



**Fall-Nr.:** I/2-2009/75  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Abgaben und öffentliche Dienstpflichten  
**Publikationsdatum:** 02.08.2019  
**Entscheiddatum:** 25.11.2010

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 25.11.2010**

**Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP (sGS 951.1). Die vorläufige Inrechnungstellung einer Rate für die Nachbelastung des Kanalisationsanschlussbeitrages aufgrund der Bauzeitversicherungssumme kann nicht mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden. Anfechtbar ist erst die definitive Veranlagung aufgrund der Neuschätzung (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 25. November 2010, I/2-2009/75).**

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Rudolf Lippuner und Martin Würmli;  
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

X-Bank, Rekurrentin,

vertreten durch lic.oec. Thomas Frey, Rechtsanwalt, Rorschacher Strasse 107, 9000  
St. Gallen,

gegen

Gemeinderat S, Vorinstanz,

vertreten durch Christoph Bernet, Fürsprecher / Fachanwalt SAV, Rosenbergstrasse  
42b, 9000 St. Gallen,

betreffend

Kanalisationsanschlussbeitrag (Nachbelastung, provisorische Rechnung)

**Sachverhalt:**



## St.Galler Gerichte

A.- Der Gemeinderat S entsprach am 7. September 2009 (Versand: 19. Oktober 2009) dem Gesuch der X-Bank, ihr Bankgebäude an der P-Strasse in S für Baukosten von rund Fr. 7'000'000.-- wärmetechnisch zu sanieren und den neusten Kundenbedürfnissen anzupassen. In Ziff. 3.10 des Beschlusses wurde festgehalten:

"Gestützt auf Art. 36 Abwasserreglement wird eine erste Rate in Höhe von 70% des Kanalisationsbeitrags, das sind Fr. 73'500.-- (zuzüglich Mehrwertsteuer), veranlagt. Dieser Betrag wird nach Baubeginn in Rechnung gestellt und ist innert 30 Tagen zahlbar. Die definitive Endabrechnung erfolgt nach der amtlichen Schätzung der Liegenschaft."

Der Berechnung lagen 3% der geschätzten beitragspflichtigen Baukosten von Fr. 3'500'000.-- zugrunde.

B.- Gegen diese Rechnung erhob die X-Bank durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 2. November 2009 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei Ziff. 3.10 des Beschlusses des Gemeinderats S vom 7. September 2009 aufzuheben. Das Baudepartement überwies die Eingabe am 6. November 2009 zuständigkeithalber an die Verwaltungsrekurskommission. Der Rekurs wurde mit Eingabe vom 15. Januar 2010 ergänzt.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 9. April 2010, unter Kostenfolge sei auf den Rekurs nicht einzutreten und die Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde an das zuständige Departement weiterzuleiten, eventuell sei der Rekurs abzuweisen, soweit auf ihn einzutreten ist. Dazu nahm die Rekurrentin am 11. Juni 2010 Stellung. Die Vorinstanz entgegnete am 9. Juli 2010. Abschliessend äusserte sich die Rekurrentin am 15. September 2010. Die Vorinstanz teilte am 28. September 2010 mit, mit dem ab 1. Oktober 2010 anwendbaren Nachtrag wechsele die Bemessungsbasis für den Anschlussbeitrag vom Zeit- zum Neuwert.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Erwägungen:**



1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.

a) Die Rekurrentin hat das Rechtsmittel beim Baudepartement eingereicht. Sie vertritt den Standpunkt, die Erhebung der Rate für den Anschlussbeitrag sei als "Auflage" Teil des Dispositivs (Ziff. 3.10) der Baubewilligung vom 7. September 2009 und keine selbständige Verfügung. Die im koordinierten Verfahren ergangene Verfügung müsse in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können. Abweichend von den Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt: VRP) sei nach Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt: RPG) in Verbindung mit Art. 8 des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2, abgekürzt: VKoG) nicht die Verwaltungsrekurskommission, sondern – entsprechend der Rechtsmittelbelehrung – das Baudepartement zur Behandlung des Rekurses zuständig. Die Vorinstanz hält dieser Auffassung entgegen, bei Bewilligungen für Bauten oder Anlagen seien lediglich die verschiedenen Teilbewilligungen, nicht aber Abgabeverfügungen, in einer Gesamtbewilligung zu koordinieren.

Art. 41 und 41<sup>bis</sup> in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 VRP regeln die Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission vorbehältlich abweichender Vorschriften in eidgenössischen Erlassen und kantonalen Gesetzen. Gemäss Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP können bei der Verwaltungsrekurskommission selbständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater mit Rekurs angefochten werden.

Die Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG, die gemäss Art. 33 Abs. 4 RPG auch einheitliche Rechtsmittelinstanzen verlangt, erstreckt sich grundsätzlich auf sämtliche kantonalen und bundesrechtlichen Verfahren, die im Zusammenhang mit Bauvorhaben durchgeführt werden müssen und der Bewilligungszuständigkeit der Kantone unterliegen (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, N 21 zu Art. 25a RPG). Gegenstand der Koordination sind zwar nicht nur bau- und planungsrechtliche Bewilligungen, sondern alle "Verfügungen", welche die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage "erfordert", also neben Bewilligungen verschiedenster Art



insbesondere auch erforderliche Zustimmungen, Genehmigungen und Konzessionen; nicht erforderlich ist die Koordination hingegen mit Entscheiden, die im Zusammenhang mit einem Bauprojekt stehen, aber keinen direkten, gegen aussen verbindlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der geplanten Baute oder Anlage haben (vgl. A. Marti, in: Kommentar zum RPG, Loseblattsammlung, Zürich 2010, N 15 und 19 zu Art. 25a RPG).

Weder die Erhebung noch die Begleichung der ersten Rate für den Kanalisationsanschlussbeitrag ist indessen für die Erteilung der – koordinierten – Baubewilligung und die Realisation des Bauvorhabens erforderlich. Die Teilzahlung wird vielmehr erst nach Baubeginn in Rechnung gestellt. Insoweit stellt sie auch nicht eine Auflage oder Bedingung dar, die sich auf die Wirksamkeit der erteilten Bewilligung auswirken könnte. Auch das st. gallische Recht zur Verfahrenskoordination in Bausachen dehnt den Kreis der zu koordinierenden Verfügungen nicht auf die im Zusammenhang mit Bauten und Anlagen stehenden öffentlich-rechtlichen Abgaben aus (vgl. Botschaft, in: ABI 1997 S. 1869). Dementsprechend steht die Anwendung der Rechtsmittelregelung gemäss Art. 8 Abs. 1 VKoG, insbesondere eine Anfechtung beim Baudepartement (lit. c), nicht in Frage. Soweit in Ziff. 3.10 des vorinstanzlichen Bewilligungsbeschlusses eine Abgabeverfügung im Sinn von Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP zu erblicken ist, unterliegt sie vielmehr der Überprüfung durch die Verwaltungsrekurskommission. Das Baudepartement hat dementsprechend die Rekurseingabe vom 2. November 2009 grundsätzlich zu Recht zur Behandlung an die Verwaltungsrekurskommission überwiesen.

b) Im Weiteren ist umstritten, ob und inwieweit es sich bei Ziff. 3.10 des vorinstanzlichen Bewilligungsbeschlusses um eine anfechtbare Verfügung im Sinn von Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP handelt.

aa) Die Rekurrentin vertritt die Auffassung, mit der "Teilverfügung" werde zum einen festgestellt, dass dem Grundsatz nach eine Beitragspflicht gemäss Art. 34 des Abwasserreglements der politischen Gemeinde S (nachfolgend: Abwasserreglement) bestehe; diese grundsätzliche Feststellung könne in einer allfälligen späteren Verfügung, welche nur mehr die definitive Beitragshöhe feststelle, nicht mehr angefochten werden. Zum andern werde die vorläufige Beitragshöhe festgesetzt. Die



## St.Galler Gerichte

Verpflichtung, vorweg nicht unerhebliche Geldbeträge zu entrichten, treffe eine Bauherrschaft nachteilig.

Die Vorinstanz erblickt in Ziff. 3.10 des Beschlusses demgegenüber lediglich eine provisorische Beitragserhebung im Sinn einer Zwischenverfügung. Ausser bei vorsorglichen und Vollstreckungsmassnahmen sei nach st. gallischem Verwaltungsverfahrenrecht erst gegen die Hauptverfügung ein ordentliches Rechtsmittel möglich. Die Verwaltungsrekurskommission sei erst gegen die definitive Beitragsverfügung als Rekursinstanz zuständig.

Die Rekurrentin entgegnet, Höhe, Fälligkeit und Zahlungsfrist würden definitiv festgesetzt; zahle die Bauherrschaft nicht, werde sie betrieben. Eine definitive Endabrechnung nach der amtlichen Schätzung der Liegenschaft werde lediglich in Aussicht gestellt. Es sei nicht davon auszugehen, dass darin von den nicht in den Erwägungen, sondern in Ziff. 3.10 des Dispositivs festgehaltenen Feststellungen abgewichen werde. Die Baubewilligung sei als Gesamtbeschluss ein Endentscheid. Er beende das Verfahren vor der Vorinstanz definitiv. Ein Zwischenentscheid liege aber nur dann vor, wenn ein Verfahren nicht abgeschlossen werde. Es liege auch keine Zwischenverfügung vor, da der Kanalisationsbeitrag "beschlossen" und der Betrag von Fr. 73'500.-- definitiv "veranlagt" seien.

bb) Im Gegensatz zu den verfahrenserledigenden Verwaltungsakten stehen die sogenannten Teilverfügungen und –entscheide (im weiteren Sinn). Sie sind ihrerseits zu unterteilen in Vorverfügungen und –entscheide (Teilverfügungen und –entscheide im engeren Sinn) einerseits sowie in Zwischenverfügungen und –entscheide andererseits. Jene regeln eine Teilfrage in materieller Beziehung und sind in aller Regel selbständig anfechtbar. Diese sind bloss verfahrensleitender Natur; als prozessuale Schritte dienen sie dazu, das Verfahren zu lenken und auch voranzutreiben (vgl. W.E. Hagmann, Die st. gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Zürich 1979, S. 162; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl. 1998, Rz. 896).

In einer Abgabeverfügung ist ein Rechtsverhältnis verbindlich festzulegen, indem aufgrund bestimmter Voraussetzungen ein Abgabebetrag berechnet wird, den der



Verfügungsadressat leisten muss. Die in Rechtskraft erwachsene Abgabeveranlagung soll als Rechtsöffnungstitel ohne Weiteres vollstreckbar sein. Deshalb stellt im Abgaberecht eine provisorische Veranlagung, mit welcher auf der Basis der Bauzeitversicherung eine Teilzahlung für einen Anschlussbeitrag erhoben wird, gemäss Rechtsprechung keine rekursfähige Verfügung dar (vgl. GVP 1995 Nr. 53 mit Hinweisen). Wie ein Endentscheid anfechtbar ist eine provisorische Veranlagung gegebenenfalls nur dann, wenn sie materielle Fragen verbindlich entscheidet (zum Bundesrecht vgl. BGE 121 II 116 E. 1b/cc, 120 Ib 97 E. 1b mit weiteren Hinweisen).

cc) Art. 34 des Abwasserreglements regelt die Nachzahlung von Anschlussbeiträgen für Bauten und Anlagen. Erfährt eine Baute oder Anlage infolge baulicher Veränderungen eine Wertvermehrung, so ist eine Beitragsnachzahlung von 30‰ des Mehrwerts zu leisten (Abs. 1). Unter dem Randtitel Zahlungsmodalitäten hält Art. 36 Abs. 1 des Abwasserreglements fest, mit der Baubewilligung werde eine erste Rate von 70% des Beitrages, ermittelt auf der Basis des Bauzeitversicherungswertes, verfügt. Die Berechnung des definitiven Beitrages richtet sich nach Art. 34 Abs. 2 und 4 des Abwasserreglements, wobei seit dem 1. Oktober 2010 nicht mehr die Differenz der Zeit-, sondern der Neuwerte für die Berechnung massgebend ist und ein Freibetrag von Fr. 40'000.-- berücksichtigt wird (act. 34).

In Ziff. 3.10 des angefochtenen Beschlusses der Vorinstanz wird unter Hinweis auf Art. 36 des Abwasserreglements eine erste Rate für die Nachzahlung eines Anschlussbeitrags "veranlagt". Auch wenn Ziff. 3.10 formaler Teil des Beschlusses ist, kommt ihr lediglich informativer Charakter zu. Die Rekurrentin hält denn auch selbst fest, es sei keine eigenständig anfechtbare Abgabeverfügung erlassen worden, sei doch keine besondere Rechtsmittelbelehrung erteilt worden (vgl. Ziff. 14.8 der Stellungnahme vom 11. Juni 2010, act. 24). Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, die Erhebung der Rate sei als Teil der Baubewilligung im Koordinationsverfahren anfechtbar (vgl. dazu vorne E. 1a). Abgesehen davon wird der Teilbetrag erst nach Baubeginn in Rechnung gestellt. Aber auch jener Rechnung kommt entsprechend der dargelegten Rechtsprechung nicht der Charakter einer anfechtbaren Abgabeverfügung im Sinn von Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP zu.



Basis für die Berechnung der Rate ist die Bauzeitversicherung, bei welcher als Versicherungssumme die Baukosten gelten, soweit sie bei der Einschätzung des vollendeten Gebäudes zu berücksichtigen sind (vgl. Art. 12 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1). Die Bemessungsgrundlage weicht damit von der Berechnung einer allfälligen Nachzahlung, die sich nach der Differenz zwischen dem – aufgewerteten – Neuwert vor den baulichen Veränderungen und dem in der amtlichen Grundstückschätzung nach deren Abschluss geschätzten Neuwert richtet, grundlegend ab. Sie ist damit nicht geeignet, die materielle Frage der Bemessungsgrundlage für die Nachzahlung vorab im Sinn einer anfechtbaren Vor- oder Teilverfügung im engeren Sinn zu entscheiden.

Die vorläufige Rechnungstellung kann wohl die Fälligkeit des Teilbetrags auslösen. Sie erlangt jedoch keine Rechtskraft und kann daher auch nicht auf dem Weg der Betreibung zwangsvollstreckt werden. Die Verfügung wird als Hoheitsakt definiert, durch den ein Rechtsverhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Einer provisorischen Rechnungstellung mangelt es aber sowohl an der Verbindlichkeit als auch an der Erzwingbarkeit. Ihr ist daher der Charakter einer anfechtbaren Verfügung abzusprechen. An dieser Rechtslage ändert die in Art. 36 des Abwasserreglements vorgesehene provisorische Rechnungstellung nichts. Es handelt sich dabei – wie auch aus dem Randtitel "Zahlungsmodalitäten" hervorgeht – um eine Bezugsvorschrift, wie sie auch in den Steuergesetzen vorkommt (vgl. GVP 1995 Nr. 53 mit Hinweis auf VerwGE vom 7. November 1983 in Sachen H.H., S. 8 f.).

c) Zusammenfassend ergibt sich, dass auf den Rekurs mangels Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden kann.

2.- Dem Verfahrensausgang entsprechend – das Nichteintreten mangels Anfechtungsobjekts hat die Rekurrentin zu vertreten – sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'800.-- ist angemessen (vgl. Art. 13 Ziff. 522 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.-- ist zu verrechnen.

Die Vorinstanz hat die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge beantragt. Auch wenn die Wendung "unter Kostenfolge" im Zivilprozess für den Antrag auf



Entschädigung der Parteikosten genügt (Art. 98<sup>ter</sup> VRP; vgl. Leuenberger/Uffer, Kommentar zur Zivilprozessordnung des Kantons st. Gallen, Bern 1999, N 6 zu Art. 264 ZPG), darf die Formulierung dahingehend ausgelegt werden, dass der Vertreter der Vorinstanz keine Entschädigung ausseramtlicher Kosten beantragt hat. Es ist davon auszugehen, dass er nicht die übliche Formulierung "unter Kosten- und Entschädigungsfolge" gewählt hat, weil die Rechtsprechung grundsätzlich einen Anspruch des Gemeinwesens auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten verneint und ein Ausnahmefall nicht vorliegt. Bei Kanalisationsabgaben handelt es sich um einen Sachbereich, in dem eine politische Gemeinde auch ohne anwaltlichen Beistand ihre Interessen zu wahren vermag (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 176 f.; VerwGE vom 17. Dezember 1998 in Sachen politische Gemeinde O., E. 3).

### **Entscheid:**

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Die Rekurrentin bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'800.-- unter Verrechnung des Kostenvorschusses von Fr. 900.--.