

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2007/144 vom 7. Juli 2008**

Sg Verwaltungsgericht, 2008-07-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2007\\_144](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2007_144)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2007/144 du 7 juillet 2008

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2007/144 del 7 luglio 2008

## **Regeste**

Abgaberecht, Linthperimeter, Art. 1 ff. Linthgesetz (sGS 734.31), Art. 8 BV (SR 101). Die Politischen Gemeinden Quarten und Walenstadt sind in den Linthperimeter einbezogen. Sie liegen aber nicht in einem Gebiet, das durch die Anlagen des Linthwerks unmittelbar vor Hochwasser geschützt wird. Die Absenkung des Seespiegels ist zwar auf den Bau des Linthwerks zurückzuführen. Der Nutzen aus der Abwehr von regelmässigen, relativ häufig auftretenden konkreten Schadenereignissen unterscheidet sich grundlegend von der Gewährleistung des Wasserstands des Walensees. Diese hängt nur historisch mit den dem Hochwasserschutz dienenden Werken zusammen. Die Abwehr einer hypothetischen Gefahr für eine ganze Region stellt keinen unmittelbaren, direkt zurechenbaren Sondervorteil für einzelne Grundstücke oder Gemeindegebiete dar. Da die Beiträge für die Gemeinden Walenstadt und Quarten nach denselben Kriterien ausgestaltet sind wie für die Gemeinden der Linthebene, stellt dies eine rechtsungleiche Behandlung der Beschwerdeführerinnen und mithin einen Verstoss gegen Art. 8 Abs. 1 BV dar (B 2007/144)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Politischen Gemeinden Walenstadt und Quarten sind vom angefochtenen Entscheid ähnlich wie Privatpersonen betroffen und daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 449). Die Beschwerdeeingaben vom 23. August und 19. November 2007 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist daher einzutreten.

### **E. 2**

Die Vorinstanz ist auf den Rekurs nicht eingetreten, soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machten, das Projekt Hochwasserschutz Linth 2000 umfasse auch Kosten für Massnahmen, die nicht unmittelbar dem Hochwasserschutz dienen würden. Sie erwog, dafür bestehe ein besonderer Rechtsmittelweg gemäss Art. 16 bis 18 des Linthkonkordats. Die Beschwerdeführerinnen rügten im Rekurs nicht einzelne Teile des Projekts Hochwasserschutz Linth 2000. Sie machten vielmehr geltend, dieses Projekt umfasse nicht nur Massnahmen des Hochwasserschutzes, sondern auch solche zur ökologischen, landschaftlichen und touristischen Aufwertung des Linthgebiets als Ferienregion und Naherholungsgebiet (Rekursergänzung Ziff. 15). Damit beanstandeten sie, das Linthwerk tätige mit dem Hochwasserschutzkonzept 2000 auch solche Aufwendungen, welche keinen oder lediglich einen geringfügigen Sondervorteil für sie zur Folge hätten. Mit dem Rekurs

wurden aber nicht Teile des Sanierungsprojekts selber angefochten. Die Rüge umfasste vielmehr die unsachgemässe Anwendung von Perimetergrundsätzen und wurde daher zu Recht im Rekurs gegen den Perimeterbeitrag vorgebracht. Der Verweis auf die Rechtsmittel gemäss Art. 16 bis 18 des Linthkonkordats ging daher fehl. Daher ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit sie sich gegen den Nichteintretensentscheid richtet.

### **E. 3.1**

Die Vorinstanz hielt in ihrem Entscheid fest, die Rechtsnatur der streitigen Abgabe sei ohne Bedeutung. Soweit die Verfassungsmässigkeit der gesetzlichen Regelung zu überprüfen sei, falle ins Gewicht, dass die Elemente einer Kostenanlastungssteuer jene einer Vorzugslast überwiegen würden. Alsdann referierte die Vorinstanz ausführlich die unterschiedlichen Kriterien von Vorzugslasten und Kostenanlastungssteuern und erwog, es fehle vorliegend an einem individuellen, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbaren konkreten Sondervorteil; die Abgabe knüpfe bloss an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises an, weshalb sie als Kostenanlastungssteuer zu betrachten sei. Den politischen Gemeinden verschaffe das Linthwerk nur mittelbar einen wirtschaftlichen Vorteil, indem die auf den verbesserten Entwicklungsmöglichkeiten beruhenden Wertsteigerungen des Bodens höhere Einnahmen zur Folge hätten. Die Kostenanlastungsabgabe stelle, da sie voraussetzungslos sei, eine Steuer dar. Dagegen betrachten die Beschwerdeführerinnen die Abgabe als Kausalabgabe bzw. als Beitrag.

### **E. 3.2**

Als Kostenanlastungssteuern werden im Schrifttum u.a. Hundesteuern, Handänderungsabgaben, Motorfahrzeugsteuern, Kinoabgaben und Abgaben für Inventarisierung genannt (vgl. Blumenstein/Locher, System des Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, S. 9). Demgegenüber gelten Grundeigentümerbeiträge an die Erstellung von öffentlichen Strassen, Trottoirs, Abwasseranlagen, Parkplätzen, für Wasserbauarbeiten und Lawinenverbauungen als Vorzugslasten (vgl. A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003, S. 511; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2647 ff.). Der st. gallische Gesetzgeber betrachtete die Beiträge für den Linthperimeter als Vorzugslasten (Botschaft der Regierung zum Linthgesetz, in: ABl 2001, S. 744). Als Vorzugslasten bzw. Beiträge gelten Kausalabgaben, die einer Person auferlegt werden, um den besonderen wirtschaftlichen Vorteil abzugelten, der ihr (bzw. einem bestimmten Kreis von Privaten) aus einer öffentlichen Einrichtung oder einem öffentlichen Werk erwächst (vgl. statt vieler Hungerbühler, a.a.O., S. 510; GVP 2003 Nr. 24 mit Hinweisen, BGE 131 I 313 E. 3.3). Es handelt sich bei den Vorzugslasten um öffentlich-rechtliche Abgaben, welche denjenigen (natürlichen oder juristischen) Personen auferlegt werden, welche durch eine im öffentlichen Interesse erfolgende Massnahme eine besondere, angemessen zurechenbare Wertvermehrung (im Sinne eines wirtschaftlichen Vorteils) an ihrem Vermögen, meist an ihrem Grundeigentum, erfahren (K. Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern 1976, S. 95). Voraussetzung für die Abgabenerhebung ist dabei ein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer, konkreter Sondervorteil (Vallender, a.a.O., S. 95). Fehlt es an einem solchen bzw. knüpft die Abgabepflicht bloss an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises an, so stellt die Abgabe keine Vorzugslast, sondern eine - voraussetzungslos erhobene - sog. Kostenanlastungssteuer dar (vgl. BGE 131 I 313 E. 3.3 mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Im folgenden ist die Rechtsnatur der streitigen Abgabe zu klären.

#### **E. 3.3.1**

Nach Art. 5 Abs. 1 des Linthgesetzes werden die jährlichen Beiträge der politischen Gemeinden unter Berücksichtigung der mutmasslichen Kosten des Linthwerks für längstens fünf Jahre festgesetzt. Die Abgabe wird somit nach Massgabe der künftigen Aufwendungen des Linthwerks festgelegt. Das Gesetz enthält keine Bestimmung, welche die Abgabe ziffernmässig festlegt oder Grundsätze für die Bestimmung und Begrenzung der Abgabe regelt. Demgegenüber werden Steuern in der Regel nach gesetzlich verankerten Tarifen festgelegt und erhoben. Auch bei kostenunabhängigen Kausalabgaben muss die Höhe der Abgabe in hinreichend bestimmter Weise aus dem formellen Gesetz hervorgehen (vgl. Hungerbühler, a.a.O., S. 518). Im vorliegenden Fall ist die streitige Abgabe kostenabhängig, wobei im Gesetz im formellen Sinn lediglich die für die Verteilung der Abgabe auf die Pflichtigen enthaltenen Grundsätze geregelt sind. Diese Umstände sprechen für das Vorliegen einer Vorzugslast.

#### **E. 3.3.2**

Die Beitragspflicht richtet sich nach der Fläche der Politischen Gemeinden im Perimetergebiet und der Zahl der in diesem Gebiet wohnenden Personen (Art. 4 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des Linthgesetzes). Die Umgrenzung des Perimetergebietes ist präzise und nahezu parzellengenau festgelegt und in einem Plan verzeichnet. Es handelt sich bei den vom Perimeter umfassten Gebieten um jene Flächen bzw. um jene Grundstücke, die nach der Konzeption des Perimeters von der Absenkung des Seespiegels im Rahmen der Erstellung des Linthwerks profitierten bzw. nutzbar wurden. Die Regierung hielt dazu in der Botschaft zum Linthgesetz fest, Abklärungen hätten ergeben, dass die Umgrenzung des alten Linthperimeters, der im wesentlichen nicht auf dem Gefährdungsgrundsatz gründe, sondern auf der Tatsache, dass durch die Regulierung der Linth der Wasserstand des Walensees abgesenkt worden sei und damit wesentliche Teile der Gemeinden rund um den Walensee "entsumpft" worden seien, beibehalten werden könne. Grundlage des Perimetergebietes bilde somit grundsätzlich die durch die Regulierung der Linth für Nutzzwecke gewonnene Landfläche (Botschaft, ABl 2001, S. 746). Dies bedeutet, dass bei der Umgrenzung des Perimeters der den einzelnen Grundstücken individuell zurechenbare Sondervorteil berücksichtigt wurde. Es wurde nicht nur die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises bzw. der belasteten Gemeinden in Betracht gezogen. Vielmehr wurden in den einzelnen Anrainergemeinden diejenigen Flächen bzw. diejenigen Grundstücke bestimmt und dem Perimetergebiet zugeteilt, welche aufgrund der Linthregulierung bzw. der Absenkung des Walenseespiegels für Nutzungszwecke gewonnen wurden. Die Anknüpfung des Perimeters an Grundstücke, welche konkret und individuell zurechenbar vom öffentlichen Werk profitierten und denen somit ein entsprechender Sondervorteil zugerechnet werden kann, bildet ebenfalls ein Merkmal einer Vorzugslast (BGE 131 I 313 E. 3.3).

#### **E. 3.3.3**

Der Umstand, dass die Abgaben von den Politischen Gemeinden erhoben werden, spricht an sich nicht gegen das Vorliegen eines Beitrags bzw. einer Vorzugslast. Der Grund für diese Regelung waren Verhältnismässigkeitsüberlegungen. Die Belastung der einzelnen Grundeigentümer hätte ein schlechtes Kosten/Nutzen-Verhältnis aufgewiesen. Daher wurde

im Linthkonkordat auf die Erhebung von Abgaben bei den einzelnen Grundeigentümern verzichtet (vgl. ABl 2001 S. 739, 745). Die Regierung hielt fest, der Aufwand aus einer "Bewirtschaftung" des Perimeters stehe in keinem Verhältnis zu einem möglichen Ertrag. Dies verhielte sich nicht anders, wenn die Beiträge der einzelnen Grundeigentümer um ein Vielfaches angehoben würden. Bei einer substanziellen Anhebung der Beiträge müsste mit erheblichen Widerständen aus der Bevölkerung gerechnet werden, komme doch der Hochwasserschutz an der Linth nicht allein den Grundeigentümern im Gebiet zugute (Abl 2001, S. 739). Daraus ist ersichtlich, dass die Abgabenerhebung bei den Politischen Gemeinden im einfacheren Bezugsverfahren sowie in der Absicht gründet, keine Opposition der Grundeigentümer zu provozieren. Die Art der Umgrenzung und das Anknüpfen am bisherigen Perimeter zeigt aber, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Abgabe einen konkreten, individuell den Eigentümern und Bewohnern eines klar definierten Gebietes zurechenbaren wirtschaftlichen Sondervorteil voraussetzt. Auch dieses Merkmal spricht für eine Vorzugslast. Es handelt sich beim Nutzen, wie ihn der Perimeter zu erfassen bezweckt, nicht nur um einen abstrakten, den Flächen bzw. den Gemeinden eher als der Allgemeinheit anzurechnenden Vorteil. Dass die Regierung selber festhielt, es profitierten nicht nur Grundeigentümer im Gebiet des Hochwasserschutzes, ändert an der Rechtsnatur der Abgabe nichts. Denjenigen Grundstücken, welche im Perimetergebiet liegen, wird jedenfalls ein individueller Sondervorteil zugerechnet.

#### **E. 3.3.4**

Weiter wird bei der Festlegung der Beiträge die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigt (Art. 4 Abs. 1 lit. c Linthgesetz). Dabei handelt es sich um ein für eine Vorzugslast atypisches Kriterium. Es soll verhindern, dass bei den finanzschwachen Gemeinden die Perimeterbeiträge vollumfänglich über den direkten Finanzausgleich vom Kanton übernommen werden. Die Berücksichtigung der Finanzkraft im Rahmen des Linthperimeters soll indes im neuen Wasserbaugesetz aufgehoben werden (im Rheinperimeter ebenfalls, vgl. den Entwurf der Regierung zum neuen Wasserbaugesetz, in: ABl 2008, S. 2237 f.).

#### **E. 3.4**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Linthperimeter nach seiner Konzeption jene Grundstücke und Bewohner von Gemeindegebieten umfasst, denen ein individueller Sondervorteil zugerechnet wird. Sowohl für die politischen Gemeinden als auch für die Grundeigentümer und Anwohner im Perimetergebiet stellt es einen direkten Nutzen dar, wenn sie gemäss der Vorstellung des Gesetzgebers von den Bauten und Anlagen des Linthwerks profitieren und die Hochwasser- und Ueberflutungsfahr gebannt wird. Die Abgabenerhebung bei den Politischen Gemeinden erfolgt stellvertretend für die Einwohner und Grundeigentümer im Perimetergebiet. Der Gesetzgeber hat aus verwaltungsökonomischen Gründen und aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Grundeigentümern und Gemeinden der Rheinebene die Gemeinden und nicht die einzelnen Eigentümer beitragspflichtig erklärt. Dies zeigt, dass die Abgabepflicht nicht nur an die abstrakte Interessenlage anknüpft, sondern an den konkreten Vorteil, den die einzelnen Grundstücke durch das Linthwerk erfahren. Dies kennzeichnet die streitige Abgabe als Vorzugslast bzw. als Beitrag, nicht als Kostenanlastungssteuer.

#### **E. 4**

Ist die streitige Abgabe als Vorzugslast zu betrachten, sind die für die Erhebung solcher Abgaben massgebenden Rechtsnormen und Rechtsgrundsätze zu bestimmen und die Einwendungen der Beschwerdeführerinnen gegen die Rechtmässigkeit der Abgabe zu prüfen.

#### **E. 4.1**

Im Abgaberecht wurde das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 4 aBV als selbständiges verfassungsmässiges Recht anerkannt (BGE 123 I 249; 126 I 182). Art. 164 Abs. 1 lit. d der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) bestimmt für die Bundesgesetzgebung, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind, wozu insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben gehören. Das Bundesgericht hat diesen Grundsatz als allgemeines Prinzip für die Abgabenerhebung anerkannt (BGE 130 I 113 E. 2.2). Es hielt fest, dass diese Anforderungen bei gewissen Arten von Kausalabgaben von der Rechtsprechung gelockert worden seien. Die Anforderungen dürften namentlich dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Der Umfang des Legalitätsprinzips sei daher je nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Das Prinzip dürfe weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerate (statt vieler BGE 130 I 113 E. 2.2; Hungerbühler, a.a.O., S. 516). Im weiteren sind bei Erlassen das Willkürverbot und der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten. Ein Erlass ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist, und er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung (vgl. statt vieler BGE 131 I 1 E. 4.2 mit Hinweisen, 129 I 1 E. 3). Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, ist die Gestaltungsfreiheit insbesondere bei den öffentlichen Abgaben und bei der Verteilung der Last auf die Abgabepflichtigen gross (vgl. BGE 131 I 1 E. 4.2 mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine sogenannte Strassenbeleuchtungsabgabe auf Grundstücken als unzulässig qualifiziert (BGE 131 I 313). Es hielt fest, dass das Vorhandensein einer Strassenbeleuchtung für gewisse Grundstücke einen fassbaren Vorteil bedeute, indem der Eingang zur Liegenschaft beleuchtet werde, was dem Eigentümer den Betrieb einer eigenen Beleuchtung erspare und zur Sicherheit des Grundstücks und seiner Bewohner beitragen könne. Gesamthaft handle es sich dabei aber um einen nebensächlichen Effekt. Insbesondere in einer städtischen Siedlung könne nicht

generell von einem ins Gewicht fallenden individuellen Sondervorteil der erfassten Strassenanstösser ausgegangen werden, welcher es rechtfertigen könnte, die Kosten der Strassenbeleuchtung zu einem substantiellen Teil in Form von Vorzugslasten dieser Personengruppe zu überbinden. Wegen Fehlens eines massgeblichen Sondervorteils der abgabepflichtig erklärten Grundeigentümer erkannte das Bundesgericht einen Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV. In einem früheren Urteil (BGE 124 I 289) kam das Bundesgericht zum Schluss, dass es keine sachlichen Gründe gebe, welche eine hälftige Finanzierung der Strassenreinigung durch eine von den Grundeigentümern zu erhebende Sondersteuer rechtfertige. Die Grundeigentümer seien keine Sondergruppe, die mit der staatlichen Leistung der Strassenreinigung in eine engere Beziehung gesetzt werden könnten als der Rest der Kantonsbevölkerung; die Grundeigentümer nähmen die öffentlichen Strassen auch nicht stärker in Anspruch als die gesamte übrige im Kanton ansässige Bevölkerung. Zudem werde ein wesentlicher Teil der Strassenverschmutzung durch den Transitverkehr verursacht. Die Regelung verstosse daher gegen Art. 4 aBV, indem sie das Gebot der Allgemeinheit der Besteuerung und das Prinzip der Lastengleichheit der Bürger missachte. Diese Abgabe war von den Beteiligten übereinstimmend als sogenannte Kostenanlastungssteuer betrachtet worden.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, der Linthperimeter umfasse nicht nur das eigentliche Gefahrengelände, sondern erstrecke sich aus historischen Gründen auch auf weitere Teile ihres Gemeindegebietes, für welche auch bei Extremereignissen keine aktuelle Hochwassergefährdung durch die Linth und den Walensee mehr bestehe. Durch den Einbezug von Gemeindeteilen, welche mit dem heutigen Linthwerk, bei dem der Hochwasserschutz im Vordergrund stehe, überhaupt nichts zu tun hätten, erhöhe sich der Perimeteranteil mit bezug auf die Kriterien Fläche und Bewohner im Perimetergebiet markant. Dadurch werde nicht nur das Äquivalenzprinzip, sondern auch der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung verletzt. Demgegenüber erachten es Vorinstanz und Baudepartement als gerechtfertigt, dass der ursprüngliche Perimeter beibehalten wird. Die Umgrenzung des Perimeters beruhe auf der Tatsache, dass durch die Regulierung der Linth der Wasserstand des Walensees erheblich abgesenkt worden sei und damit wesentliche Teile der Gemeinden rund um den Walensee, in der Seezebene und im Linthgebiet hätten entsumpft und vor Hochwasser geschützt werden können.

#### **E. 4.4**

Die Regierung hielt wie erwähnt in der Botschaft zum Beitritt zum Linthkonkordat fest, dass der Aufwand aus einer "Bewirtschaftung" des Perimeters in keinem vernünftigen Verhältnis zu einem möglichen Ertrag stehe. Bei einer substantiellen Anhebung der Beiträge müsste mit erheblichen Widerständen aus der Bevölkerung gerechnet werden, komme doch der Hochwasserschutz an der Linth nicht allein den Grundeigentümern im Gebiet zu. Anders als bei den üblichen Bodenverbesserungsorganisationen könnten aus praktischen Gründen den betroffenen Grundeigentümern auch keine Mitwirkungsrechte zugestanden werden. Im übrigen seien die Perimeterpflichten in den letzten Jahren im Kanton Zürich ganz und im Kanton Glarus teilweise abgeschafft worden (ABI 2001, S. 739). In der Botschaft zum Linthgesetz hielt die Regierung ausserdem fest, die Perimeterpflicht finde sich schon in der eidgenössischen Linthgesetzgebung von 1867. Die Perimeterbelastung sei keine Besonderheit der Linthgesetzgebung; vielmehr handle es sich dabei um einen Grundsatz, der insbesondere bei Bau und Unterhalt der Gewässer allgemein

Anwendung finde. Das Wasserbaugesetz enthalte die massgebenden Bestimmungen über den Perimeter in den Art. 15 ff. Auch die anstehende Teilrevision des Wasserbaugesetzes würde an dieser Regelung festhalten. Um die künftigen Bau- und Unterhaltsaufgaben an der Linth zu lösen, sei auf Seiten des Kantons St. Gallen - trotz des Verzichts auf eine weitere Perimeterbelastung der Grundeigentümer von Seiten des Linthkonkordats, die weitgehend aus Verhältnismässigkeitsgründen erfolge - am Grundsatz des Perimeters festzuhalten. Das Festhalten am Perimeterprinzip gestatte eine gerechte Verteilung der Lasten. Es wäre daher nicht richtig, wenn in Zukunft der Staat die Kosten bzw. den auf den Kanton St. Gallen fallenden Kostenanteil für den Unterhalt der Linth voll übernehme. Aus verwaltungsökonomischen Gründen und aus Gründen der Gleichbehandlung mit dem Rhein sollten indessen nicht die einzelnen Grundeigentümer beitragspflichtig sein; vielmehr sollten die Perimeterbeiträge bei den Gemeinden erhoben werden. Der Kreis der perimeterpflichtigen politischen Gemeinden richte sich nach der Umgrenzung des Perimetergebietes, wie sie bereits aufgrund der geltenden Rechtslage bestehe. Im Perimetergebiet lägen Teile der Politischen Gemeinden Walenstadt, Quarten, Amden, Weesen, Schänis, Benken, Kaltbrunn, Uznach und Schmerikon. Weiter hielt die Regierung in der Botschaft fest, Abklärungen hätten ergeben, dass die Umgrenzung des alten Linthperimeters, der im wesentlichen nicht auf dem Gefährdungsgrundsatz beruhe, sondern auf der Tatsache, dass durch die Regulierung der Linth der Wasserstand des Walensees abgesenkt worden sei und damit wesentliche Teile der Gemeinden rund um den Walensee und im Linthgebiet entsumpft worden seien, beibehalten werden könne. Grundlage des Perimetergebietes bilde somit grundsätzlich die durch die Regulierung der Linth für Nutzzwecke gewonnene Landfläche. Die Perimeterumgrenzung genüge als Grundlage, um Beiträge bei den politischen Gemeinden zu erheben (ABI 2001 S. 745 f., vgl. auch oben Erw. 3.3.3).

#### **E. 4.4.1**

Der Botschaft zum Linthgesetz und zum Linth-konkordat ist nichts über die Abklärungen zu entnehmen, welche die Regierung bewogen, am Perimeter aus dem 19. Jahrhundert festzuhalten. Es wird nicht näher begründet, weshalb die Umgrenzung des Perimetergebietes nicht nach dem heute üblichen Grundsatz erfolgte, wonach der Hochwasserschutz als Sondervorteil und als Grundlage der Beitragspflicht gilt (ABI 2008, S. 2190), sondern auch danach, welche Gebiete durch die Absenkung des Walensee-spiegels entsumpft bzw. nutzbar gemacht wurden. Auch in der parlamentarischen Beratung machten der Vertreter der Regierung und die Exponenten der Mehrheit keine konkreten Gründe geltend, welche die unveränderte Uebernahme des alten Perimeters aus dem 19. Jahrhundert rechtfertigten. Der Vertreter der Regierung anerkannte zwar, dass sich die Bewohner von Walenstadt schwer täten, dass ihre Kostenbeteiligung mit einem 200-jährigen Perimeter begründet werde. Die Kostenbeteiligung unter die übrigen Gemeinden wäre aber weder solidarisch noch fair (ProtGR 2000/2004, Nr. 212/5). Ebenso werden in den Eingaben des Baudepartements im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren keine näheren Ausführungen gemacht, weshalb beim Festlegen des Perimeters nicht auf den Hochwasserschutz als unmittelbare Folge des Werks abgestellt wurde, sondern auf die Veränderung des Walenseespiegels und die damit verbundenen Auswirkungen auf die an den See angrenzenden Gebiete.

#### **E. 4.4.2**

Die Berücksichtigung der Perimeterfläche und die Zahl der Einwohner im Perimetergebiet blieb in der Beschwerde unangefochten. Auch wird die Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden mit einer Gewichtung von 50 bis 150 % nicht in Frage gestellt, wobei allerdings geprüft werden müsste, inwiefern es zweckmässig ist, bei der Ausgestaltung eines Perimeters Elemente des Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Allerdings ist wie erwähnt vorgesehen, dieses Bemessungselement mit dem neuen Wasserbaugesetz zu eliminieren.

#### **E. 4.4.3**

Fest steht im weiteren, dass der Linthperimeter nach denselben Grundsätzen geregelt werden sollte wie jener für den Rhein. Die Regierung hielt in der Botschaft zum Linthgesetz fest, die Bestimmungen des Rheingesetzes seien, soweit ein Regelungsbedarf für die Linth bestehe, im Linthgesetz analog umzusetzen. Einerseits sei der Rhein bezüglich seiner Besonderheiten gegenüber den übrigen Gewässern im Kanton St. Gallen durchaus mit der Linth vergleichbar. Sowohl Rhein als auch Linth stellten auf einem Gross-teil ihres st. gallischen Teilstücks Grenzgewässer dar. Zudem seien beide Flüsse aus Gründen der Hochwassersicherheit reguliert, was einen grossen Aufwand an Unterhalts- und Sanierungskosten nach sich ziehe. 1987 sei mit dem total revidierten Rheingesetz eine moderne Rechtsgrundlage geschaffen worden, die auch aus Gründen der Gleichbehandlung heranzuziehen sei (ABI 2001, S. 746). Auch beim Rheingesetz wurde in der Botschaft ohne weitere Erörterungen ausgeführt, Abklärungen hätten ergeben, dass die Umgrenzung des alten Perimeters grundsätzlich beibehalten werden könne. Das Perimetergebiet ist aus einem Umgrenzungsplan vom 20. März 1985 ersichtlich (ABI 1986, S. 209 ff.). Aus diesem geht hervor, dass nur die von Ueberschwemmungen unmittelbar gefährdeten Gebiete in den Perimeter einbezogen wurden. Im Raum Sargans erstreckt sich das Perimetergebiet jedenfalls nur auf das Einzugsgebiet des Rheins, nicht aber auf jenes der Seez. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied gegenüber dem Linthperimeter dar, wie im folgenden darzulegen ist.

#### **E. 4.4.4**

Ebenso wie die Linthkorrektur hatte auch die Rheinkorrektur neben dem unmittelbaren Hochwasserschutz noch weitere Auswirkungen. Während beim Linthwerk die Einleitung der Glarner Linth in den Walensee und die Kanalisierung des Abflusses aus dem Walensee in den oberen Zürichsee unter anderem zur Folge hatten, dass der Spiegel des Walensees gegenüber dem Zustand vor den baulichen Eingriffen erheblich gesenkt wurde, stellte sich bei der Rheinkorrektur ein ähnliches indirektes Ereignis ein. Nach den Ausführungen in der Botschaft erreichten zu Beginn des 19. Jahrhunderts die vom Rhein verursachten Auflandungen im Bereich von Bad Ragaz und Sargans einen Stand, der einen Durchbruch des Rheins über die Wasserscheide von Mels in Richtung Walensee befürchten liess. Die Gefahr, dass nicht nur Teilgebiete von mindestens sechs Kantonen, sondern vor allem auch das mit viel Mühe und grossem finanziellem Aufwand errichtete Linthwerk in wenigen Stunden vernichtet werden könnte, habe wohl die Tagsatzung veranlasst, die Rheinkorrektur auf die Geschäftsliste zu setzen, obwohl die Verfassung hiezu keine ausdrückliche Grundlage geboten habe (ABI 1986, S. 183). Vor der Rheinkorrektur bestand somit die Gefahr, dass der Rhein die Wasserscheide von Mels durchbrechen und durch die Seezebene fliessen könnte. Die Verhinderung eines solchen Durchbruchs und der Ueberschwemmung der Seezebene sowie der Zerstörung des Linthwerks ist somit eine indirekte Folge der Rheinkorrektur. Neben dem unmittelbaren Hochwasserschutz wurden

Auflandungen, welche den Verlauf des Gewässers beeinflussen konnten, verhindert. Das Gebiet der Seezebene wurde aber nicht in den Rheinperimeter einbezogen, obwohl die Seezebene aus der Rheinkorrektion ebenfalls einen erheblichen Nutzen zog, indem Auflandungen verhindert und eine Ueberschwemmungsgefahr beseitigt wurden. Das Gebiet im Raum Vilters/Mels/Sargans wurde nur soweit in den Rheinperimeter einbezogen, als es unmittelbar von Ueberschwemmungen betroffen gewesen war bzw. soweit es in den Genuss des unmittelbaren Hochwasserschutzes der Rheinkorrektion kam. Sowohl die Rheinkorrektion als auch das Linthwerk dienten in erster Linie dem unmittelbaren Hochwasserschutz, der im wesentlichen durch den Bau und den Unterhalt der Dämme und Wasserläufe sichergestellt wurde. Daneben hatten die Werke aber auch indirekte Auswirkungen, indem sie Flussläufe, Landschaften und Siedlungen gestalteten und beeinflussten. Die Werke bildeten eine Voraussetzung, dass sich die ehemals hochwassergefährdeten Gebiete dauernd entwickeln konnten und Siedlungen, landwirtschaftliche Nutzflächen sowie Infrastrukturanlagen geschützt waren.

#### **E. 4.4.5**

Nach Art. 2 des Linthkonkordats stellt das Linthwerk den Hochwasserschutz in der Linthebene sicher. Das Linthgesetz regelt nach Art. 1 die Umsetzung des Linthkonkordats im Kanton St. Gallen. Der Zweck des Linthwerks in seiner heutigen Konzeption beschränkt sich somit auf den Hochwasserschutz in der Linthebene. Die mit der Erstellung des Linthwerks verbundenen Veränderungen im Bereich des Walensees und insbesondere im Bereich der östlichen Anrainergemeinden des Walensees werden nicht mehr als Aufgabe des Linthwerks betrachtet. Die Absenkung des Seespiegels war mit dem Bau und der Inbetriebnahme des Linthwerkes weitgehend abgeschlossen. Die Funktion des Hochwasserschutzes unterscheidet sich wesentlich von den Auswirkungen des Linthwerks auf das Niveau des Walensees. Der Hochwasserschutz stellt einen ständigen, unmittelbaren und direkten Nutzen zugunsten der betroffenen Gemeinden und der Grundstücke in der Linthebene bzw. im potentiellen Ueberschwemmungsgebiet der Linth dar. Würden die Anlagen des Linthwerks nicht mehr unterhalten und die Dämme des Escherkanals und des Linthkanals schadhaft, würden bei Hochwasser die Linthebene und das Gebiet im Bereich des Escherkanals überflutet und die betroffenen Grundstücke einer erheblichen Gefahr der Schädigung ausgesetzt. Solche Hochwasserereignisse treten regelmässig auf; im letzten Jahrzehnt waren es 1999 und 2005 zwei Hochwasserlagen, bei denen die Anlagen des Linthwerks an der Grenze ihrer Kapazität standen. Eine vergleichbare Gefährdung der Seezebene und der Ufergebiete des Walensees würde bei solchen Hochwasserereignissen nicht eintreten. Insbesondere würden Hochwasser der Linth nicht unmittelbar die Seezebene und Gebiete entlang des Walensees überfluten. Wenn der Unterhalt des Linthwerks über Jahrzehnte vernachlässigt würde, würde möglicherweise und allmählich als Folge von Auflandungen im Bereich von Ziegelbrücke und Weesen der Spiegel des Walensees wieder ansteigen und die in den Perimeter einbezogenen Gebiete der Gemeinden Quarten und Walenstadt gefährden. Dabei handelt es sich allerdings um Spekulationen. Eine solche Veränderung der Topographie am westlichen Ufer des Walensees wäre nur denkbar, wenn das Linthwerk während mehrerer Jahrzehnte völlig vernachlässigt würde. Die Vorstellung, dass der Hochwasserschutz in einer Art und Weise vernachlässigt werden könnte, dass wieder Zustände wie im 18. Jahrhundert oder zuvor eintreten, erscheint unter den heutigen Umständen als völlig realitätsfremd.

#### **E. 4.4.6**

Aufgrund der Grösse der im Perimeter liegenden Fläche und der Zahl der Bewohner sowie der Finanzkraft beträgt die Belastung der Gemeinde Walenstadt 34,26 Prozent und jene der Gemeinde Quarten 1,68 Prozent. Die Belastung der Gemeinde Walenstadt ist damit die weitaus höchste aller im Perimeter liegenden Gemeinden und um rund 37 Prozent höher als jene der mit 25,01 Prozent am zweitstärksten belasteten Gemeinde Benken, bei der mit Ausnahme des Benkner Büchels praktisch das gesamte Gemeindegebiet im Perimeter liegt. Die hohe Belastung der Gemeinde Walenstadt ist nicht nur auf die hohe Gewichtung der Finanzkraft zurückzuführen, sondern auch auf die relativ grosse Perimeterfläche von 4,061 km<sup>2</sup> und die Zahl von 1'776 Einwohnern im Perimetergebiet, welche höher ist als jene sämtlicher übrigen Gemeinden.

#### **E. 4.4.7**

Das Projekt Hochwasserschutz Linth 2000 sieht neben Bauten und Anlagen für den unmittelbaren Hochwasserschutz auch ökologische Aufwertungen vor, welche die wirtschaftliche Nutzbarkeit der Linthebene als Siedlungs- und Verkehrsraum, Landwirtschaftsgebiet und Ferienregion gewährleisten sollen (vgl. VerwGE 2007/117 vom 12. Februar 2008 i.S. B.A. und weitere gegen Regierung des Kantons St. Gallen und Linthwerk). Solche einem modernen Verständnis von Wasserbau entsprechenden Massnahmen lassen sich nur indirekt als solche des Hochwasserschutzes betrachten. Dennoch verursachen sie Aufwendungen des Linthwerks, welche mittels Perimeterbeiträgen auch von den Anrainergemeinden des Walensees getragen werden müssen. Für solche Aufgaben ist für diese Gemeinden aber kein direkt zurechenbarer Sondervorteil ersichtlich.

#### **E. 4.4.8**

Wie erwähnt, ging die Regierung in ihrer Botschaft davon aus, dass die Vorteile des Linthwerks nicht nur den Grundeigentümern zugutekommen. Dies zeigt sich anschaulich am Beispiel der Gemeinde Amden. Diese ist mit einer Fläche von nur 0,061 km<sup>2</sup> in den Perimeter einbezogen. Es handelt sich um ein Gebiet am Seeufer östlich von Weesen. Die Zufahrtsstrasse von Ziegelbrücke nach Weesen und Amden verläuft im Perimetergebiet der Gemeinde Weesen. Wenn diese Strasse unterbrochen ist, dann ist die gesamte Gemeinde Amden weitgehend von der Umwelt abgeschnitten. Demgegenüber liegt nur ein kleinräumiges Ufergebiet im Perimeter. Der Nutzen des Linthwerks wird somit aufgrund des bestehenden Perimeters nicht sachgerecht abgebildet.

#### **E. 4.5**

Für Gebiete im Bereich des Hochwasserschutzes der Linth kann ein individuell zurechenbarer, konkreter Sondervorteil gegeben sein. Allerdings fragt sich aufgrund der grossräumigen Verhältnisse, inwiefern ein über mehrere Kantone und Regionen sich erstreckendes Werk die Erhebung von Perimeterbeiträgen rechtfertigt. Dies kann allerdings im vorliegenden Fall offen bleiben. Wesentlich anders gelagert als der Hochwasserschutz in der Linthebene sind die Auswirkungen des Linthwerks auf die Gemeinden Quarten und Walenstadt. Diese liegen nicht in einem Gebiet, das durch die Anlagen des Linthwerks unmittelbar vor Hochwasser geschützt wird. Die Absenkung des Seespiegels ist zwar auf den Bau des Linthwerks zurückzuführen, doch handelt es sich dabei um eine einmalige und irreversibel erscheinende Veränderung der Verhältnisse. Im Gegensatz zum Schutz vor regelmässigen, alle paar Jahre auftretenden Hochwassern ist der Schutz vor dem Anstieg des Seespiegels jedenfalls eine völlig anders geartete Auswirkung des Linthwerks. Der

Nutzen aus der Abwehr von regelmässigen, relativ häufig auftretenden konkreten Schadenereignissen unterscheidet sich grundlegend von der Gewährleistung des Wasserstands des Walensees. Diese hängt nur historisch mit den dem Hochwasserschutz dienenden Werken zusammen. Die Abwehr einer hypothetischen Gefahr für eine ganze Region stellt keinen unmittelbaren, direkt zurechenbaren Sondervorteil für einzelne Grundstücke oder Gemeindegebiete dar. Zudem ergibt ein Vergleich der Belastungen der Walenseeanrainer mit den Gemeinden der Linthebene, dass diese zum Teil erheblich geringere Beiträge zu entrichten haben als jene, obwohl sie für weite Teile ihres Gebietes einen unmittelbaren Nutzen aus dem Hochwasserschutz ziehen. Da die Beiträge für die Gemeinden Walenstadt und Quarten nach denselben Kriterien ausgestaltet sind wie für die Gemeinden der Linthebene, stellt dies eine rechtsungleiche Behandlung der Beschwerdeführerinnen und mithin einen Verstoss gegen Art. 8 Abs. 1 BV dar. Daraus folgt, dass die Beschwerden der Politischen Gemeinden Walenstadt und Quarten gutzuheissen sind. Der angefochtene Rekursentscheid vom 4. Juli 2007 ist aufzuheben.

#### **E. 4.6**

Die Beschwerdeführerinnen beantragten, der Rekursentscheid vom 4. Juli 2007 sei aufzuheben und ihre definitiven Anteile am Beitrag an das Linthwerk für 2006 seien neu so festzusetzen, dass sie dem auf sie und ihre Einwohner entfallenden Sondervorteil entsprächen, eventualiter sei der definitive Kostenanteil der Politischen Gemeinde Walenstadt auf Fr. 4'332.15 und jener der Politischen Gemeinde Quarten auf Fr. 215.25 herabzusetzen, subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen des Verwaltungsgerichts an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ein allfälliger Sondervorteil der Beschwerdeführerinnen kann nicht im Beschwerdeverfahren bestimmt werden. Da die Perimeterumgrenzung sowie die Bemessungsregeln im Gesetz verankert sind, hat es mit der Gutheissung der Beschwerde und der Aufhebung des angefochtenen Entscheids sein Bewenden.

#### **E. 5**

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 5'000.-- erscheint angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- ist den Beschwerdeführerinnen zurückzuerstatten. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Obsiegende Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich Anspruch auf Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Im vorliegenden Fall sind die Beschwerdeführerinnen politische Gemeinden, denen im Beschwerdeverfahren grundsätzlich kein Anspruch auf Kostenersatz zusteht (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176). Dementsprechend sind keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerden werden gutgeheissen, und der Rekursentscheid vom 4. Juli 2007 sowie die Verfügung des Baudepartements vom 25. September 2006 werden aufgehoben. 2./ Die amtlichen Kosten von Fr. 5'000.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführerinnen wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückerstattet. 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W. Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführerinnen  
(durch Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, 9443 Widnau) - die Vorinstanz - den

Beschwerdebeteiligten - die Regierung des Kantons St. Gallen am:  
Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.