jahre 2002 wurde die Bereitstellungsgebühr (Grundgebühr) auf 0,3 ? des Gebäudeversicherungswertes und die Beanspruchungsgebühr auf Fr. 0.95 pro m3 Wasserverbrauch festgelegt.
2.2 Die Beschwerdeführerin rügt zur Hauptsache eine Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV), welche sie darin erblickt, dass die mit dem angefochtenen Entscheid bestätigten streitigen Abgaben hauptsächlich nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen und die Bezugsgrössen, die einen Zusammenhang mit der tatsächlichen Benützung einer Anlage aufwiesen, praktisch nicht berücksichtigt würden, was dem bundesrechtlich verankerten Verursacherprinzip (Art. 74 Abs. 2 BV; Art. 2 USG bzw. Art. 3a und 60a GSchG) widerspreche. Zudem würden dadurch auch die Bestimmungen von Art. 37 Abs. 1 des kantonalen Umweltschutzgesetzes und Art. 21 des kantonalen Gewässerschutzgesetzes, welche das Verursacherprinzip ebenfalls statuierten, willkürlich angewandt. Im Weiteren liege ein Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip nach Art. 8 BV bzw. Art. 9 BV vor, stünden doch der Wert der erbrachten Leistungen und die dafür erhobenen Gebühren vorliegend in einem krassen Missverhältnis, weshalb - wie das Verwaltungsgericht in seinem ersten Entscheid festgehalten habe - ein Abweichen vom sonst zulässigen Regelungsschematismus in solchen Fällen (luxuriöser Ausbaustandard, grosszügig bemessenes Raumangebot und daher entsprechend
hoher Gebäudeversicherungswert) zwingend geboten sei. Trotzdem habe es das Verwaltungsgericht im ange-

fochtenen Urteil gebilligt, dass die Gemeinde in der Folge an ihrer bisherigen Gebührenregelung (Berechnung der Wasser-, Abwasser- und Kehrichtgrundgebühren proportional zum Gebäudeversicherungswert) festgehalten und lediglich den Gebäudeversicherungswert etwas geringer veranschlagt habe.
3.
3.1 Gemäss Art. 60a GSchG und Art. 32a USG sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen bzw. für die Entsorgung der Siedlungsabfälle mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden (verursachergerechte und kostendeckende Kausalabgaben). Das Gesetz nennt eine Reihe von Kriterien, welche bei der Festsetzung derselben beachtet werden müssen. Bei der Ausgestaltung der Abgaben sind u.a. die Art und die Menge des erzeugten Abwassers bzw. des übergebenen Abfalles zu berücksichtigen (Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG; Art. 32a Abs. 1 lit. a USG).

Das in den genannten beiden Gesetzesbestimmungen zum Ausdruck kommende Verursacherprinzip muss an sich für alle Abgaben gelten, die zur Deckung der Aufwendungen für die Abwasser- und Abfallentsorgung erhoben werden, d.h. auch für allfällige einmalige Abgaben (Beiträge, Anschlussgebühren); doch entfaltet es seine Wirkung naturgemäss vor allem bei den periodischen Benützungsgebühren (vgl. Urteil 2P.78/2003 vom 1. September 2003, E. 3.6).

Das Gesetz verlangt nicht, dass die Abwasser- bzw. die Kehrichtentsorgungsgebühren ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge des Abwassers oder des erzeugten Abfalles erhoben werden, doch muss zwischen den Benützungsgebühren und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung ein gewisser Zusammenhang bestehen; die Abgabenhöhe muss eine Abhängigkeit zur Abfall- oder Abwassermenge aufweisen, was eine Schematisierung dieses Faktors aber nicht ausschliesst (BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 296 f.; 128 I 46 E. 5b/bb S. 55 f., je mit Hinweisen; Ursula Brunner, in: USG-Kommentar, N. 41 zu Art. 32a USG; kritisch gegenüber einer zu weitgehenden Pauschalierung: Frick, a.a.O., S. 75 f. sowie S. 178 f.). Periodische Abwasser- oder Abfallentsorgungsgebühren, welche sich ausschliesslich nach dem Gebäudeversicherungswert einer Liegenschaft richten, erachtet das Bundesgericht als mit Art. 60a GSchG (BGE 128 I 46) bzw. mit Art. 32a USG (Urteil 2A.249/1999 vom 25. Mai 2000, E. 4; vgl. auch Urteil 2P.380/1996 vom 28. Januar 1998, publ. in: URP 1998 S. 739 ff., E. 2b) unvereinbar.
3.2 Dass Benützungsgebühren einen Bezug zur tatsächlichen Inanspruchnahme der betreffenden Einrichtung haben müssen, ergibt sich schon aus dem für Kausalabgaben geltenden Äquivalenzprinzip sowie aus dem Gebot der Rechtsgleichheit. In welcher Form dieser Bezug zur tatsächlichen Inanspruchnahme hergestellt wird und in welchem Ausmass diese Abhängigkeit bestehen soll, liegt weitgehend in der Gestaltungsfreiheit des jeweiligen Gesetzgebers. Da die Infrastruktur für die Abfall- und Abwasserentsorgung unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die einzelnen Liegenschaften aufrechterhalten werden muss, darf ein Teil der damit verbundenen Aufwendungen den Benützern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr (Bereitstellungsgebühr) überbunden werden (Urteil 2A.403/1995 vom 28. Oktober 1996, publ. in: URP 1997 S. 39 ff., E. 4; Urteil 2P.259/ 1996 vom 4. August 1997, E. 3c; 2P.380/1996 vom 28. Januar 1998, publ. in: URP 1998 S. 739 ff., E. 2a; Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999 S. 54 ff. und 61; Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999 S. 561; Benoît Revaz, Financement de l'élimination
des déchets: Principes et couverture des taxes d'élimination, in: URP 1999 S. 316; Brunner, a.a.O., N. 83 ff. zu Art. 32a USG; Frick, a.a.O., S. 182 f.; Peter Steiner, Die Umsetzung des Verursacherprinzips durch das Umweltschutzrecht, Band 15/Schriftenreihe zum Umweltrecht, Zürich 1999, S. 103 f. und 297 ff., insbesondere S. 299 f.; Botschaft zur Änderung des GSchG, in: BBl 1996 IV 1223, 1229 f. sowie 1234 f.; Richtlinie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL]betreffend verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, Bern 2001, S. 21 ff.).
Was das Verhältnis zwischen solchen Grundgebühren und mengenabhängigen Gebühren anbelangt, so wird für den Bereich der Kehrichtentsorgung postuliert, dass dieses ungefähr der Relation zwischen fixen und mengenproportionalen Kosten entsprechen solle (Huber-Wälchli, a.a.O., S. 55 f.; Brunner, a.a.O., N. 83 zu Art. 32a USG; Frick, a.a.O., S. 184). Nach Huber-Wälchli (a.a.O., S. 56) machen bei der Kehrichtentsorgung die mengenunabhängigen Kosten im Allgemeinen etwa einen Drittel der gesamten Entsorgungskosten aus. Das BUWAL (Richtlinie, a.a.O., S. 25) empfiehlt für die Kehrichtentsorgung eine Mengengebühr, welche 40-70 % der Gesamtkosten deckt. Die Abwasserentsorgung weist eine andere Kostenstruktur auf. Ein Grossteil der Auf-

wendungen entfällt auf die Erstellung der Anlagen, wofür allerdings, anders als bei der Kehrichtentsorgung, von den Grundeigentümern regelmässig einmalige grössere Abgaben in Form von Beiträgen (Vorzugslasten) und Anschlussgebühren erhoben werden. Ähnlich verhält es sich bei der Wasserversorgung. Auch bei diesen durch die Notwendigkeit von Erstellung und Betrieb von Leitungsnetzen gekennzeichneten Einrichtungen decken die Grundgebühren in der Regel ebenfalls einen niedrigeren Kostenanteil als die mengenabhängigen Gebühren (so betreffend Abwasserentsorgung: Karlen, a.a.O., S. 556, 561 f., mit Hinweis auf einschlägige Richtlinien). Als mögliche Anknüpfungspunkte für die Bemessung der Grundgebühr werden genannt: Nutzfläche, umbauter Raum oder Anzahl Wohnräume der Liegenschaft, evtl. Gebäudeversicherungswert (Huber-Wälchli, a.a.O., S. 55; Karlen, a.a.O., S. 558 ff; Revaz, a.a.O., S. 316; Hansjörg Seiler, in: Kommentar USG, N. 118 zu Art. 2 USG; vgl. auch Urteil 2A.403/1995 vom 28. Oktober 1996, E. 4b; Richtlinie BUWAL, a.a.O., S. 22 f.; kritisch: Frick, a.a.O., S. 184). Die Grundgebühr soll - als "Bereitstellungsgebühr" - berücksichtigen, wieviel Abfall (oder Abwasser) von der betreffenden Liegenschaft wahrscheinlich anfällt oder anfallen könnte (so für den Bereich der Kehrichtentsorgung: Huber-Wälchli, a.a.O., S. 55; für den Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung: Werner Spring/Rudolf Stüdeli, Die Finanzierung kommunaler Abwasseranlagen, Schriftenfolge Nr. 41/Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern 1985, S. 55 f.; Rudolf Stüdeli, Bericht über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren an Erschliessungsanlagen, Schriftenfolge Nr. 18/Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern 1975, S. 64 f. und 72). Der Kostenfaktor der möglichen Spitzenbelastungen, welche die Dimensionierung der Anlagen beeinflussen, wird im Bereich der Abwasserentsorgung und der Wasserversorgung allerdings bereits durch die einmaligen Beiträge und/oder Anschlussgebühren erfasst, welche die Grundeigentümer regelmässig zu leisten haben.

3.3 Im vorliegenden Fall belaufen sich die mengenunabhängigen Grundgebühren, welche gemäss dem vorgesehenen Kriterium des Gebäudeversicherungswertes zu bezahlen sind, gemäss unbestrittener Darstellung der Beschwerdeführerin insgesamt auf über 95 % (2001) bzw. auf über 92 % (2002) des Gesamtbetrages (Wasser: 86,8 % [2001]bzw. 89 % [2002]; Abwasser: 96,1 % bzw. 96,5 %; Kehricht: 100 % bzw. 86,3 %). Ob eine Gebührenordnung, welche bei Liegenschaften mit hohem Gebäudeversicherungswert die tatsächliche Inanspruchnahme der Abfall- und Abwasserentsorgung nur noch in ganz nebensächlichem Ausmass erfasst und zu einer einseitigen Belastung mit hohen festen Grundgebühren führt, mit den Vorgaben der Art. 32a USG und Art. 60a GSchG bzw. mit dem dort festgelegten Verursacherprinzip noch vereinbar ist, erscheint zumindest zweifelhaft; der mit der Abgabe anzustrebende Lenkungseffekt ist in solchen Fällen nicht mehr gegeben. Anders könnte es sich höchstens dann verhalten, wenn eine Liegenschaft nur wenige Tage im Jahr bewohnt wird und die variablen Kosten wegen eines weit unterdurchschnittlichen Wasserverbrauchs (bzw. Kehrichtanfalls) gegenüber der Grundgebühr ausserordentlich niedrig ausfallen, wofür vorliegend jedoch keine Anhaltspunkte bestehen.

Die Frage kann aber offen bleiben, da die beanstandete Regelung jedenfalls mit den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen Kausalabgaben zu genügen haben, nicht vereinbar ist. Periodische Benützungsgebühren für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung müssen dem - vorab aus dem Willkürverbot ableitbaren - Äquivalenzprinzip Rechnung tragen, d.h. die erhobene Gebühr darf nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (BGE 128 I 46 E. 4a S. 52; 126 I 180 E. 3a/bb S. 188; Urteil 2P.117/2003 vom 29. August 2003, E. 4.3.1, je mit Hinweisen). Sodann muss die Abgabe vor dem Gleichbehandlungsgebot standhalten und darf zu keinen Unterschieden in der Belastung führen, die sich sachlich nicht mehr begründen lassen (vgl. BGE 125 I 1 E. 2b S. 3 ff. mit Hinweisen). Der Gebäudeversicherungswert ist für die Festsetzung der Grundgebühr solange ein vertretbares Kriterium, als er die Grösse der Liegenschaft und damit das Ausmass deren möglicher Nutzung zum Ausdruck bringt, von der auch die mutmassliche (wahrscheinliche oder maximal zu erwartende) Inanspruchnahme der öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen abhängt, welche nach dem Gesagten durch die Grundgebühr (als Bereitstellungsgebühr) pauschal abgegolten werden darf (vgl. zur ähnlichen Rechtslage bei Bemessung der Grundgebühr nach der Anzahl Zimmer pro Wohneinheit: Urteil 2A.403/1995 vom 28. Oktober 1996, publ. in: URP 1997 S. 39 ff., E. 4b und 4c). Dieser Zusammenhang besteht dann nicht mehr, wenn die Höhe des Gebäudeversicherungswertes durch Besonderheiten der Baute bedingt ist und nicht das mögliche Ausmass der entsorgungsrelevanten Nutzung zum Ausdruck bringt.

3.4 Gemäss Feststellung im ersten Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Juli 2002 entspricht der Wasserverbrauch der Liegenschaft der Beschwerdeführerin (2001: 306 m3, 2002: 273 m3) - und damit auch die Ab-

wassererzeugung - demjenigen eines durchschnittlichen Haushaltes. In diesem Rahmen dürfte auch der anfallende Kehricht liegen. Die Liegenschaft der Beschwerdeführerin umfasst gemäss den Feststellungen des Verwaltungsgerichts indessen eine Gesamtwohnfläche von rund 850 m2 (Angestelltenwohnung und Luftschutzraum eingeschlossen), was weit über der Wohnfläche eines durchschnittlichen Haushaltes liegt. Dies vermag eine höhere Grundgebühr, auch wenn die gegenwärtige tatsächliche Nutzung derjenigen eines Durchschnittshaushaltes entspricht, durchaus zu rechtfertigen. Das Verwaltungsgericht geht aufgrund eines Vergleiches der Wohnflächen davon aus, die potentielle Belastung der Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen durch die Liegenschaft der Beschwerdeführerin entspreche der potentiellen Belastung durch acht durchschnittliche 4 ½-Zimmerwohnungen; und da in St. Moritz auf eine solche "Einheit" für Wasser, Abwasser und Abfall jährlich insgesamt Fr. 1'182.– entfielen, erscheine die für das Haus der Beschwerdeführerin erhobene jährliche Abgabe (von rund Fr. 7'200.–) nicht als übersetzt, da sie noch unter dem achtfachen Durchschnittsbetrag für eine 4 ½-Zimmerwohnung liege.

Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen: Auch wenn die Liegenschaft der Beschwerdeführerin eine sehr grosse Wohnfläche aufweist (665 m2, verteilt auf zehn Zimmer) und neben einem bewohnbaren Luftschutzraum noch eine kleine Angestelltenwohnung umfasst, so liegt doch auf der Hand, dass die für die Bestimmung der Grundgebühr massgebende objektiv mögliche Nutzungsintensität nicht das unterstellte Ausmass erreicht. Als Bereitstellungsgebühr muss sich die Grundgebühr nach den objektiven Nutzungsmöglichkeiten richten, die sich hier wohl am ehesten nach Anzahl und Zweck der vorhandenen Räume bemessen lässt. Die Berechnung der Grundgebühr allein nach dem Gebäudeversicherungswert hat den Vorteil der Einfachheit und leichten Praktikabilität für sich. Sie hat aber zur Folge, dass Einfamilienhäuser wegen der höheren Baukosten tendenziell stärker belastet werden als Mehrfamilienhäuser, bei welchen mit günstigeren Versicherungswerten eine intensivere Nutzung möglich ist, was zu entsprechend höheren Grundgebühren Anlass geben müsste. Dieser Nachteil kann, solange sich seine Auswirkungen in Grenzen halten, weil die Grundgebühr sich nach einem niedrigen Satz bestimmt und damit im Verhältnis zum mengenabhängigen Teil so oder so niedrig bleibt, in Kauf genommen werden.

Die in der Gemeinde St. Moritz geltende Regelung mag in der Grosszahl der Fälle zu Grundgebühren führen, die sich in der gleichen Grössenordnung halten wie die mengenabhängigen Gebühren und insofern sowohl Art. 32a USG und Art. 60a GSchG wie auch dem Äquivalenzprinzip ohne weiteres zu genügen vermögen. Sie kann jedoch, wie der vorliegende Fall zeigt, bei luxuriösen Liegenschaften mit hohem Gebäudeversicherungswert unhaltbare Ergebnisse zeitigen, indem der Gebäudeeigentümer mit übersetzten Grundgebühren belastet wird, die offensichtlich nicht der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeit entsprechen und ihn gegenüber Eigentümern normaler Gebäude mit gleichem Abfall- und Abwassererzeugungspotential, aber weit niedrigerem Versicherungswert rechtsungleich belasten. Der blosse Umstand, dass Eigentümer luxuriöser Liegenschaften in der Regel wirtschaftlich leistungsfähiger sind, vermag diese Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen. Die Erfassung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist Aufgabe des Steuerrechts; Kausalabgaben sind demgegenüber anhand objektiver Gesichtspunkte zu bemessen, was umso mehr gilt, wenn eine Kostenüberbindung nach dem Verursacherprinzip zu erfolgen hat (Brunner, a.a.O., N. 88 zu Art. 32a USG, mit Hinweisen; Frick, a.a.O., S. 37, 50 f. und 89).

Was die Gemeinde einwendet, überzeugt nicht: 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 wird eine allein nach dem Gebäudeversicherungswert berechnete Grundgebühr den Verhältnissen nicht gerecht, wenn dieser Wert die möglichen Spitzenbelastungen und den damit verbundenen Bereitstellungsaufwand nicht wirklich zum Ausdruck bringt. 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. Das ist hier für alle drei in Frage stehenden Benützungsgebühren (Abwasser, Abfall und Wasser) nicht der Fall.

3.5 Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher wegen Verletzung von Art. 8 BV (Gleichbehandlung) und Art. 9 BV (Willkür, Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip) gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. August 2003 ist aufzuheben. Es ist Sache des Verwaltungsgericht bzw. der

Gemeinde, über die Gebührenpflicht der Beschwerdeführerin nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen neu zu befinden.
4.
Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten der unterliegenden Gemeinde St. Moritz aufzuerlegen, deren Vermögensinteressen vorliegend betroffen sind (Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 153 und 153a OG). Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat für das Verfahren vor Bundesgericht Anspruch auf Parteientschädigung durch die Gemeinde St. Moritz (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden (3. Kammer) vom 26. August 2003 wird aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Gemeinde St. Moritz auferlegt.
3.
Die Gemeinde St. Moritz hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde St. Moritz und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 5. März 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: