



Fall-Nr.: I/2-2015/46
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 25.08.2016
Entscheiddatum: 25.08.2016

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 25.08.2016

Art. 60 Abs. 1 und Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG (SR 814.2), Art. 14 ff. GSchVG (sGS 752.2), kommunales Abwasserreglement. Anschlussbeiträge. Die Gemeinde gewährte im Einspracheverfahren für eine Tiefkühlagerhalle, die nicht über einen Wasseranschluss verfügt, eine Reduktion des ordentlichen Beitragsansatzes von 2,4% um die Hälfte auf 1,2%. Dies wurde als im Rahmen der Autonomie der Gemeinde angemessen und mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar erachtet. Auch bei einer Lagerhalle mit lediglich wenigen sanitären Anlagen sind die Annahme eines Sonderfalls und eine Reduktion des Beitragsansatzes entgegen der Auffassung der Gemeinde gerechtfertigt. Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips wurde aber von der Rekurrentin nicht dargetan. Ebenso wurde ihr Antrag, die rechtskräftigen Beiträge einer ersten Bauetappe nachträglich zu reduzieren, wobei es sich um ein Revisionsgesuch handelte, abgewiesen (Urteil der Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, vom 25. August 2016, I/2-2015/46).

Präsident Thomas Vögeli, Richter Rudolf Lippuner und Markus Frei,
Gerichtsschreiberin Susanne Schmid Etter

X, Rekurrentin,

vertreten durch lic.iur. Roger Lippuner, Rechtsanwalt, St. Gallerstrasse 46, Postfach
745, 9471 Buchs,

gegen



St.Galler Gerichte

Gemeinderat S, Vorinstanz,

betreffend

Abwasseranschlussbeitrag

Sachverhalt:

A.- Die X mit Sitz in S bezweckt die Führung von Lagerhäusern sowie das Abpacken und die Beförderung von Waren und Gütern. Sie ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 1 in S, auf welchem in einer ersten Bauetappe im Jahr 2010 ein Verwaltungsgebäude, eine Tiefkühlagerhalle und eine Lagerhalle erstellt worden waren. Im Jahr 2014 wurden in einer zweiten Bauetappe nochmals eine Lagerhalle (Vers.Nr. 2) und eine Tiefkühlagerhalle (Vers.Nr. 3) erstellt. Mit Rechnung vom 29. Juli 2015 verfügte das Gemeindekassieramt S dafür ausgehend von den Gebäudeversicherungs-Neuwerten von Fr. 1'500'000.– bzw. Fr. 2'000'000.– Abwasseranschlussbeiträge von insgesamt Fr. 90'720.– (24% davon, zuzüglich Mehrwertsteuer). Die dagegen erhobene Einsprache hiess der Gemeinderat S teilweise gut, indem er den Abwasseranschlussbeitrag für die Tiefkühlagerhalle (Vers.Nr. 3) auf 12% reduzierte. Auf das zusammen mit der Einsprache gestellte Wiedererwägungsgesuch hinsichtlich der im Rahmen der ersten Bauetappe verfüigten Anschlussbeiträge trat er nicht ein.

B.- Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. November 2015 erhob die X Rekurs gegen den Einsprache-Entscheid mit dem Antrag, die Abwasseranschlussbeiträge seien auf Fr. 9'000.– (Lagerhalle Vers.Nr. 2) bzw. Fr. 0.– (Tiefkühlagerhalle Vers.Nr. 3) zu reduzieren, die für die erste Bauetappe zu viel geleisteten Anschlussbeiträge von Fr. 123'362.40 seien anzurechnen und im Mehrbetrag zurückzuerstatten, eventualiter sei der Abwasseranschlussbeitrag für die Lagerhalle Vers.Nr. 2 ebenfalls auf Fr. 0.– zu reduzieren, subeventualiter sei die Streitsache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Mit Vernehmlassung vom 7. Dezember 2015 beantragte die Vorinstanz die kostenfällige Abweisung des Rekurses. Dazu wiederum nahm die Rekurrentin mit Schreiben vom 14. Januar 2016 Stellung.



Auf die von den Beteiligten gemachten Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurshebung ist gegeben. Der Rekurs vom 12. November 2015 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. h Ziff. 5, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 443). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Umstritten ist die Höhe der für die neu erstellten Gebäude Vers.Nrn. 2 und 3 geschuldeten Abwasseranschlussbeiträge.

a) Die Rekurrentin macht zur Hauptsache geltend, bei den fraglichen Gebäuden lägen besondere Verhältnisse vor, welche zwingend einen reduzierten Gebäudebeitrag zur Folge hätten. Nach dem Äquivalenzprinzip dürfe eine Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und müsse sich in vernünftigen Grenzen halten. Bei Industrieanlagen erscheine gemäss Bundesgericht die Bemessung von Anschlussbeiträgen allein nach dem Gebäudeversicherungswert als sachwidrig und unzulässig. In Art. 35 des Abwasserreglements sei daher mit gutem Grund vorgesehen, dass die Beiträge den besonderen Verhältnissen angepasst werden könnten. Dabei handle es sich entgegen dem Wortlaut nicht um eine Kann-Bestimmung, sondern um eine Verpflichtung. Es sei aktenkundig, dass sowohl das Dachwasser sämtlicher Gebäude wie auch das Platzwasser auf dem Areal über Sickermulden entwässert würden. Gemäss Rechtsprechung der Verwaltungsrekurskommission und des Verwaltungsgerichts liege unter solchen Umständen ein Sonderfall vor, der eine unterschiedliche Rechtsfolge, namentlich eine Reduktion um einen Fünftel bis einen Drittel bedinge. Die



Tiefkühlagerhalle verfüge sodann weder über ein WC, noch über Duschen, Wasserhahnen oder Hallenbodenentwässerungen, weshalb daraus keine Schmutzwasserableitung in die Gemeindekanalisation erfolge. Das Gebäude habe demnach keinen Sondervorteil aus der Möglichkeit des Anschlusses an die Kanalisation, weshalb von jeglicher Beitragserhebung abzusehen sei. Eine Reduktion von lediglich 50% erweise sich als ungenügend. Die Vorinstanz habe damit ihre Pflicht zur einzelfalladäquaten Ermessensausübung nicht vollständig wahrgenommen. Die Lagerhalle entspreche von der Kubatur und der Grundfläche her rund 25 bis 30 Einfamilienhäusern. Der mögliche Anfall von Schmutzwasser mit zwei WCs mit Waschbecken, drei weiteren Wasserhahnen und zwei Wasserlöschposten entspreche demgegenüber höchstens einem Einfamilienhaus, weshalb ein Sonderfall vorliege. In einem ähnlichen Fall habe das Bundesgericht eine Reduktion des Anschlussbeitrages auf 30% als zulässig erachtet. Folglich sei der Gebäudebeitrag für die Lagerhalle auf einen Drittel zu senken. Ansonsten werde gegen das Gleichheitsgebot und das Äquivalenzprinzip verstossen. Eine weitere Reduktion sei allenfalls aufgrund des Kostendeckungsprinzips vorzunehmen. Der Beitragssatz in S sei im Vergleich zu anderen Gemeinden, wo lediglich 12‰ einverlangt würden, sehr hoch. Trotz entsprechender Aufforderung habe ihr die Vorinstanz keine Investitionsrechnung zukommen lassen.

Dem hält die Vorinstanz entgegen, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung habe die Höhe der Abgabe nicht genau dem Wert der staatlichen Leistung zu entsprechen. Es müsse nicht zwingend eine strenge Proportionalität zwischen Leistung und Gegenleistung bestehen. Die Gemeindeautonomie sei in Bundes- und Kantonsverfassung grundsätzlich gewährleistet. Art. 20 ff. des kantonalen Gewässerschutzgesetzes berechne die Gemeinden, von den Grundeigentümern Beiträge zu erheben, und räume ihnen einen grossen Spielraum dabei ein. Auf die Art des Gebäudes könne nicht abgestellt werden, da die Gemeinde beim Bau der Kanalisation nicht auf die je nach den Bedürfnissen wechselnde Verwendung eines Gebäudes abstelle, sondern das Kanalisationsnetz aufgrund der möglichen Höchstbelastung konzipiert werden müsse. Der Baukostenbeitrag sei – vorbehältlich einer allfälligen Gebäudevergrösserung – einmalig und könne bei einer Erhöhung des Wasserverbrauchs nicht angepasst werden. Es liege sodann in der Autonomie der Gemeinde, bei der Anwendung von Sonderfällen Ermessensentscheide zu fällen. Was



das Kostendeckungsprinzip angehe, müsse die Rekurrentin einen Verstoß dagegen im Einzelnen nachweisen. Aus den laufenden Abwasserrechnungen sei indessen ersichtlich, dass die jährlichen Einnahmen vollumfänglich innerhalb der Kostenstelle Verwendung fänden und trotzdem noch ein grosser Abschreibungsbedarf bestehe. Eine Reduktion zufolge fehlender Einleitung des Meteorwassers in die Kanalisation werde in Art. 35 Abs. 2 des Abwasserreglements explizit ausgeschlossen.

b) Die Rekurrentin beantragt für ihr Grundstück Nr. 1 mit den Gebäuden Vers.Nrn. 2 und 3 eine Reduktion der einmaligen Beiträge für den Anschluss an die Kanalisation bzw. die Möglichkeit dazu. Im Rekurs wird zu Recht nicht bestritten, dass das Abwasserreglement der Gemeinde S, das von der Vorinstanz am 12. Januar 2004 beschlossen, vom 21. Januar bis 19. Februar 2004 dem fakultativen Referendum unterstellt sowie am 26. Februar 2004 vom Baudepartement des Kantons St. Gallen genehmigt worden ist (nachfolgend: Abwasserreglement), die Anforderungen an die Erhebung von einmaligen Beiträgen in formeller Hinsicht erfüllt. In materieller Hinsicht sind sich die Rekursbeteiligten zu Recht einig, dass die Erstellung der Lagerhalle Vers.Nr. 2 und deren Anschluss an die öffentlichen Abwasseranlagen grundsätzlich die Pflicht zur Leistung eines Anschlussbeitrages auslöst. Dasselbe gilt für die Tiefkühlagerhalle Vers.Nr. 3, die zwar nicht an die Kanalisation angeschlossen ist, die Möglichkeit dazu jedoch vorhanden ist, was nach Art. 33 des Abwasserreglements für die Beitragserhebung genügt. In tatsächlicher Hinsicht steht sodann fest, dass die Lagerhalle Vers.Nr. 2 über zwei WCs mit Waschbecken, drei weitere Wasserhähnen und zwei Wasserlöschposten verfügt, die Tiefkühlagerhalle nicht an die Kanalisation angeschlossen ist und sämtliches Meteorwasser beider Gebäude in Sickermulden geführt wird. Ein Augenschein erübrigt sich daher.

c) Die Organisation der öffentlichen Abwasserentsorgung obliegt schwergewichtig den Gemeinden. Die Kostenüberwälzung erfolgt mittels Kausalabgaben, namentlich einmaligen Anschlussbeiträgen und wiederkehrenden Benutzungsgebühren. Erstere tragen zur Deckung der vom Gemeinwesen bereits in die öffentliche Abwasserentsorgungsinfrastruktur getätigten Investitionen bei. Dagegen decken die Benutzungsgebühren vornehmlich die laufenden und künftigen Kosten der Abwasserentsorgung (H.W. Stutz, Schweizerisches Abwasserrecht, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 192 f.).



Kanalisationsanschlussbeiträge stellen Vorzugslasten dar, die als öffentliche Abgaben einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Der Gesetzgeber hat dabei Subjekt, Objekt und Höhe der Abgabe in einem formellen Gesetz zu verankern. Kommunale Erlasse sind einem formellen Gesetz gleichgestellt, wenn sie von der nach dem kantonalen Recht ermächtigten Gemeindelegislative beschlossen wurden oder wenn der Erlass der Gemeindeexekutive dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstand. Eine Blankodelegation an die Gemeindeexekutive zur Festsetzung von öffentlichen Abgaben vermag dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage nicht zu genügen. Weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip vermögen eine wirksame Begrenzung der Gebühren und Beiträge sicherzustellen, wo es um die Finanzierung von kommunalen Ver- und Entsorgungsanlagen mit offenem Benutzerkreis und nicht klar abgrenzbaren Kosten geht (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_67/2015 vom 12. November 2015 E. 2.1; P. Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999/6, S. 543).

Nach Art. 60 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.2, abgekürzt: GSchG) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgabe sind unter anderem die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen (Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG). Das Verursacherprinzip gilt an sich auch für den einmaligen Anschlussbeitrag, doch dürfen für dessen Berechnung auch andere kausalabgaberechtliche Grundsätze berücksichtigt werden. Da der Anschlussbeitrag als im Grundsatz einmalige Abgabe konzipiert ist, welche beim Anschluss eines neu erstellten Gebäudes oder Gebäudeteiles an die öffentliche Abwasserentsorgung erhoben und aufgrund der in diesem Zeitpunkt bekannten Faktoren bemessen werden muss, sind einem alleinigen Abstellen auf den künftigen Abwasseranfall schon dadurch Grenzen gesetzt, dass das tatsächliche Mass der Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlagen einerseits noch gar nicht feststeht und andererseits die einer allfälligen Schätzung zugrundeliegende Annahme mögliche spätere Änderungen der ursprünglichen Nutzung, welche allenfalls ohne Auslösung eines zusätzlichen Anschlussbeitrages den Abwasseranfall zu beeinflussen vermögen, nicht erfassen kann. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es daher zulässig, beim Abwasseranschlussbeitrag auf andere sachbezogene, nicht allein auf dem



Verursacherprinzip gründende Bemessungskriterien wie etwa die anrechenbaren Geschossflächen oder die Gebäudeversicherungswerte abzustellen, da diese einen zwar pauschalen, aber im Normalfall einigermaßen verlässlichen Massstab zur Ermittlung des dem Grundeigentümer aus dem Anschluss erwachsenden Vorteils bilden (BGer 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.2 und 4.3). Es ist daher zulässig, den Anschlussbeitrag nicht nach der effektiv aktuellen Nutzung, sondern nach jenen Parametern zu bemessen, welche aufgrund planungsrechtlicher Vorgaben für die Dimensionierung der Abwasseranlagen massgebend waren. Zum obligatorischen primären Bemessungsfaktor wird die tatsächlich erzeugte Abwassermenge aufgrund des Verursacherprinzips erst bei den periodischen Entsorgungsgebühren (BGer 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.2).

Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt: BV) und des Willkürverbots nach Art. 9 BV dar; 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 (vgl. statt vieler F. Uhlmann, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, Bern 2015, S. 89 f. mit Hinweisen). Der einmalige Anschlussbeitrag für Abwasser bildet als Verwaltungsgebühr die Gegenleistung des Bauherrn für die Gewährung des Anschlusses der Baute an die vom Gemeinwesen erstellten und betriebenen Entsorgungsanlagen. Nach feststehender Rechtsprechung dürfen sich Anschlussbeiträge nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Abwasserentsorgung des Gebäudes erwächst. Dabei müssen bei der Bemessung der Anschlussgebühren aber nicht alle Umstände berücksichtigt werden, die im konkreten Fall das Mass der künftigen Inanspruchnahme der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung beeinflussen. Eine gewisse Schematisierung ist zulässig (BGer 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.2 und 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 5.1 mit Hinweisen). Bei Wohnbauten bringt der Gebäudeversicherungswert diesen Vorteil regelmässig zuverlässig zum Ausdruck, ohne dass zusätzlich auf das Mass der mutmasslichen Inanspruchnahme der Versorgungs- bzw. Entsorgungsnetze abgestellt werden müsste. Eine Abweichung von einer derartigen schematischen Berechnung ist allerdings dann geboten, wenn eine Gewerbe- oder Industriebaute einen ausserordentlich hohen oder niedrigen Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall



aufweist, nicht aber generell bei Gewerbe- und Industriebauten (vgl. BGer 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.3; BGer 2P.232/2006 vom 16. April 2007 E. 3.1, 3.4).

d) Für Bauten und Anlagen auf einem Grundstück, das an die öffentliche Kanalisation angeschlossen werden kann, ist ein einmaliger Gebäudebeitrag von 24‰ des Neuwertes zu bezahlen (Art. 33 Abs. 1 des Abwasserreglements). Der Neuwert wird nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung bestimmt (Art. 33 Abs. 2 des Abwasserreglements). Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Abwasserreglements kann der Gemeinderat die Gebäudebeiträge in Ausnahmefällen auf entsprechendes Gesuch hin den besonderen Verhältnissen anpassen. Auch in diesen Fällen sind die dem Grundeigentümer durch die öffentlichen Abwasseranlagen entstehenden Vorteile und die Aufwendungen für diese Anlagen grundsätzlich zu berücksichtigen. Der Umstand, dass auf einem Grundstück anfallendes, nicht verschmutztes Abwasser nicht über die öffentliche Abwasseranlagen beseitigt werden darf, rechtfertigt allein noch keine Reduktion des Gebäudebeitrages (Art. 35 Abs. 2 des Abwasserreglements). Sonderfälle sind nach Abs. 3 insbesondere Gewerbe- und Industriebetrieben, die eine ausserordentlich hohe oder tiefe Abwassermenge oder frachtmässige Belastung aufweisen (lit. a) sowie Kirchen oder Kapellen (lit. b).

aa) Die Rekurrentin macht einerseits geltend, da sie das Meteorwasser vor Ort versickern lasse und nicht in die Kanalisation einleite, liege ein Sonderfall vor, der eine unterschiedliche Rechtsfolge, namentlich eine Reduktion um einen Fünftel bis einen Drittel bedinge. Sie nimmt damit Bezug auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach der Sondervorteil, der mit der Beitragsleistung abgegolten werde, sich auf die jederzeit gesicherte schadlose Ableitung und Reinigung des auf dem Grundstück anfallenden Schmutzwassers wie auch auf die gewährleistete Ableitung des Meteorwassers beziehe. Umfasse der Anschluss an die Kanalisation lediglich die Möglichkeit zur Ableitung des Schmutzwassers, rechtfertige sich die Annahme eines Sonderfalls und demzufolge die Reduktion des Beitrages (vgl. GVP 2009 Nr. 39 E. 2.4).

Nach Art. 7 Abs. 2 GSchG ist nicht verschmutztes Abwasser nach den Anordnungen der kantonalen Behörde versickern zu lassen. Erlauben die örtlichen Verhältnisse dies



nicht, so kann es in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet werden; dabei sind nach Möglichkeit Rückhaltmassnahmen zu treffen, damit das Wasser bei grossem Anfall gleichmässig abfliessen kann. Nach Art. 3^{bis} des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2, abgekürzt: GSchVG) bewilligt die politische Gemeinde das Versickernlassen von nicht verschmutztem Abwasser, sofern keine der in jener Bestimmung genannten Ausnahmen vorliegt.

Gemäss Baubewilligung für die Erstellung der zwei Lagerhallen vom 23. August 2010 ist das Grundstück Nr. 1, auf welchem sich diese befinden, mit einer Schmutzwasserleitung erschlossen. Die Lagerhalle Vers.Nr. 2 ist an die Schmutzwasserentsorgung angeschlossen, während für die Tiefkühlagerhalle Vers.Nr. 3 die Möglichkeit dazu besteht. Das Meteorwasser der beiden Gebäude wird über Sickermulden entwässert, welche auf Kosten der Rekurrentin erstellt wurden. Die Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser stellt seit 1992 den Regelfall dar, sofern es aufgrund der örtlichen Gegebenheiten möglich ist. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass bei Neubauten das nicht verschmutzte Meteorwasser in der Regel von Gesetzes wegen vor Ort auf dem Grundstück zu versickern lassen ist. Eine rechtsungleiche Behandlung im Vergleich zu anderen Grund-eigentümern liegt daher nicht vor. Dass damit zwingend höhere Kosten verbunden sind, als wenn das Meteorwasser nach dem Trennsystem in eine separate Meteorwasserleitung entwässert wird, steht zudem nicht fest. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Differenzierung zwischen verschmutztem und unverschmutztem Abwasser bei den periodischen Benützungsgebühren geboten erscheinen, nicht aber beim – im Grundsatz als einmalige Abgabe konzipierten – Anschlussbeitrag (BGer 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.3). Hinzu kommt, dass mit Art. 35 Abs. 2 des Abwasserreglements, welcher vom Gemeinderat am 8. Februar 2010 erlassen und vom 17. Februar bis 18. März 2010 dem fakultativen Referendum unterstellt worden ist, eine formelle gesetzliche Grundlage besteht, wonach exakt diese Konstellation keinen Grund für eine Reduktion des Gebäudebeitrages darstellt. Eine Reduktion der Anschlussbeiträge für die Gebäude Vers.Nrn. 2 und 3 rechtfertigt sich aus diesem Grund daher nicht.

bb) Die Rekurrentin bringt andererseits vor, sowohl die Lagerhalle als auch die Tiefkühlagerhalle verursachten einen im Verhältnis zum Gebäudeversicherungswert



sehr geringen bzw. gar keinen Schmutzwasseranfall. Wie eingangs dargelegt, ist bei der einmaligen Beitragserhebung indessen nicht auf den tatsächlichen, sondern auf den möglichen Abwasseranfall eines Gebäudes während dessen Lebenszeit abzustellen, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt. Mitberücksichtigt werden darf auch eine potentielle zukünftige Nutzung. Deshalb kann es grundsätzlich nicht auf die aktuelle Situation (z.B. intern bestehendes eigenes Wasseraufbereitungssystem) ankommen; massgebend ist, dass die öffentliche Infrastruktur sowohl für den Wasserbezug wie auch die Abwasserbeseitigung zur Verfügung gestellt wird (BGer 2C_1045/2013 vom 20. September 2014, E. 6.3 mit Hinweisen). Die Rekurrentin hat daher das Recht wie auch die Möglichkeit, die Tiefkühlagerhalle jederzeit an die Kanalisation anzuschliessen, was – sofern damit keine Wertvermehrung verbunden ist – keinen erneuten Anschlussbeitrag auslösen würde. Der Antrag, für jenes Gebäude überhaupt keinen Anschlussbeitrag zu verfügen, ist daher abzuweisen.

Das Verwaltungsgericht hat bezüglich Industrie- und Gewerbebetrieben erwogen, unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit gehe es nicht an, solche Betriebe allgemein als Sonderfall zu verstehen. Ein Sonderfall komme nur dann in Frage, wenn die Beitragsfestsetzung einen Betrieb betreffe, der im Vergleich zu anderen gleichartigen Betrieben besondere Verhältnisse aufweise (GVP 1992 Nr. 8). Unter die erwähnten Ausnahmen mit einem überdurchschnittlich tiefen Wasserverbrauch oder Abwasseranfall fallen z.B. Lagerhallen, die ausschliesslich eine WC-Anlage und einen unbedeutenden Wasseranschluss aufweisen (VRKE I/2-2012/74 vom 25. September 2013 E. 1.b, in: www.gerichte.sg.ch). Davon geht auch das Bundesgericht aus, indem es eine Abweichung von der schematischen Bemessung in Anwendung des Äquivalenzprinzips dann als geboten erachtet, wenn – wie dies etwa bei Industriebauten der Fall sein könne – die Baute einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen Wasserverbrauch aufweise (vgl. BGer 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.3). Genau mit dieser Formulierung wird auch in Art. 35 Abs. 3 lit. a des Abwasserreglements der Sonderfall umschrieben, welcher eine Anpassung des Beitrags rechtfertigt. Liegt ein solcher Sonderfall vor, so ist die Vorinstanz aufgrund des verfassungsmässig garantierten Äquivalenzprinzips verpflichtet, eine Reduktion vorzunehmen. Daran vermag die Kann-Bestimmung in Art. 35 des Abwasserreglements nichts zu ändern.



Im Einspracheverfahren hat die Vorinstanz den Beitrag für die Tiefkühlagerhalle, von welcher derzeit überhaupt kein Schmutzwasser anfällt, auf 50% reduziert. Damit hat sie einen Sonderfall im Sinn von Art. 35 Abs. 3 des Abwasserreglements anerkannt. Dass das Bundesgericht eine reglementarische Bestimmung, welche für Lagerhallen ab einem bestimmten Volumen eine Reduktion auf 30% vorsah, im einem anderen Fall als angemessen erachtete (vgl. BGer 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.4), bedeutet nicht zwingend, dass vorliegend dieselbe Reduktion angewendet werden müsste. Auch wenn das kantonale Recht einige Vorgaben für die Bemessung und Erhebung der Abwasseranschlussbeiträge enthält, verbleibt den Gemeinden in diesem Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 101). Eine Gemeinde ist 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 des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGer 2P.45/2005 vom 30. Juni 2005 E. 2.1). Nach Art. 51 Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1) erheben die Gemeinden von den Grundeigentümern im Rahmen des ihnen zukommenden Sondervorteils Beiträge an die Erschliessung. Nähere Angaben über die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Abwassererzeuger enthält das kantonale Recht ebenso wenig wie das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, welches in Art. 60a lediglich entsprechende Grundsätze aufstellt und den Kantonen einen breiten Spielraum in der Umsetzung belässt (vgl. dazu die Botschaft in BBl 1996 IV S. 1223 und 1229 f.; BGE 128 I 46 E. 1b/cc S. 50 f.). Im Kanton St. Gallen ist eine diesen Anforderungen entsprechende Regelung der Finanzierung von Bau- und Betriebskosten der Abwasseranlagen im kommunalen Recht vorzusehen (vgl. Art. 14 ff. GSchVG). Damit verbleibt den st. gallischen Gemeinden im Rahmen des eidgenössischen und des kantonalen Rechts bei der Ausgestaltung der betreffenden Erlasse ein weiter Gestaltungsspielraum, für den sie den Schutz der Gemeindeautonomie beanspruchen können (BGer 2P.45/2003 vom 28. August 2003 E. 2.2 für den Kanton Graubünden, wo eine ähnliche Regelung gilt, sowie BGer 2P.58/1999 vom 15. Juni 1999, E. 2a). Aufgrund der geltenden Rechtslage



ist das in GVP 1982 Nr. 37 publizierte Urteil nicht mehr von entscheidender Bedeutung. Nach Art. 46 Abs. 2 VRP ist im Bereich der Gemeindeautonomie im Rekursverfahren keine Überprüfung auf Unangemessenheit, sondern lediglich eine solche auf Rechtsverletzungen wie Ermessensmissbrauch sowie Ermessensüber- oder -unterschreitung möglich. Von einer solchen Rechtsverletzung kann vorliegend aber nicht gesprochen werden. Die Reduktion um die Hälfte trägt den Besonderheiten des vorliegenden Falles nicht zuletzt angesichts der zulässigen Schematisierung hinreichend Rechnung und ist mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar.

In der anderen Lagerhalle fällt aufgrund ihres Zwecks nicht viel Abwasser an. Sie verfügt lediglich über wenige sanitäre Anlagen. Im Vergleich dazu sind das Gebäudevolumen und der Gebäudewert jedoch hoch. Auch diese Lagerhalle stellt daher aufgrund der tiefen Abwassermenge einen Sonderfall im Sinn von Art. 35 Abs. 3 des Abwasserreglements dar, der zwingend nach einer Anpassung verlangt. Eine Reduktion um 50% erweist sich deshalb auch hier als gerechtfertigt. Der Anschlussbeitrag für die Lagerhalle ist daher auf Fr. 18'000.– zuzüglich Mehrwertsteuer zu senken (12‰ von Fr. 1'500'000.–).

cc) Die Rekurrentin rügt sodann eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips. Dieses besagt, dass die Höhe des Gesamtertrages die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (vgl. Uhlmann, a.a.O., S. 94). Bei Anschlussbeiträgen und -gebühren, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation von Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, kann sich das Kostendeckungsprinzip nur auf eine entsprechend lange Zeitdauer beziehen. Den Gemeinden ist bei der Schätzung der künftigen Einnahmen und Ausgaben ebenfalls ein gewisser Spielraum zuzugestehen. Es kann von ihnen nicht verlangt werden, dass sie Anschlussbeiträge und -gebühren angesichts eintretender Schwankungen immer wieder korrigieren. Art. 60a Abs. 1 lit. d GSchG sieht zudem mit Blick auf künftige Investitionen die Bildung von Reserven vor. Eine möglichst kontinuierliche Abgaberegulierung erscheint auch aus Gründen der Rechtsgleichheit geboten. Ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip liegt daher nur vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (Urteil des Verwaltungsgerichts B 2013/15 vom 11. März 2014 E. 4, in: www.gerichte.sg.ch).



St.Galler Gerichte

Die Gebühren und Beiträge dienen zur Deckung der Kosten für Erstellung, Betrieb, Sanierung, Instandsetzung sowie Erneuerung der öffentlichen Abwasseranlagen (Art. 22 des Abwasserreglements). Innerhalb des Gemeindehaushalts wird eine Spezialfinanzierung geführt. Dem Einsprache-Entscheid ist zu entnehmen, dass die Gemeinde S bei einer Einwohnerzahl von rund 5'300 über ein kostenaufwendiges Kanalisationsnetz von mehr als 70 km, verteilt auf fünf Dörfer, verfügt. Im Jahr 2012 wurde die ARA für knapp Fr. 14 Mio. erneuert. Auch in den kommenden Jahren stehen namhafte Investitionen an. Ferner besteht zusätzlich hoher Abschreibungsbedarf. Unter diesen Umständen ist eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips nicht ersichtlich. Eine solche ergibt sich auch nicht aus dem Einwand der Rekurrentin, 24‰ des Gebäudeversicherungsneuwertes stelle im Vergleich zu anderen Gemeinden eine hohe Belastung dar.

3.- Die Rekurrentin macht sodann in Bezug auf im Jahr 2012 verfügte Anschlussbeiträge der ersten Bauetappe geltend, dass diese ungerechtfertigt geleistet worden seien und jener Betrag daher von den für die zweite Bauetappe geschuldeten Beiträgen in Abzug zu bringen und im Mehrbetrag zurückzuerstatten sei. Sinngemäss verlangt sie damit eine Revision jener Beitragsverfügung.

a) Die Rekurrentin bringt vor, es sei offensichtlich, dass das Gemeindekassieramt die besonderen Umstände der damals erstellten Gebäude (ebenfalls eine Lagerhalle und eine Tiefkühlagerhalle) nicht berücksichtigt habe und damit in Unkenntnis der tatsächlichen Verhältnisse und in der irrtümlichen Annahme, es liege ein Normalfall vor, verfügt habe. Damit bestehe nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Wiedererwägungsanspruch. Auch die Tatsache, dass die Vorinstanz nun bei der zweiten Bauetappe eine zumindest teilweise Reduktion vorgenommen habe, zeige, dass ein offensichtlicher Irrtum vorgelegen habe. Erst mit Zustellung des Einsprache-Entscheidunges sei bekannt geworden, dass sich die Vorinstanz bei der Veranlagung der Anschlussbeiträge der ersten Bauetappe geirrt habe. Folglich liege eine neue Tatsache vor.

Die Vorinstanz führt dazu aus, eine Revision sei unzulässig, wenn die Gründe dafür bereits im ordentlichen Rechtsmittelverfahren hätten geltend gemacht werden können. Davon habe die Rekurrentin aber keinen Gebrauch gemacht.



b) Mit ihrem Vorbringen macht die Rekurrentin eine Verrechnung geltend. Dieses Begehren scheidet indessen aus mehreren Gründen. Selbst wenn die Rekurrentin über einen entsprechenden Rückforderungsanspruch verfügen würde, wäre für eine Verrechnung mit den nun geschuldeten Anschlussbeiträgen die Zustimmung des Gemeinwesens erforderlich (vgl. Art. 125 Ziff. 3 OR). Mit Rechnung vom 5. Juli 2012 wurden für die Gebäude der ersten Bauetappe, darunter eine Lagerhalle und eine Tiefkühlagerhalle, Anschlussbeiträge in der Höhe von insgesamt Fr. 189'792.95 verfügt (24‰ der Gebäude-Neuwerte zuzüglich Mehrwertsteuer). Jene Beitragsverfügung erwuchs in der Folge unangefochten in Rechtskraft, die Gebäudebeiträge wurden von der Rekurrentin auch tatsächlich bezahlt. Auf ein von der Rekurrentin am 24. September 2014 eingereichtes Wiedererwägungsgesuch trat die Vorinstanz mit Entscheid vom 27. Oktober 2014 nicht ein. Der dagegen eingereichte Rekurs wurde vom Präsidenten der Verwaltungsrekurskommission mit Verfügung vom 12. Dezember 2014 als erledigt abgeschrieben, nachdem der Kostenvorschuss nicht rechtzeitig geleistet worden war. Damit erwuchs auch jener Entscheid in Rechtskraft. Auf das nunmehr zusammen mit der Einsprache erneut erhobene Wiedererwägungsgesuch trat die Vorinstanz mangels Vorliegens eines Revisionsgrundes zu Recht nicht ein. Eine Wiedererwägung bei Abgabesachen ist grundsätzlich immer nur dann möglich, wenn die Voraussetzungen einer Revision erfüllt sind (vgl. Art. 28 und 81 VRP). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die Rekurrentin bringt weder neue Tatsachen oder Beweismittel vor, noch macht sie geltend, es seien erhebliche aktenkundige Tatsachen oder Begehren übersehen worden. Dass die Rekurrentin für die im Rahmen der zweiten Bauetappe erstellte Tiefkühlagerhalle im Gegensatz zur ersten Bauetappe aufgrund einer geänderten Rechtsauffassung eine Reduktion des Gebäudebeitrages vornahm, stellt weder eine neue Tatsache noch einen offenkundigen Irrtum über entscheidende Tatsachen im Sinn von Art. 81 Abs. 1 VRP dar (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1197). Dieselben Argumente, welche die Rekurrentin bei der Veranlagung des nun streitigen Anschlussbeitrages geltend machte, hätte sie bei Anwendung der zumutbaren Sorgfalt zudem bereits damals ohne weiteres im ordentlichen Einsprache-Verfahren vorbringen können (vgl. Art. 81 Abs. 2 VRP). Das Begehren der Rekurrentin um Anrechnung bzw. Rückerstattung von früher zu viel bezahlten Anschlussbeiträge ist folglich abzuweisen.

4.- Zusammenfassend ist der Rekurs teilweise gutzuheissen und Ziff. 3b des angefochtenen Einsprache-Entscheids der Vorinstanz vom 26. Oktober 2015



St.Galler Gerichte

aufzuheben. Für die Lagerhalle Vers.Nr. 2 ist der Anschlussbeitrag auf neu Fr. 18'000.– (12‰ von Fr. 1'500'000.–) zuzüglich Mehrwertsteuer festzusetzen. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

5.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten zu drei Vierteln der Rekurrentin und zu einem Viertel der Politischen Gemeinde S aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da letztere finanzielle Interessen verfolgt, ist auf die Kostenerhebung nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Angemessen ist eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist bis zum Betrag von Fr. 1'500.– zu verrechnen und der Rekurrentin im Mehrbetrag von Fr. 500.– zurückzuerstatten.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen (Art. 98^{bis} VRP).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und Ziff. 3b des Einsprache-Entscheids des Gemeinderates S vom 26. Oktober 2015 aufgehoben; im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.
2. Für die Lagerhalle Vers.Nr. 2 wird der Abwasseranschlussbeitrag auf Fr. 18'000.– zuzüglich Mehrwertsteuer festgelegt.
3. Die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.– werden zu drei Vierteln der Rekurrentin und zu einem Viertel der Politischen Gemeinde S auferlegt. Auf die Erhebung wird nicht verzichtet.

Der geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet und der Rekurrentin im Mehrbetrag von



Fr. 500.– zurückerstattet.

4. Es wird keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.