

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/102 vom 6. November 2018**

Sg Verwaltungsgericht, 2018-11-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2017\\_102](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2017_102)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/102 du 6 novembre 2018

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2017/102 del 6 novembre 2018

## **Regeste**

Kausalabgaben, Art. 20 und 21 GSchVG. Die Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin, die einen Textilveredelungsbetrieb führte, bezahlte im Jahr 1969 für ihr Grundstück aufgrund des sehr hohen Abwasseranfalls einen Gewässerschutzbeitrag von CHF 350'000. Nach Renovation und Umbau zu einem medizinischen Labor betrug der Neuwert sämtlicher Gebäude auf dem Grundstück im Jahr 2015 gemäss amtlicher Schätzung 29,27 Millionen Franken. Bei einem Neuanschluss dieser Gebäude wäre der wirtschaftliche Sondervorteil – ohne ausserordentlich hohe Abwassermenge oder frachtmässige Belastung – mit einem Anschlussbeitrag von CHF 585'400 abzugelten. Der von der Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin im Jahr 1969 geleistete, um die Teuerung bereinigte Beitrag von CHF 350'000 übersteigt diesen Betrag. Die Erhebung einer Nachbelastung ist nicht gerechtfertigt und die Beschwerde der Politischen Gemeinde abzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2017/102).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin setzt sich für die Rechtmässigkeit des von ihr erhobenen Anschlussbeitrags zur Wehr und ist dementsprechend zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 45 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 447). Die Beschwerde gegen den am 9. Mai 2017 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 22. Mai 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 23. August 2017 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

### **E. 2.1**

Gemäss Art. 74 Abs. 2 Satz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) tragen die Verursacher die Kosten der Vermeidung und Beseitigung schädlicher oder lästiger Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt. Gemäss Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20, GSchG) sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mittels Gebühren oder anderer Abgaben den Verursachern überbunden werden. Art. 15 ff. des kantonalen Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2, GSchVG) setzen diese bundesrechtlichen

Vorgaben um. Nach Art. 15 GSchVG erhebt die politische Gemeinde Abgaben für Erstellung und Betrieb von Abwasseranlagen. Art. 16-19 GSchVG regeln die Gebühren, Art. 20 und 21 GSchVG die Beiträge. Die politische Gemeinde kann nach Art. 20 Abs. 1 GSchVG Beiträge von den Grundeigentümern des Einzugsgebietes erheben. Die besonderen Verhältnisse bei den einzelnen Grundstücken können im Rahmen der Bemessung nach Art. 21 GSchVG berücksichtigt werden. Die Beiträge können nach der Fläche oder dem Wert des im Einzugsgebiet gelegenen Bodens (lit. a), dem Wert der im Einzugsgebiet gelegenen Bauten und Anlagen (lit. b) und den besonderen Vorteilen für den Grundeigentümer (lit. c) bemessen werden (Abs. 1), die Bemessungsgrundlagen können miteinander verbunden werden (Abs. 2), und die Höhe der Beiträge für Bauten und Anlagen mit ausserordentlich grossem oder kleinem Abwasseranfall oder frachtmässiger Belastung kann besonders geregelt werden (Abs. 3). Das seit 1. Januar 2010 anwendbare Abwasserreglement der politischen Gemeinde X. sieht in Art. 23 die Deckung der Kosten für Erstellung und Betrieb der öffentlichen Abwasseranlagen durch Gebühren der Grundeigentümer für die Behandlung und Beseitigung des Abwassers (lit. a), Beiträge der Grundeigentümer im Einzugsgebiet (lit. b) und die Abgeltung von Bund und Kanton (lit. c) vor. Art. 25 ff. des Abwasserreglements regeln die Gebühren, Art. 30 ff. die Beiträge. Der Eigentümer eines Grundstücks, das durch einen öffentlichen Kanal erschlossen wird, hat gemäss Art. 30 des Abwasserreglements auf jede der auf der erfassten Fläche erstellte Baute oder Anlage einen einmaligen Beitrag zu entrichten. Erfährt ein Gebäude oder eine Anlage, für welche der Gebäudebeitrag gemäss Art. 30 bereits geleistet ist, infolge baulicher Veränderung eine Wertvermehrung, so ist entsprechend Art. 31 Abs. 1 Satz 1 für den Mehrwert eine Nachzahlung von zwei Prozent oder – wenn anfallendes nicht verschmutztes Abwasser zur Versickerung gebracht wird – 1,5 Prozent des Mehrwerts zu leisten. In Sonderfällen, zu denen unter anderem Gewerbe- und Industriebetriebe, die eine ausserordentlich hohe oder tiefe Abwassermenge oder frachtmässige Belastung aufweisen, gehören, kann der Gemeinderat gestützt auf Art. 32 Gebäudebeiträge den besonderen Verhältnissen anpassen. Die Zahlungspflicht entsteht für Gebäudebeiträge gemäss Art. 34 Ingress und lit. a des Abwasserreglements mit der Erteilung der Baubewilligung. Übergangsrechtlich bestimmt Art. 42 Abs. 2 des Abwasserreglements, dass Beiträge, die vor dem Vollzugsbeginn des Reglements am 1. Januar 2010 fällig wurden, nach den Bestimmungen des Reglements über die Finanzierung der Aufwendungen für den Gewässerschutz (Gewässerschutzfinanzierungsreglement) vom 7. November 1995 abzurechnen sind. Art. 4, 5 und 8 jenes am 1. Februar 1996 in Kraft getretenen Reglements enthielten inhaltlich mit Art. 30, 31 und 34 des jetzt geltenden Abwasserreglements im Wesentlichen übereinstimmende Regelungen; das Übergangsrecht war nicht geregelt (act. 14-24/4). Das Gewässerschutzfinanzierungsreglement löste seinerseits die seit 19. August 1968 angewendete Verordnung über die Finanzierung der Aufwendungen für den Gewässerschutz ab, dessen Art. 1 Abs. 1 Ingress und lit. a in Verbindung mit Art. 2 und 8 die Finanzierung der Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt des öffentlichen Kanalisationsnetzes, der zentralen Kläranlagen und der weitem Verbandsanlagen durch einmalige Beiträge der Grundeigentümer, bemessen nach Fläche und Neubauwert der Gebäude oder aber bei gewerblichen und industriellen Liegenschaften, die im Verhältnis zu ihrem Neubauwert einen ausserordentlich hohen Abwasseranfall aufweisen, nach der Belastung der Anlagen.

#### **E. 2.2.1**

In tatsächlicher Hinsicht gehen die Verfahrensbeteiligten übereinstimmend davon aus, dass sich die Neuwerte der sanierten und umgebauten Gebäude Vers.-Nrn. 01\_\_, 02\_\_, 03\_\_ und 04\_\_ auf dem Grundstück Nr. 00\_\_ von CHF 9'895'000 gemäss amtlicher Schätzung vom 5. April 2006 auf CHF 20'615'000 gemäss amtlicher Schätzung vom 12. Januar 2015 erhöht haben. Unbestritten ist auch, dass sich damit der auf dem Recht auf Einleitung des Abwassers in die öffentliche Kanalisation beruhende wirtschaftliche Sondervorteil erhöht, und dass diese Erhöhung des Sondervorteils entsprechend Art. 31 Abs. 1 Satz 1 des Abwasserreglements geeignet ist, eine Nachbelastung für den Kanalisationsanschluss von zwei Prozent des Mehrwerts – soweit er auf bauliche Massnahmen und nicht auf die Bauteuerung zurückzuführen ist – auszulösen. Bei Berücksichtigung der Bauteuerung entsprechend dem Schweizerischen Baupreisindex 1998-2017 hat sich der Neuwert der vier Gebäude von CHF 9'895'000 (Stand April 2006 113.9) auf rund CHF 11'085'000 (Stand Oktober 2014 127.6) erhöht. Auf bauliche Massnahmen zurückzuführen wäre damit eine Erhöhung des Neuwertes um CHF 9'530'000 (Neuwert 2014 CHF 20'615'000 abzüglich aufgewerteter Neuwert 2006 CHF 11'085'000), womit sich die Nachbelastung auf CHF 190'600 reduzieren würde. Ob eine solche Anpassung erforderlich ist, kann indessen offenbleiben, wenn sich die Nachbelastung aus anderen Gründen insgesamt nicht rechtfertigt.

#### **E. 2.2.2**

Umstritten ist, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang diese Nachbelastung mit früheren, dem Gebäudebeitrag gemäss Art. 30 des Abwasserreglements entsprechenden Leistungen bereits abgegolten ist. Dabei gehen die Verfahrensbeteiligten übereinstimmend davon aus, dass für das Grundstück Nr. 00\_\_ im Jahr 1969 entsprechend Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 der Verordnung der Politischen Gemeinde X.\_\_ über die Finanzierung der Aufwendungen für den Gewässerschutz vom 6. Dezember 1967 (act. 14-24/2 und 3) ein einmaliger Beitrag von CHF 350'000 an die Erstellung, die Erweiterung und allfällige Erneuerung der Gewässerschutzanlagen entrichtet wurde. Bei der Festlegung wurden einerseits die Höhe der aufgrund der Belastung der Kanäle, Spezialbauwerke und der Abwasserreinigungsanlage durch das auf dem Grundstück betriebene Gewerbe provisorisch berechneten Gewässerschutzabgabe von CHF 852'425 und andererseits die Errichtung eines Ausgleichsbeckens durch die Rechtsvorgängerin der Beschwerdegegnerin (vgl. act. 14-11/1), welches zusammen mit einer Neutralisationsanlage Kosten von CHF 435'000 verursachte, berücksichtigt. Das geltende Abwasserreglement wird seit 1. Januar 2010 angewendet. Für die Gebäudebeiträge geht es davon aus, dass die Zahlungspflicht mit der Erteilung der Baubewilligung entsteht. Für bereits bestehende, an den Abwasseranlagen angeschlossene Gebäude entstand deshalb keine Zahlungspflicht. Für die vier Gebäude Vers.-Nrn. 01\_\_, 02\_\_, 03\_\_ und 04\_\_ wurde deshalb kein Gebäudebeitrag in Anwendung von Art. 30 des Abwasserreglements erhoben. Bei wortgetreuer Anwendung von Art. 31 Abs. 1 des Abwasserreglements, der für die Nachzahlung voraussetzt, dass bereits ein Gebäudebeitrag nach Art. 30 des Abwasserreglements geleistet wurde, käme deshalb die Bemessung des Anschlussbeitrags nach den Nachzahlungsregeln nicht zum Tragen. Indessen anerkennt die Beschwerdeführerin, die ihren Anspruch auf Art. 31 des Abwasserreglements stützt, dass das Reglement – was auch in der Übergangsbestimmung von Art. 42 Abs. 2 zum Ausdruck kommt – davon ausgeht, für diese Gebäude seien nach früherem Recht geschuldete und geleistete Gebäude- und allenfalls Flächenbeiträge zu berücksichtigen.

### **E. 2.2.3**

Die Beschwerdeführerin geht im Ergebnis davon aus, der früher für das Grundstück Nr. 586 geleistete Beitrag sei lediglich als ordentlicher Gebäudebeitrag – und damit nicht im vollen Umfang – zu berücksichtigen. Der Wortlaut von Art. 31 des Abwasserreglements knüpft zwar einzig an den bei üblichen Verhältnissen angefallenen Gebäudebeträgen an und erwähnt bei besonderen Verhältnissen insbesondere aufgrund ausserordentlich hoher Abwassermengen oder frachtmässiger Belastung gemäss Art. 32 Abs. 1 und 2 Ingress und lit. a des Abwasserreglements erhobene höhere Gebäudebeiträge nicht ausdrücklich. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, die sich auf den Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 des Abwasserreglements stützen kann, hätte indessen zur Folge, dass für das Grundstück Nr. 00\_\_ nebst den von der Rechtsvorgängerin der Grundeigentümerin im Jahr 1969 selbst getragenen Kosten für Abwasseranlagen von CHF 435'000 und dem damaligen Anschlussbeitrag von CHF 350'000 – teuerungsbereinigt entsprechend CHF 1'326'590 und CHF 1'067'371 (vgl. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch), Statistiken finden/05 Preise/Landesindex der Konsumentenpreise /Online-Indexierung), zusammen rund 2,4 Millionen Franken – noch – dem Beschwerdeantrag entsprechend – CHF 151'000 zu leisten wären. Bei der Veranlagung des Nachzahlungsbeitrags ist indessen das Äquivalenzprinzip, welches für den Bereich der Kausalabgaben das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV) konkretisiert, zu beachten. Es bestimmt, dass eine Gebühr oder ein Beitrag nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden (BGE 141 I 105 E. 3.3.2 mit Hinweisen). Vorliegend verlangt das Äquivalenzprinzip, dass bei der Veranlagung des Nachzahlungsbeitrags auch früher geleistete, den besonderen Abwasserverhältnissen Rechnung tragende höhere Anschlussbeiträge berücksichtigt werden.

### **E. 2.2.4**

Auszugehen ist vom Anschlussbeitrag, wie er bei einem erstmaligen Anschluss des Grundstücks Nr. 00\_\_ an die Kanalisation nach dem geltenden Abwasserreglement zu leisten wäre. Dieser Beitrag wird auch von der Beschwerdeführerin, welche das Reglement erlassen hat, als dem Äquivalenzprinzip gerecht werdend, erachtet. Gemäss Schätzung vom 12. Januar 2015 betragen die Neuwerte sämtlicher Gebäude auf dem Grundstück Nr. 00\_\_ insgesamt CHF 29'270'000 (vgl. act. 14-18/3). Der wirtschaftliche Sondervorteil, der dem Grundstück mit dem Anschluss an die Abwasseranlagen bei den bestehenden, nicht von einer ausserordentlich hohen Abwassermenge oder frachtmässigen Belastung geprägten Verhältnissen zukäme, wäre mit einem Anschlussbeitrag von CHF 585'400 (zwei Prozent) beziehungsweise CHF 439'050 (1,5 Prozent, wenn sämtliches nicht verschmutztes Abwasser zu Versickerung gebracht wird) abzugelten. Der von der Beschwerdegegnerin

und ihrer Rechtsvorgängerin als Eigentümerinnen des Grundstücks Nr. 00\_\_ im Jahr 1969 geleistete Beitrag von CHF 350'000 – teuerungsbereinigt rund 1,07 Millionen Franken - übersteigt diesen Betrag indessen nach wie vor. Offenbleiben kann unter diesen Umständen, ob und in welchem Ausmass die von der Rechtsvorgängerin der Beschwerdegegnerin ebenfalls im Jahr 1969 selbst getragenen Kosten von CHF 435'000 – teuerungsbereinigt rund 1,33 Millionen Franken – für die Erstellung der nach wie vor betriebenen Abwasseranlage anzurechnen wäre. Damit ist offenkundig, dass selbst der wirtschaftliche Sondervorteil, der sich für das Grundstück bei neuer Überbauung mit den im Zeitpunkt der Schätzung vom 12. Januar 2015 bestehenden Gebäuden und neuem Anschluss an die Kanalisation ergäbe, abgegolten ist.

#### **E. 2.2.5**

Die Vorbringen der Beschwerdeführerin vermögen an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Sie macht geltend, mit dieser Lösung sei die Beschwerdegegnerin für immer von jeglichen Nachzahlungen freigesprochen. – Abgaben müssen auf einer ausreichenden formellen gesetzlichen Grundlage beruhen. Lässt sich eine solche – wie festgestellt – dem geltenden Recht nicht entnehmen, fehlt es auch an der Grundlage für die Veranlagung von Beiträgen. Insoweit ist es auch nicht von Bedeutung, dass sich aus dem Schreiben der politischen Gemeinde vom 7. Februar 1969 selbstverständlich nicht ableiten lässt, die Beschwerdegegnerin sei von der Leistung künftiger rechtmässiger Beiträge im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung befreit. Die Verneinung der Pflicht zur Leistung einer Nachzahlung führt auch nicht zu einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots. Dass andere Abgabepflichtige in der Situation der Beschwerdeführerin mit Nachzahlungen belastet wurden, ist nicht ersichtlich und würde wie dargelegt den geltenden abgaberechtlichen Grundsätzen widersprechen. Abgesehen davon könnte die Beschwerdeführerin aus der rechtswidrigen Handhabung der Grundlagen für die Erhebung von Nachzahlungen keinen Anspruch darauf ableiten, auch die Beschwerdegegnerin entgegen den Rechtsgrundlagen zu veranlagern. Sodann bringt die Beschwerdeführerin vor, es dürfe nicht die Beitragserhebung im Jahr 1969 für einen Sonderfall einfach rückwirkend auf die damalige Zeit in eine Beitragserhebung nach Gebäudeneuwert uminterpretiert werden. – Dem ist entgegenzuhalten, dass mit den Beiträgen und den Nachzahlungen dazu das Recht, von einem Grundstück und den darauf bestehenden Gebäuden und Anlagen anfallendes Abwasser der Kanalisation zuzuführen, abgegolten wird. Die Reduktion der Nutzungsintensität hinsichtlich des Abwasseranfalls darf nicht dazu führen, dass im Zusammenhang mit der höheren Nutzungsintensität geleistete höhere Beiträge dahinfallen. Mit Blick auf das Äquivalenzprinzip ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Abgeltung von Mehraufwendungen von einer Anrechnung ausgeklammert sein soll.

#### **E. 3**

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist dementsprechend abzuweisen.

#### **E. 4**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Da die Beschwerdeführerin überwiegend finanzielle Interessen vertritt, ist auf

