Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 995/2012

Urteil vom 16. Dezember 2013

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Genner.

Verfahrensbeteiligte
Politische Gemeinde Vaz/Obervaz,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Peder Cathomen,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____ und E._____,
Beschwerdegegner,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Claudio Allenspach.

Gegenstand
Wasser- und Abwassergebühr,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 22. August 2012.

Sachverhalt:

A.

Die Gemeinde Vaz/Obervaz stellte den Grundeigentümern A._____, D._____ und E._____, B._____ und C._____ (jeweils separat) die jährlichen Wasser- sowie Abwasser- und Kanalisationsgebühren für die Jahre 2008-2010, den drei Erstgenannten auch für das Jahr 2011 in Rechnung. Nachdem die Grundeigentümer die Gebühren als massiv überhöht und als nicht verfassungs- und gesetzeskonform kritisiert hatten, erliess die Gemeinde Vaz/Obervaz am 15. November 2011 eine an die genannten Grundeigentümer gerichtete formelle Verfügung und ordnete an, die offenen Rechnungen für Wasser und Abwasser für die Jahre 2008-2011 seien innert 30 Tagen zu bezahlen.

B.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (nachfolgend: Verwaltungsgericht) hiess die von den Grundeigentümern am 8. Dezember 2011 erhobene Beschwerde mit Urteil vom 22. August 2012 gut, soweit es darauf eintrat. Es hob den Entscheid der Gemeinde Vaz/Obervaz samt den Gebührenrechnungen auf und wies die Angelegenheit zur Festlegung der Gebühren unter Beachtung der in den Erwägungen erwähnten Grundsätze an diese zurück.

C.

Die Gemeinde Vaz/Obervaz erhebt am 5. Oktober 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; eventualiter nur insoweit, als sie - die Gemeinde - ermächtigt werde, bei den Grundeigentümern für die Jahre 2008-2011 Grundgebühren im Rahmen von maximal 70 % zu erheben.

Das Verwaltungsgericht und die Grundeigentümer beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat die Angelegenheit am 16. Dezember 2013 an einer öffentlichen Sitzung beraten.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (BGE 137 III 417 E. 1).

1.1. Die Beschwerde wurde gegen den Entscheid einer letzten kantonalen Gerichtsinstanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts erhoben (vgl. Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG); eine Ausnahme im Sinn von Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Fraglich ist, ob das angefochtene Urteil einen End- oder einen Zwischenentscheid darstellt; trifft Letzteres zu, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig.

1.2.1. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum BGG gelten Rückweisungsentscheide grundsätzlich als Zwischenentscheide, selbst wenn damit über materielle Teilaspekte der Streitsache entschieden wird (BGE 134 II 124 E. 1.3. S. 27; 133 V 477 E. 4.1.3 S. 481). Sie sind Endentscheiden gleichgestellt, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127; Urteil 2C 638/2010 vom 19. März 2012 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 138 II 239).

1.2.2. Die Vorinstanz hat im Dispositiv ihres Urteils die Beschwerde gutgeheissen, soweit sie darauf eintrat, und die Angelegenheit "zur Festlegung der Gebühren unter Beachtung der in den Erwägungen erwähnten Grundsätze" an die Gemeinde Vaz/Obervaz zurückgewiesen. Die Erwägungen nehmen insoweit an der (möglichen) Rechtskraft des Dispositivs teil, als darin auf sie verwiesen wird (Urteil 9C 58/2012 vom 8. Juni 2012 E. 4.2, nicht publ. in: BGE 138 V 298). Die Vorinstanz erwog, die Praxis der Gemeinde, wonach die Gebühren ausschliesslich anhand des Gebäudeversicherungswerts festgelegt würden, verletze das Äquivalenz-, das Verursacher- und das Kostendeckungsprinzip. Es habe zwingend eine Aufteilung zwischen Grund- und Verbrauchsgebühren zu erfolgen, wobei deren Verhältnis mindestens 50 % zu 50 % bzw. maximal 75 % zu 25 % betragen solle. Weil die Gemeinde bisher noch über keine gesetzliche Grundlage für die Erhebung verbrauchsabhängiger Gebühren verfüge, werde sie ermächtigt, gegenüber den beschwerdeführenden Grundeigentümern (den heutigen

Beschwerdegegnern) für die Jahre 2008-2011 Grundgebühren im Rahmen von maximal 70 % zu erheben.

Aus den zitierten Erwägungen geht hervor, dass der Gemeinde Vaz/Obervaz bei der Neufestsetzung der Gebühren ein Entscheidungsspielraum verbleibt: Gemäss dem angefochtenen Urteil sind die Gebühren zwingend durch eine Mischrechnung aus Grundgebühren und verbrauchsabhängigen Gebühren zu bemessen; der Gemeinde Vaz/Obervaz wird jedoch - in den genannten Grenzen - freigestellt, in welchem Verhältnis sie diese erheben will. Das angefochtene Urteil stellt somit einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG dar. Dieser kann beim Bundesgericht angefochten werden, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG).

1.2.3. Nach der Rechtsprechung bewirkt ein Rückweisungsentscheid in der Regel keinen irreversiblen Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG, da die beschwerdeführende Partei ihn später zusammen mit dem neu zu fällenden Endentscheid wird anfechten können (vgl. Art. 93 Abs. 3 BGG). Anders verhält es sich allerdings für die (Drittbeschwerde führende) Verwaltung bzw. Gemeinde, wenn diese durch den Rückweisungsentscheid mittels materiellrechtlicher Vorgaben gezwungen wird, eine ihres Erachtens rechtswidrige Verfügung zu erlassen. Diesfalls kann bereits der Zwischenentscheid angefochten und braucht nicht der Endentscheid abgewartet zu werden (Urteil 8C 969/2012 vom 2. April 2013 E. 1.4 mit Hinweis auf BGE 133 II 409 E. 1.2 S. 412; 133 V 477 E. 5.2 S. 483 ff.; Urteil 8C 682/2007 vom 30. Juli 2008 E. 1.2.1, nicht publ. in: BGE 134 V 392, aber in: SVR 2008 UV Nr. 31 S. 115; ferner HANSJÖRG SEILER, Rückweisungsentscheide in der neueren Sozialversicherungspraxis des Bundesgerichts, in: Sozialversicherungsrechtstagung 2008, S. 35 f.).

Die Gemeinde Vaz/Obervaz wird im angefochtenen Urteil verpflichtet, die Gebühren unter Beachtung bestimmter, im Urteil genannter Grundsätze neu festzusetzen. Sofern die zu erlassende Verfügung zum Vorteil der Grundeigentümer ausfällt, hätten diese ihrerseits keinen Anlass, dagegen vorzugehen, so dass - würde der irreversible Nachteil verneint - das vorinstanzliche Urteil keiner bundesgerichtlichen Überprüfung unterzogen werden könnte. In dieser Konstellation führt somit der Rückweisungsentscheid zu einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil; die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG sind erfüllt.

1.3. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit zulässig.

1.4. Der angefochtene Entscheid trifft die beschwerdeführende Gemeinde in ihren hoheitlichen Befugnissen. Für die Legitimation kann sie sich auf die Gemeindeautonomie berufen und ist insoweit zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten befugt (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Ob ihr tatsächlich Autonomie zukommt, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 136 I 265 E. 1.3 S. 268, 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45).

1.5. Nach dem Gesagten sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt; auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Die Gemeinde kann sich dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die einschlägigen Vorschriften unrichtig auslegt und anwendet. Die Anwendung von eidgenössischem Recht und kantonalem Verfassungsrecht prüft das

Bundesgericht mit freier Kognition, die Handhabung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f. mit Hinweisen).

2.2. Gemäss Art. 82 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (KV; BR 110.100) sorgen Kanton und Gemeinden für die angemessene Versorgung des Kantonsgebiets bezüglich Wasser. Nach Art. 17 Abs. 1 des Einführungsgesetzes des Kantons Graubünden vom 8. Juni 1997 über den Schutz der Gewässer (kantonales Gewässerschutzgesetz, KGSchG; BR 815.100) ist der Bau und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen Sache der Gemeinden. Art. 65 KV statuiert den Grundsatz der Gemeindeautonomie und räumt den Gemeinden insbesondere die Befugnis ein, ihre finanziellen Angelegenheiten selbständig zu ordnen. Gemäss Art. 39 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (GG; BR 175.050) deckt die Gemeinde ihren Finanzbedarf insbesondere aus Steuern, Vermögenserträgen sowie Beiträgen und Gebühren. Demgemäss verfügt die Beschwerdeführerin als bündnerische Gemeinde im Bereich der Finanzierung des Betriebs von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen in den Grenzen des übergeordneten Rechts über Autonomie.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

3.1. Im Verfahren vor der Vorinstanz habe sie ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Wasserbezugs- und Abwassergebühren unter dem Blickwinkel des Verursacherprinzips unterschiedlich zu betrachten seien. Insbesondere komme Art. 60a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) im Bereich der Wasserversorgung nicht zur Anwendung. Die Vorinstanz habe beide Gebührenarten gleich behandelt, ohne dies zu begründen.

3.2. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, das Wasser im Kanton Graubünden belaste die Rechnung nicht und sei daher unentgeltlich abzugeben. Deswegen sei es zulässig, dass die Gebühren für den Bezug von Frischwasser einzig aus der pauschal (anhand des Gebäudeversicherungswerts) festgesetzten Grundgebühr bestehen würden.

Demgegenüber vertritt die Vorinstanz den Standpunkt, die Wasserbezugsgebühr müsse sich (wie auch die Abwassergebühr) zumindest teilweise nach der Menge des Verbrauchs richten, weil nur so erreicht werden könne, dass sich der Konsument hinsichtlich Gewässerschutz und Umwelt möglichst korrekt verhalte.

3.3. Die Vorinstanz hat damit - wenn auch nicht sehr ausführlich - begründet, warum ihrer Meinung nach das Verursacherprinzip auch im Bereich der Wasserversorgung zum Tragen kommt: Aus dem Wasserbezug resultiert Abwasser, wobei die Menge des Abwassers von der Menge des bezogenen Frischwassers abhängt. Die Vorinstanz hat somit ihre Begründungspflicht nicht verletzt, wenn sie die Wasser- und die Abwassergebühren nicht - wie von der heutigen Beschwerdeführerin beantragt - in Bezug auf das Verursacherprinzip unterschiedlich behandelt hat; sie ist lediglich einem Argument der heutigen Beschwerdeführerin nicht gefolgt. Darin liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Dies ist auch daran erkennbar, dass die Beschwerdeführerin den Entscheid der Vorinstanz im erwähnten Punkt sachgerecht anzufechten vermochte (vgl. BGE 138 IV 81 E. 2.2 S. 84; 136 I 229 E. 5.2 S. 236 mit Hinweisen).

4.

4.1. Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, das übergeordnete Recht schreibe zwingend das Verursacher-, das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip vor. Für wiederkehrende Gebühren sei eine Aufteilung in eine (mengenunabhängige) Grundgebühr und eine (mengenabhängige) Verbrauchsgebühr unverzichtbar, wobei deren Verhältnis mindestens 50 % zu 50 % bzw. maximal 75 % zu 25 % betragen müsse. Nur so könne erreicht werden, dass der Konsument sich gewässerschutz- und umweltrechtlich möglichst korrekt verhalte.

4.2. Die Beschwerdeführerin begründet die Höhe der Gebühren wie folgt: Die Wasserversorgung sei verbrauch-

sunabhängig und verursache jährliche Betriebskosten von Fr. 1.2 Mio. Für die Beanspruchung dieser Infrastruktur werde eine Wassergebühr aufgrund des Gebäudeversicherungswerts der angeschlossenen Gebäude erhoben; das Wasser selbst sei unentgeltlich. Die jährlichen Betriebskosten der Abwasserbeseitigung beliefen sich auf Fr. 1.4 Mio.; davon würden 90 % verbrauchsunabhängig anfallen. Um die übrigen 10 % dieser Kosten, also Fr. 140'000.–, mengenabhängig auf die Liegenschaftsbesitzer bzw. -nutzer zu verteilen, bedürfe es eines Wasserzählers; dieser verursache jährliche Kosten von ca. Fr. 50.–. Dem höheren Betriebsaufwand und dem höheren Aufwand der angeschlossenen Haushalte stehe eine kaum spürbare Umbelastung gegenüber. Deswegen werde nach der geltenden Ordnung eine jährliche Abwassergebühr nach Massgabe des Gebäudeversicherungswerts erhoben.

4.3. Die Beschwerdegegner stellen nicht in Abrede, dass im Bereich der Wasserversorgung 100 % und im Bereich der Abwasserbeseitigung 90 % der Betriebskosten verbrauchsunabhängig entstehen würden. Sie machen jedoch geltend, die Fixkosten liessen sich reduzieren, wenn der Wasserverbrauch bzw. die Abwassermenge reduziert würde. Zwischen der Höhe der Betriebskosten und dem Mengenverbrauch bestehe eine Relation, indem weniger Verbrauch zu kleiner dimensionierten Anlagen, weniger Unterhaltsaufwendungen, weniger Personalkosten und weniger Energiekosten führe. Mit mengenunabhängigen Gebühren könne das Ziel, dass der Konsument sich ressourcenschonend verhalte, nicht erreicht werden.

5.

5.1. Streitig sind die wiederkehrenden Wasserbezugs- und Abwassergebühren, welche als Benutzungsgebühren zu den Kausalabgaben gehören. Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile entrichtet werden müssen (ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 S. 505 ff.; hier S. 507). Im Bereich der Abwasserbeseitigung wird - mit Blick auf eine verursachergerechte Abgabenbelastung - unterschieden zwischen Grundgebühren und Verbrauchsgebühren. Die Grundgebühren (auch als Bereitstellungsgebühren bezeichnet) sind als Entgelt für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur konzipiert. Die Verbrauchsgebühren sind variabel; sie richten sich nach der tatsächlichen Benutzung der Abwasseranlage (PETER KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, URP 1999 S. 539 ff., hier S. 556).

5.2. Das Verursacherprinzip besagt, dass die Kosten einer staatlichen Massnahme von derjenigen Person zu tragen sind, die sie verursacht hat. Nach der Lehre ist das Verursacherprinzip ein eigenständiges Prinzip, welches sich nicht aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ableiten lässt. Ausserhalb von Ersatzvornahmen gilt es nur, soweit es spezialgesetzlich vorgesehen ist; dies folgt aus dem in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten Legalitätsprinzip. Bedeutsam ist das Verursacherprinzip vor allem im Umweltrecht und bei Polizeieinsätzen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, S. 526 f. Rz. 36-39).

5.3. Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 Abs. 2 BV und des Willkürverbots nach Art. 9 BV dar (Urteil 2C 900/2011 vom 2. Juni 2012 E. 4.2; BGE 128 I 46 E. 4a); es hat demnach Verfassungsrang. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die Höhe der Abgabe in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung, in deren Genuss die abgabepflichtige Person kommt, stehen muss. Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen des Leistungsempfängers oder nach dem Kostenaufwand des Leistungserbringers (BGE 139 III 334 E. 3.2.4 S. 337). In Bezug auf Benutzungsgebühren ist das Äquivalenzprinzip grundsätzlich immer zu beachten (DANIELA WYSS, Kausalabgaben. Begriff, Bemessung, Gesetzmässigkeit, 2009, S. 195), vorausgesetzt, der abzugeltenden Leistung kommt ein wirtschaftlicher Wert zu.

5.4. Die Beschwerdeführerin erhebt je eine Grundgebühr für Wasser und Abwasser; eine variable Gebühr lehnt sie für den Wasserbezug grundsätzlich und für die Abwasserbeseitigung aus Praktikabilitätsüberlegungen ab (vgl. vorne E. 4.2).

Die Vorinstanz differenziert nicht zwischen Wasserbezugs- und Abwassergebühren. Die bundesrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Gebührenerhebung sind jedoch unterschiedlich, wie nachfolgend darzulegen ist. Aus

diesem Grund werden die Wasserbezugs- und Abwassergebühren getrennt behandelt.

6.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin im Bereich der Abwasserbeseitigung zu Recht nur Grundgebühren erhebt.

6.1. Zur Begründung dieser Praxis macht die Beschwerdeführerin geltend, die Umsetzung von Art. 21 Abs. 1 KGSchG lasse den Gemeinden einen erheblichen Spielraum. Insbesondere werde nicht verlangt, dass die Gebühren für die Abwasserentsorgung ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge erhoben werde.

6.2. Gemäss Art. 17 Abs. 1 KGSchG ist der Bau und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen Sache der Gemeinden. Diese werden in Art. 21 Abs. 1 KGSchG verpflichtet, für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz öffentlicher Abwasseranlagen kostendeckende und verursachergerechte Beiträge und Gebühren zu erheben. Art. 22 Abs. 1 des Kanalisations- und Entwässerungsgesetzes der Gemeinde Vaz/Obervaz vom 6. Dezember 1987 sieht vor, dass die jährliche Benützungsgebühr aufgrund des jeweiligen Gebäudeversicherungswerts (Neuwerts) erhoben wird und zwischen 0.2 o/oo und 0.6 o/oo beträgt. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die auf dem Gebäudeversicherungswert basierende, weitgehend verbrauchsunabhängige Erhebung der Gebühren für die Abwasserbeseitigung zulässig ist.

6.3. Auf Bundesebene verpflichtet Art. 60a Abs. 1 GSchG 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. Gemäss Art. 60a Abs. 1 lit. a GschG werden bei der Ausgestaltung der Abgaben insbesondere die Art und Menge des erzeugten Abwassers berücksichtigt. Entsprechend der gewässerschutzrechtlichen Zielsetzung normiert Art. 21 Abs. 1 KGSchG in Umsetzung von Art. 60a Abs. 1 GSchG explizit das Kostendeckungs- und das Verursacherprinzip im Bereich der Abwasserbeseitigung (wobei dem Kostendeckungsprinzip hier keine eigenständige Bedeutung zukommt, vgl. Karlen, a.a.O., S. 548).

6.4. Es trifft zu, dass Art. 21 Abs. 1 KGSchG den Gemeinden einen Spielraum bei der Umsetzung lässt; dieser betrifft das Verhältnis zwischen Grund- und Verbrauchsgebühr. Indessen schreibt das Bundesrecht die Anwendung des Verursacherprinzips - und damit eine verbrauchsabhängige Gebühr - ausdrücklich vor. Zwar verlangt Art. 60a Abs. 1 GSchG nicht, dass die Abwassergebühren ausschliesslich proportional zur Menge des Abwassers erhoben werden, doch muss die Abgabenhöhe eine Abhängigkeit zur Abwassermenge aufweisen, was eine Schematisierung dieses Faktors nicht ausschliesst (Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.1 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil 2C 644/2009 vom 16. August 2010 E. 4.3). Auch nach der Lehre ist eine Abwassergebühr, welche nur eine marginale Mengengebühr enthält, mit Art. 60a GSchG nicht vereinbar (Hans W. Stutz, Schweizerisches Abwasserrecht, 2008, S. 193). Aus diesen Grundlagen ergibt sich eindeutig, dass bei der Bemessung der Abwassergebühr die Menge des erzeugten Abwassers nicht gänzlich ignoriert werden kann. In den parlamentarischen Beratungen zur Einführung von Art. 60a GSchG war sogar die Rede davon, dass die Abwassergebühren von Bundesrechts wegen im Umfang von 50 % bis 65 % mengenabhängig ausgestaltet werden
sollten (Karlen, a.a.O., S. 550). Die schliesslich verabschiedete föderalistische Lösung überlässt es den Kantonen, in welcher Form sie Art. 60a GSchG konkretisieren wollen; diese (und im Fall der Delegation die Gemeinden) verfügen dabei über einen erheblichen Freiraum (Urteil 2C 816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 4.1).

Art. 21 KGSchG enthält keine Vorschriften zum Verhältnis von Grund- und Verbrauchsgebühr. Die Gemeindeautonomie entfaltet ihre Wirkung bei der Ausgestaltung dieses Verhältnisses. Angesichts der grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden (Grad der Bautätigkeit, Anteil an Ferienwohnungen etc.) ist heute eine Bandbreite im Verhältnis von Grund- und Verbrauchsgebühr allgemein anerkannt. Hingegen ist es der Beschwerdeführerin von Bundesrechts wegen untersagt, gänzlich oder nahezu gänzlich auf die Erhebung einer Mengengebühr zu verzichten.

6.5. Nach dem Gesagten verletzt die Festsetzung von Abwassergebühren ohne Berücksichtigung der Abwassermenge das im Gewässerschutzrecht des Bundes und des Kantons Graubünden verankerte Verursacherprinzip. Die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin ist insofern beschränkt. Der Gebäudeversicherungswert kann für die Grundgebühr (vgl. Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.3), nicht aber für die variable Gebühr herangezogen werden, da er nicht mit dem individuellen Verbrauch korreliert (vgl. auch BGE 128 I 46 E. 4a S. 53; Urteil 2C 816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 4.1.1).

Im Übrigen weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass (auch) das Äquivalenzprinzip verletzt ist, wenn der individuelle Verbrauch nicht in die Bemessung der jährlichen Abwassergebühr einbezogen wird (BGE 128 I 46 E. 4a S. 53). Indem sie die Obergrenze für den Anteil der Grundgebühr auf 70 % setzte, hat die Vorinstanz das in Art. 60a Abs. 1 GSchG und Art. 21 Abs. 1 KGSchG verankerte Verursacherprinzip sowie das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip korrekt angewendet. Die Beschwerde ist in Bezug auf die Abwassergebühren abzuweisen.

7.

Weiter ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin im Bereich der Wasserversorgung zu Recht nur Grundgebühren, aber keine Verbrauchsgebühren erhebt.

7.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Wasser sei unentgeltlich, so dass keine verbrauchsabhängigen Kosten anfallen würden. Zudem sei im Bereich der Wasserversorgung das Verursacherprinzip nach dem klaren Wortlaut von Art. 60a Abs. 1 GSchG nicht anwendbar, weshalb die Gemeindeautonomie nicht eingeschränkt werden dürfe.

7.2. Am 13. April 2003 hat die Gemeinde Vaz/Obervaz das Wasserversorgungsreglement verabschiedet; dessen Art. 20 Abs. 1 sieht vor, dass die jährliche Verbrauchsgebühr aufgrund des jeweiligen Gebäudeversicherungswerts (Neuwerts) erhoben wird und zwischen 0.3 o/oo und 0.6 o/oo beträgt. Weitere gebührenrechtliche Regelungen der Wasserversorgung sind weder auf Bundes- noch auf kantonalbündnerischer Ebene vorhanden; insbesondere ist das Verursacherprinzip für den Frischwasserbezug nicht vorgeschrieben.

7.3. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach das Wasser (als Quellwasser) an sich kostenlos sei, blieb im Verfahren grundsätzlich unbestritten. Die Beschwerdegegner haben allerdings vorgebracht, zwischen den Betriebskosten und dem Mengenverbrauch bestehe fraglos eine gewisse Relation. Weniger Verbrauch führe zu kleiner dimensionierten Anlagen, weniger Unterhaltsaufwendungen, weniger Personalkosten, weniger Energiekosten und vielem mehr. Wie es sich diesbezüglich verhält, ist jedoch nicht entscheidend. Auszugehen ist von der Tatsache, dass das Wasser selbst keine Kosten verursacht. Demnach entstehen Kosten nur aus der Bereitstellung des Wassers. Zwar sehen zahlreiche Gemeinden einen variablen Anteil für den Frischwasserbezug vor (vgl. Gebührenvergleich der Preisüberwachung, einsehbar unter http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?z=3&c= besucht am 18. Dezember 2013; als Beispiel für eine bündnerische Gemeinde vgl. Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 2.1.1). Aufgrund der geographischen und topographischen Unterschiede der Kantone und Gemeinden sind jedoch die Bedingungen für die Frischwassergewinnung unterschiedlich. So ist die Aufbereitung von Seewasser aufwendig und kostspielig, während Quellwasser - insbesondere in den Bergen - nahezu verwendungsfertig zur Verfügung steht. Diesen Unterschieden ist im Rahmen der Gemeindeautonomie Rechnung zu tragen. Es steht der Beschwerdeführerin aus diesen Gründen frei, die Gebühren im Bereich der Wasserversorgung nach Massgabe des Gebäudeversicherungswerts unabhängig vom individuellen Verbrauch festzusetzen. Dies gilt umso mehr, als selbst im Bereich der Abwasserbeseitigung nach Art. 60a GSchG, der hier keine Anwendung findet, ein grosser Spielraum besteht (Urteil 2C 816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 4.1). Es liegt im Ermessen der Gemeinde, ihre Wasserversorgungsanlage über mengenunabhängige Grundgebühren zu finanzieren und das Wasser unentgeltlich abzugeben.

7.4. Es ist anerkannt, dass die Abwassermenge (zumindest teilweise) vom Wasserverbrauch abhängt, so dass der Verbrauch an Frischwasser als zulässiges Kriterium für die Bemessung der variablen Abwassergebühr gilt

(BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 297; KARLEN, a.a.O., S. 556, 559). Somit ergäbe sich ein Lenkungseffekt daraus, dass eine verbrauchsabhängige Wasserbezugsgebühr dazu beitragen kann, die Abwassermenge zu minimieren. Ohne gesetzliche Grundlage kann jedoch eine Gemeinde nicht dazu gezwungen werden, diese umweltbezogene Komponente des Wasserverbrauchs zu berücksichtigen. Ein anderes System der Gebührenerhebung als jenes der Beschwerdeführerin ist denkbar, mit Blick auf die dargelegte Sach- und Rechtslage aber nicht zwingend, da eine Verpflichtung zur mengenabhängigen Erhebung der Wasserbezugsgebühr weder dem bündnerischen Recht noch dem Bundesrecht entnommen werden kann.

7.5. Die Erhebung der Frischwassergebühren ausschliesslich als Grundgebühr, bemessen anhand des Gebäudeversicherungswerts, ist angesichts der geographischen Besonderheiten der beschwerdeführenden Gemeinde rechtmässig. Die Vorinstanz hat die Autonomie der Beschwerdeführerin verletzt, indem sie diese ohne gesetzliche Grundlage verpflichtete, auch für die Wasserbezugsgebühren einen mengenabhängigen Anteil von mindestens 30 % festzusetzen. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen.

8.

8.1. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden aufzuheben, soweit die Gemeinde verpflichtet wurde, die Frischwassergebühren der Beschwerdegegner neu festzulegen.

Hinsichtlich der Abwassergebühren ist die Beschwerde abzuweisen. Diesbezüglich ist auch der Eventualantrag abzuweisen, zumal die Beschwerdeführerin nicht präzisiert, wie hoch der Anteil der Grundgebühr ihrer Ansicht nach mindestens sein soll. Die von der Vorinstanz genannte Grenze von maximal 70 % Grundgebührenanteil ist angemessen und nicht zu beanstanden. Der angefochtene Entscheid ist insofern zu bestätigen.

8.2. Die Gerichtskosten sind den Beschwerdegegnern und der beschwerdeführenden Gemeinde je im Umfang des Unterliegens aufzuerlegen, da letztere das Bundesgericht in einer sie betreffenden vermögensrechtlichen Streitigkeit in Anspruch genommen hat (Art. 66 Abs. 4 BGG e contrario). Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat sie die Beschwerdegegner angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG); sie selbst hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG). Die Vorinstanz wird über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens neu zu befinden haben (Art. 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden aufgehoben, soweit die Gemeinde verpflichtet wurde, die Frischwassergebühren der Beschwerdegegner neu festzulegen. Hinsichtlich der Abwassergebühren wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden im Betrag von je Fr. 1'000.– der beschwerdeführenden Gemeinde einerseits und den Beschwerdegegnern andererseits, unter sich solidarisch haftend, auferlegt.

3.

Die beschwerdeführende Gemeinde hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an das

Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. Dezember 2013

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Genner