



Fall-Nr.: I/2-2003/11
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 26.02.2004
Entscheiddatum: 26.02.2004

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 26.02.2004

Art. 20 und 21 GSchVG: Kanalisationsanschlussbeitrag bei Ersatzbauten; sachgemässe Anwendung der Nachzahlungsregelung bei Wertvermehrungen, Bemessung gemäss Differenz zwischen Neuwert des neu erstellten Industriegebäudes und den aufgewerteten Neuwerten der abgebrochenen Wohnbauten ohne Freibetrag; kein Sonderfall, da im Vergleich zu anderen gleichartigen Betrieben keine besondere Produktionsweise nachgewiesen, welche ein abweichen von den allgemeinen Bemessungsregeln rechtfertigt (Verwaltungsrekurskommission, 26. Februar 2004, I/2-2003/11)

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Fritz Buchschacher und Rudolf Lippuner;
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

In Sachen

L. AG

Rekurrentin,

vertreten durch

gegen

Gemeinderat Y.,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

betreffend

Kanalisationsanschlussbeitrag

Sachverhalt:

A.- Die L. AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. ... an der M-gasse in Y. mit einer Grundstücksfläche von 6'533 m². Darauf errichtete sie anstelle der abgebrochenen Wohnhäuser Vers.-Nrn. 1, 2 und 3 mit aufgewerteten Neuwerten von Fr. 170'000.--, Fr. 150'000.-- und Fr. 380'000.-- in den Jahren 2001/2002 das Industriegebäude Vers.-Nr. ..., das am 24. Oktober 2002 mit einem Neuwert von Fr. 4'400'000.-- (22'044 m³ umbauter Raum à Fr. 200.--/m³) geschätzt wurde. Die Schätzung ist rechtskräftig.

Mit Schreiben vom 5. November 2002 beantragte die L. AG beim Gemeinderat der politischen Gemeinde Y., der Kanalisationsanschlussbeitrag sei in stark reduziertem Umfang festzulegen. Der Gemeinderat entsprach dem Gesuch mit Beschluss vom 26. November 2002 nicht und wies das Grundbuchamt an, den Grundeigentümerbeitrag in Rechnung zu stellen. Daraufhin wurde die L. AG mit Rechnung vom 28. November 2002 mit einem Gebäudebeitrag von Fr. 44'400.-- (12 ‰ der Differenz der Neuwerte von Fr. 3'700'000.--) zuzüglich Mehrwertsteuer von Fr. 3'374.40 (7,6 ‰ von Fr. 44'400.--) veranlagt. Den dagegen am 12. Dezember 2002 erhobenen und am 15. Januar 2003 ergänzten Rekurs wies der Gemeinderat Y. mit Entscheid vom 18. März 2003 (Versand: 19. März 2003) unter Verzicht auf die Erhebung amtlicher Kosten ab.

B.- Gegen diesen Entscheid erhob die L. AG durch ihren Vertreter mit Eingabe vom 2. April 2003 und Ergänzung vom 30. April 2003 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien nach Augenschein der angefochtene Entscheid und die ihm zugrunde liegende Rechnung aufzuheben und der einmalige Grundeigentümerbeitrag für das neu erstellte Industriegebäude Vers.-Nr. ... auf dem Grundstück Nr. 4 auf höchstens Fr. 14'800.-- zuzüglich 7,6 ‰ Mehrwertsteuer (zusammen Fr. 15'924.80) festzusetzen.

Mit Vernehmlassung vom 27. Mai 2003 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolge.



Auf die Ausführungen der Rekursbeteiligten zur Begründung der Anträge wird, soweit notwendig, in den 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 2. April 2003 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 30. April 2003 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. f Ziff. 4, 45 Abs. 1, 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Zum Antrag des Rekurrenten auf Durchführung eines Augenscheins ist vorab zu bemerken, dass eine antizipierende Beweiswürdigung zulässig ist, wenn aufgrund der bereits abgenommenen Beweise der rechtlich erhebliche Sachverhalt für genügend geklärt erachtet wird und ohne Willkür vorweg die Annahme getroffen werden kann, die rechtliche Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 622 mit Hinweisen). Da sich in den Erwägungen zur Sache zeigen wird, dass die für den Entscheid relevanten tatsächlichen Grundlagen auch ohne Augenschein klar sind bzw. auch durch einen Augenschein nicht geklärt werden können, erweist sich die Durchführung des beantragten Augenscheins als unnötig.

3.- Gegenstand des Rekurses ist die Veranlagung eines Kanalisationsanschlussbeitrags für das anstelle der abgebrochenen Wohnhäuser Vers.-Nrn. 1, 2 und 3 neu errichtete Industriegebäude Vers.-Nr. ... auf dem Grundstück Nr. 4 der Rekurrentin.

a) Beiträge stellen Vorzugslasten dar, die als öffentliche Abgaben einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Der Gesetzgeber hat Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage 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 Benützerkreis und nicht klar abgrenzbaren Kosten geht (vgl. BGE 120 Ia 265 und GVP 1995 Nr. 17).

Das st. gallische Recht stellt an die gesetzliche Grundlage eines Beitrages noch strengere Anforderungen, indem diese im Gegensatz zu den Gebühren umfassend in der formell-gesetzlichen Grundlage zu regeln sind, d.h. eine Delegation der Bestimmung der absoluten Höhe der Abgabe bzw. der für deren Berechnung massgeblichen Ansätze an die vollziehende Behörde nicht zulässig ist (Art. 36 lit. a des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; H.R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St. Gallen 1990, S. 82 ff.; GVP 1992 Nr. 9). Das gilt sowohl für die erstmalige Erhebung von Beiträgen wie auch für deren Nachbelastung.

b) Sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale Recht enthalten Regelungen zum Gewässerschutz und zu dessen Finanzierung.

Verschmutztes Abwasser muss behandelt werden. Man darf es nur mit Bewilligung der kantonalen Behörde in ein Gewässer einleiten oder versickern lassen (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer; SR 814.20, abgekürzt: GSchG). Im Bereich öffentlicher Kanalisationen muss es in die Kanalisation eingeleitet werden (Art. 11 Abs. 1 GSchG). Der Bereich öffentlicher Kanalisationen umfasst nach Art. 11 Abs. 2 GSchG die Bauzonen (lit. a), weitere Gebiete, sobald für sie eine Kanalisation erstellt worden ist (lit. b), sowie Gebiete, in welchen der Anschluss an die Kanalisation zweckmässig und zumutbar ist (lit. c). Nicht verschmutztes Abwasser ist nach den Anordnungen der kantonalen Behörde versickern zu lassen. Erlauben die örtlichen Verhältnisse dies nicht, so kann es mit Bewilligung der kantonalen Behörde in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet werden (Art. 7 Abs. 2 GSchG). Art. 45 GSchG bestimmt, dass die Kantone das Gesetz vollziehen und die erforderlichen Vorschriften erlassen, soweit nicht besondere Vollzugskompetenzen des Bundes betroffen sind.



Über die Art und Weise der Finanzierung enthielt das eidgenössische Gewässerschutzgesetz beim Erlass am 24. Januar 1991 keine besonderen Vorschriften. Am 1. November 1997 trat jedoch Art. 60a GSchG in Kraft, der das Verursacherprinzip bei der Abgabenerhebung verankert. Im Übrigen wird die Abgabenerhebung ausschliesslich durch kantonales und kommunales Recht geregelt (vgl. BGE 112 Ib 235 ff.).

Art. 15 des st. gallischen Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2, abgekürzt: GSchVG) verpflichtet die politische Gemeinde zur Erhebung von Abgaben für Erstellung und Betrieb von Abwasseranlagen. Art. 16 bis 19 GSchVG regeln die Gebühren, während in Art. 20 und 21 GSchVG die Beiträge verankert sind. Nach Art. 20 Abs.1 GSchVG kann die politische Gemeinde 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. Als allgemeine Regel und als Ausfluss des Verursacherprinzips enthält Art. 51 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, Baugesetz, abgekürzt: BauG) die Verpflichtung, dass die Gemeinden vom Grundeigentümer im Rahmen des ihm zukommenden Sondervorteils Beiträge an die Erschliessung verlangen. Diese Vorschrift ist nicht auf eine bestimmte Art von Erschliessungswerken beschränkt. Art. 20 Abs. 1 GSchVG ist deshalb nicht als blosser Ermächtigung, sondern als Verpflichtung zur Beitragserhebung zu interpretieren. Bereits vor Erlass des GSchVG waren die politischen Gemeinden gestützt auf Art. 13 und 14 des Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (in der bis zum 28. Februar 1997 gültigen Fassung, nGS 14-106), verpflichtet, von den Grundeigentümern des Einzugsgebietes Beiträge zu erheben (GVP 1998 Nr. 32).

Der Gemeinderat Y. hat das Abwasserreglement der Politischen Gemeinde Y. am 31. Oktober 2000 erlassen und dem fakultativen Referendum unterstellt. Nachdem es am 22. Januar 2001 vom Baudepartement des Kantons St. Gallen genehmigt worden war, setzte er es auf den 1. Oktober 2001 in Kraft. Art. 33 des Reglements bestimmt die Grundeigentümer als beitragspflichtig, umschreibt die Bemessungsgrundlage des einmaligen Anschlussbeitrags und legt den Abgabesatz fest. Der Gebäudebeitrag bemisst sich nach dem Neuwert sämtlicher Bauten und Anlagen. Der Abgabesatz



St.Galler Gerichte

beläuft sich auf 12 Promille der Bemessungsgrundlage. Bei Ersatz von Bauten und Anlagen wird die in Art. 36 des Reglements für Wertvermehrungen getroffene Nachzahlungsregelung sachgemäss angewendet. Bei baulichen Investitionen an Bauten und Anlagen, die eine Wertvermehrung zur Folge haben, ist ein Beitrag von 12 Promille der Erhöhung des Neuwertes nachzuzahlen, wobei Fr. 50'000.-- nicht der Nachzahlungspflicht unterliegen (Abs. 1). Die Erhöhung des Neuwertes entspricht der Differenz zwischen dem ermittelten, rechtskräftigen Neuwert vor und nach Durchführung der baulichen Veränderung (Abs. 2).

Die politische Gemeinde Y. verfügt damit grundsätzlich über eine in formeller und materieller Hinsicht hinreichende gesetzliche Grundlage zur Veranlagung des Kanalisationsanschlussbeitrags.

4.- Die Rekursbeteiligten sind sich zu Recht einig, dass die Erstellung des Industriegebäudes Vers.-Nr. ... mit einem Neuwert von Fr. 4'400'000.-- gemäss rechtskräftiger Schätzung vom 24. Oktober 2002 nach Abbruch der Wohnhäuser Vers.-Nrn. 1, 2 und 3 mit unbestrittenen aufgewerteten Neuwerten Fr. 170'000.--, Fr. 150'000.-- und Fr. 380'000.-- die Pflicht zur Nachzahlung eines Gebäudebeitrages für den Anschluss an die öffentliche Kanalisation auslöst und der Beitrag grundsätzlich 12 Promille der Differenz von Fr. 3'700'000.-- zwischen den (aufgewerteten) Neuwerten (Fr. 4'400'000.-- abzüglich Fr. 700'000.--) beträgt. Die Beteiligten sind sich auch einig, dass die sachgemässe Anwendung der Regelung betreffend Wertvermehrungen dazu führt, dass bei Ersatzbauten der Freibetrag von Fr. 50'000.-- gemäss Art. 36 Abs. 1 des Reglements nicht zu berücksichtigen ist. Hingegen sind sich die Beteiligten nicht einig darüber, ob und inwieweit der Beitrag in Anwendung von Art. 35 des Reglements mit dem Randtitel Sonderfälle an die besonderen Verhältnisse angepasst werden muss. Die Rekurrentin beantragt eine Reduktion des Beitrags von Fr. 47'774.40 (inkl. Mehrwertsteuer) um zwei Drittel auf Fr. 15'924.80 (inkl. Mehrwertsteuer).

a) Die Rekurrentin bringt vor, die Vorinstanz habe das ihr gesetzlich eingeräumte Ermessen auszuüben. Wer als Sonderfall zu gelten habe, regle das Reglement in nicht abschliessender Weise. Genannt würden insbesondere Industrie- und Gewerbebetriebe mit ausserordentlich hohem oder niedrigem Abwasseranfall oder entsprechender schmutzfrachtmässigen Belastung. Sodann seien Investitionen, die



eine nachweisbare Verbesserung der Abwasserqualität oder eine Verminderung der Abwassermenge zur Folge haben, als Sonderfälle zu behandeln. Sie habe darauf geachtet, dass die Maschinen mit Luft gekühlt werden und deshalb nicht an das Wassernetz angeschlossen werden müssen. Im Betrieb falle somit kein einziger Liter Abwasser an. Einzige Abwasserquelle sei die von den Mitarbeitern benutzte sanitäre Anlage. Der Abwasseranfall sei selbst im Vergleich mit gleichartigen Betrieben ausserordentlich niedrig. Zudem schränke das ausschliesslich massgebende Reglement den Vergleich nicht auf gleichartige oder ähnliche Betriebe ein. Art. 35 des Reglements beschlage Fälle, wo die Bemessungsgrundlagen (Neuwert und Fläche) mit Blick auf die effektiv anfallende Abwassermenge zu einem unverhältnismässigen, mit dem Verursacher-, dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip nicht mehr zu rechtfertigenden Betrag führe. Solche Fälle lägen häufig bei Industrie- und Gewerbebetrieben im Vergleich mit den übrigen Beitragspflichtigen und nicht im Vergleich unter sich vor. Bei Industrie- und Gewerbebetrieben hänge die Abwassermenge häufig nicht linear von Neuwert und Fläche ab. Eine "abwasserarme" Branche wäre andernfalls jeglicher Reduktionsaussicht beraubt, obwohl sie die Kanalisation erheblich weniger belaste als die übrigen Beitragspflichtigen. Sie habe, weil sie überhaupt kein Produktionsabwasser generiere und allein schon deswegen einen gesamthaft ausserordentlich niedrigen Abwasseranfall aufweise, als Sonderfall zu gelten. Schliesslich sei nicht ersichtlich, mit welchen Betrieben sie sich vergleichen sollte, nachdem sie der einzige Metall verarbeitende Betrieb in dieser Grösse auf dem Gemeindegebiet sei. Der Nachweis eines Sonderfalls würde ihr praktisch verunmöglicht, wenn sie sich mit Industrie- und Gewerbebetrieben in einem geografisch nicht umschriebenen Gebiet vergleichen müsste. Ferner sei der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen und ihre Mitwirkungspflicht könne erst greifen, wenn ihr bekannt gegeben würde, in welchem Umkreis ein Betrieb überhaupt zum Vergleich zugelassen würde. Eine abstrakte Beurteilung durch einen Fachmann würde zeigen, inwieweit ihr Betrieb im Vergleich zu Betrieben mit wassergekühlten Maschinen weniger (bzw. eben gar kein) Abwasser produziere. Mit dem Fehlen eines Vergleichsbetriebs entfalle der Anspruch auf eine Beitragsreduktion nicht. Da sie im Übrigen auch kein Recht auf Informationen durch andere Betriebe hätte, müsse die Vorinstanz beweisen, dass vergleichbare Metall verarbeitende Betriebe nicht erheblich mehr Abwasser produzieren. Die Investitionen für die Versickerungsanlage seien nicht



berücksichtigt worden, weil die Errichtung einer solchen Anlage als übliche Auflage zu gelten habe und damit nicht als Sonderleistung betrachtet werden könne. Damit verstosse die Vorinstanz gegen Art. 35 des Reglements, wonach Investitionen, die zu einer Verminderung der Abwassermenge führen, ausdrücklich als Sonderfälle zu behandeln sind. Namentlich sei auch nicht von freiwilligen Investitionen die Rede. Bei der vorinstanzlichen Auslegung der Bestimmung werde der Willkür Tür und Tor geöffnet, da die Vorinstanz sich mit entsprechenden Auflagen um eine Beitragsreduktion drücken könnte. Entscheidend sei letztlich die Verminderung der Abwassermenge, die zu einer Entlastung des öffentlichen Kanalisationsnetzes führe und damit die öffentlichen Kosten senke. Werde die Menge der anfallenden Abwässer in keiner Art und Weise berücksichtigt, ergebe sich ein Widerspruch mit Art. 33 Abs. 1 des Reglements, wonach die einmaligen Grundeigentümerbeiträge auch zur Finanzierung der laufenden Kosten für Betrieb und Unterhalten dienen, die vor allem mit der anfallenden Abwassermenge zusammenhängen würden. Gerade die Sonderregelung sei dahingehend zu verstehen, dass auch die Abwassermenge berücksichtigt werden müsse. Nur eine solche Regelung stehe im Einklang mit dem im Umwelt- und Abgaberecht geltenden Verursacher-, Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Müsse ein Betrieb mit praktisch keinem Abwasseranfall einen Beitrag von Fr. 50'000.-- bezahlen, verstosse dies auch gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit und die Rechtsgleichheit. Von jedem Einfamilienhaus falle ein mehrfaches an häuslichem Abwasser an. Trotzdem sei dort nur ein Bruchteil des Grundeigentümerbeitrags zu bezahlen, weil dessen Neuwert in aller Regel weniger als einen Viertel des vorliegenden Neuwertes betrage. Werde vorliegend kein Sonderfall angenommen, sei kaum ein Fall vorstellbar, in dem die Regelung überhaupt greifen könnte.

Die Vorinstanz hält entgegen, für die Geltendmachung eines Sonderfalls sei nachzuweisen, dass im Vergleich zu anderen gleichartigen oder ähnlichen Betrieben ein aus-serordentlich niedriger Abwasseranfall vorliege. Der blosser Hinweis, dass aus der Produktion kein Abwasser anfallt, sei deshalb nicht relevant. Wer einen Vorteil für sich geltend mache, habe diesen nachzuweisen. Selbstredend sei ein Vergleich nach dem üblichen Stand der Technik in der betreffenden Branche gemeint. Dafür stünden Fachverbände oder -büros zur Verfügung. Ein dem üblichen Stand der Technik in der betreffenden Branche entsprechender Betrieb habe keinen Anspruch auf eine



Beitragsreduktion im Sinn des Reglements, weil dies keinen ausserordentlichen, sondern einen üblichen Abwasseranfall darstelle. Würde ein Sonderfall bei Betrieben mit normalerweise niedrigem oder keinem Abwasseranfall angewendet, erhielte die Beitragsreduktion den Charakter von Wirtschaftsförderung, indirekter Subvention oder Baubeiträgen an Private durch die öffentliche Hand. Laut den Unterlagen handle es sich offenbar um einen Produktionsbetrieb, in welchem üblicherweise sehr geringe Abwassermengen anfallen. Es sei nicht ersichtlich, inwieweit ausserordentliche Massnahmen unternommen worden seien, um die sonst üblicherweise anfallende Abwassermenge wesentlich zu reduzieren. Schliesslich sei die Erstellung von Versickerungsanlagen eine gesetzliche und damit zwingende Auflage, die selbstredend nicht zur Begründung eines Sonderfalls herangezogen werden könne. Zudem sei die Einleitung von nicht verschmutztem Abwasser in einen Vorfluter der Einleitung in die Kanalisation gleichgestellt.

b) Vorab ist zu prüfen, ob die Anwendung des Einheitstarifs gemäss Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 des Reglements dem übergeordneten Recht widerspricht.

aa) Das kantonale Recht und das Bundesrecht verlangen nicht, die Situation der Rekurrentin als Sonderfall zu qualifizieren und bei der Bemessung des Anschlussbeitrags zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts genügen in Bezug auf Vorzugslasten liegenschaftsbezogene Kriterien einer verursachergerechten Bemessung im Sinn von Art. 60a GSchG. Dies bedeutet auch angesichts der "Kann-bestimmung" von Art. 21 Abs. 3 GSchVG, dass für die Beitragsbemessung nicht zwingend auf verschmutzungs- und mengenabhängige Faktoren, wie sie in Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG für die Abgabenerhebung grundsätzlich vorgeschrieben werden, abgestellt werden muss, sofern die Art und Menge des Abwassers bei der Erhebung der Verbrauchsgebühren berücksichtigt wird (vgl. VerwGE vom 30. Oktober/20. November 2001 in Sachen H.R., S. 11/12; VerwGE vom 21. Oktober 2003 in Sachen A.St., S. 15/16; vgl. auch BGE 128 I 46; A. Hungerbühler, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 524). Diese Voraussetzung erfüllt das Reglement, indem es in Art. 25 Abs. 2 eine jährlich wiederkehrende in eine Schmutzwassergebühr und eine Entwässerungsgebühr aufgeteilte Gebühr vorsieht. Während sich die Entwässerungsgebühr nach der



zonengewichteten Grundstücksfläche bemisst (Art. 30 ff.), richtet sich die Schmutzwassergebühr nach der verbrauchten Frischwassermenge gemäss Wassermesser (Art. 26 ff.).

bb) Ebensowenig verlangt das Äquivalenzprinzip, wonach sich der individuelle Beitrag des Abgabepflichtigen nach dem wirtschaftlichen Sondervorteil bemisst, den er aus der betreffenden öffentlichen Einrichtung zieht, ein Abweichen vom Grundsatz der Bemessung des Beitrags nach der Differenz der Neuwerte. Weil es unmöglich ist, den Mehrwert in jedem Fall einzeln zu bestimmen, ist es zulässig, auf schematische, der Durchschnittserfahrung entsprechende Massstäbe abzustellen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist dem Äquivalenzprinzip bei Beitragserhebungen grundsätzlich Genüge getan, wenn die Bemessungsgrundlage so gewählt wird, dass sie im Regelfall die Faustregel "je mehr Vorteil, desto höher die Abgabe" nicht verletzt (GVP 1988 Nr. 33). Bei Industriebauten ist zwar der Gebäudeversicherungswert als Bemessungsgrundlage für Anschlussbeiträge wegen der grossen Verschiedenheit der möglichen Nutzungen weniger geeignet. Aber auch andere Bemessungskriterien können im Einzelfall wegen der Besonderheit des Betriebes zu unverhältnismässigen Belastungen führen (vgl. A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 524). Das Abstellen auf Versicherungs- oder Steuerwerte ist mit sachlichen Gründen aber solange vereinbar, als Gewähr dafür besteht, dass die Schätzungswerte der Liegenschaften - d.h. der bereits seit längerer Zeit und der erst kürzlich überbauten - in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen und dass keine Sonderfälle vorliegen, in denen der Wert des nicht überbauten Bodens einen aussergewöhnlich hohen Teil des gesamten Liegenschaftswertes ausmacht (vgl. BGE vom 1. Mai 1998, 2P.425/1996, in: ZBI 104/2003 S. 548 ff., E. 6b).

Der Neuwert des Gebäudes ist unbestritten. Mit dem Anschluss an die öffentliche Kanalisation ist grundsätzlich das Recht der Grundeigentümerin verbunden, sämtliches, auf der Liegenschaft anfallendes Schmutzwasser über die Kanalisation zu entsorgen (vgl. E. 4c/cc). Dieses Recht bezieht sich nicht nur auf die aktuelle, sondern auch auf eine zukünftige Nutzung, bei der allenfalls mehr Schmutzwasser anfallen wird. Unter diesen Umständen ist in der Bemessung des Beitrages nach der Differenz der Neuwerte keine Verletzung des Äquivalenzprinzips zu erblicken.



cc) Zu prüfen ist, ob eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips dargetan ist. Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Abgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig überschreiten (vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/aa mit Hinweisen). Ein einzelner Beitrag kann somit im allgemeinen nicht gegen das Kostendeckungsprinzip verstossen, es sei denn, ein solcher Verstoss werde vom Beitragspflichtigen im Einzelfall nachgewiesen (vgl. GVP 1988 Nr. 33). Abgesehen davon, dass die Rekurrentin die Verletzung des Kostendeckungsprinzips lediglich pauschal und zusammen mit der Verletzung des Äquivalenzprinzips sowie des Verursacherprinzips rügt (vgl. dazu Hungerbühler, a.a.O., S. 521 mit Hinweisen), sind den Akten keinerlei Hinweise, insbesondere weder eine auf die Entsorgung des Abwassers bezogene Verwaltungs- noch eine entsprechende Investitionsrechnung, zu entnehmen, die darauf hindeuten, dass das vom Reglement vorgesehene System der Beitragserhebung und -bemessung eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips in diesem Verwaltungszweig nach sich zieht.

dd) Die Erhebung eines Beitrags entsprechend dem vom Reglement vorgesehenen Normalfall verletzt auch nicht das Gebot der rechtsgleichen Behandlung. Einerseits ist der Gebäudewert ein sachlich gerechtfertigtes Bemessungskriterium. Damit sind Unterschiede im Verhältnis von Beiträgen und Belastung der Abwasseranlage, wie sie insbesondere zwischen investitionsintensiven Industriebauten und Wohnobjekten im Einzelfall auftreten können, hinzunehmen. Es können sich schliesslich auch bei luxuriösen Wohnobjekten hohe Beiträge trotz relativ geringer Abwasserbelastung ergeben (vgl. beispielsweise VerwGE vom 21. Oktober 2003 in Sachen A.St., S. 18/19). Abgesehen davon weist das Objekt der Rekurrentin bei sehr tiefen Baukosten (200.-- pro m³) sanitäre Installationen von beträchtlichem Umfang (im EG 2 x WC+Toil., im OG in der Garderobe Damen und in der Garderobe Herren je Dusche, WC+Toil.; vgl. Schätzungsprotokoll act. 9/5) auf. Andererseits verlangen die geltend gemachten Unterschiede in der aktuellen Produktionsmethode angesichts der Tatsache, dass mit dem einmaligen Beitrag der Sondervorteil für die Abnahme auch in der Zukunft anfallenden Ab- und insbesondere Schmutzwassers abgegolten wird, keine abweichende Behandlung der Rekurrentin von allfälligen Konkurrenten.

c) Zu prüfen bleibt, ob das Reglement eine Reduktion des Anschlussbeitrages verlangt.



aa) Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Reglements kann der Gemeinderat in Sonderfällen die Beiträge den besonderen Verhältnissen anpassen. Als Sonderfälle gelten insbesondere Industrie- und Gewerbebetriebe, die einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen Abwasseranfall oder eine entsprechende schmutzfrachtmässige Belastung aufweisen. Ebenso sind Investitionen, die eine nachweisbare Verbesserung der Abwasserqualität oder eine Verminderung der Abwassermenge zur Folge haben, als Sonderfälle zu behandeln (Abs. 2).

bb) Das Verwaltungsgericht hat zu Sonderregelungen dieser Art festgehalten, es handle sich um Fälle, in denen die schematische Bemessung nach Einheitstarif zu einem offensichtlich unangemessenen Ergebnis führe, namentlich wenn durch den Anschluss an die Kanalisation lediglich ein Teil des Abwasserbereiches abgedeckt werde bzw. die Kanalisation gesamthaft ausserordentlich hoch oder niedrig belastet werde und dies in keinem vernünftigen Verhältnis zum Gebäudewert stehe (VerwGE vom 26. September 1994 in Sachen J. und D. St.-F., S. 8). Bezüglich Industrie- und Gewerbebetrieben erwog es, dass es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht angehe, solche Betriebe allgemein als Sonderfall zu verstehen. Ein Sonderfall könne nur dann in Frage kommen, wenn die Beitragsfestsetzung einen Betrieb betreffe, der im Vergleich zu anderen gleichartigen Betrieben besondere Verhältnisse aufweise (GVP 1992 Nr. 8 mit Hinweisen auf die nicht publizierte verwaltungsgerichtliche Praxis).

Die Rekurrentin substantiiert ihr Vorbringen, sie setze im Gegensatz zum durchschnittlichen metallverarbeitenden Betrieb in der Produktion Maschinen ein, die mit Luft und nicht mit Wasser gekühlt würden, nicht weiter. Auch wenn, wie die Rekurrentin geltend macht, konkrete Angaben zum Wasserverbrauch anderer vergleichbarer Betriebe nur schwer zu erlangen sind, entbindet sie dies nicht davon, Angaben zum Produktionsprozess zu machen und die konkreten Alternativen bei den einsetzbaren Maschinen aufzuzeigen. Ihren Ausführungen kann auch nicht entnommen werden, wieviel Kühlwasser bei anderen Produktionsweisen, d.h. beim Einsatz wassergekühlter Maschinen, anfallen würde. Unter diesen Umständen ist weder nachgewiesen noch bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die Produktion der Rekurrentin sich hinsichtlich des Wasserverbrauchs ganz grundsätzlich von jener vergleichbarer Betriebe unterscheidet, weil es sich zum Beispiel bei den eingesetzten Maschinen um Sonderanfertigungen handeln würde, die von Konkurrenzbetrieben nicht



eingesetzt würden. Insgesamt ist deshalb nicht davon auszugehen, der Betrieb der Rekurrentin weiche hinsichtlich Menge und Qualität des Abwassers in einem so beträchtlichen Ausmass vom Durchschnittsbetrieb der gleichen Branche ab, dass die Reduktion des Abwasserbeitrags in Anwendung der Sonderfallnorm angezeigt ist. Vielmehr ist mangels konkreter Angaben davon auszugehen, dass auch andere Betriebe der gleichen Branche, wenn möglicherweise auch nicht im gleich konsequenten Umfang, in der Produktion luftgekühlte Maschinen einsetzen.

cc) Meteorwasser ist als nicht verschmutztes Abwasser gemäss Art. 7 Abs. 2 GSchG grundsätzlich versickern zu lassen. Erlauben die örtlichen Verhältnisse dies nicht, so kann es mit Bewilligung der kantonalen Behörde in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet werden. Die Entwässerung erfolgt in der politischen Gemeinde Y. nach dem Trennsystem, indem der Gemeinderat gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b des Reglements für die Trennung von verschmutztem und stetig anfallendem, nicht verschmutztem Abwasser sorgt. Er entscheidet über die Versickerung nicht verschmutzten Abwassers (Art. 7 des Reglements) sowie über den Anschluss und über die Einleitung von verschmutztem Abwasser in die öffentliche Kanalisation (Art. 12 Abs. 1 des Reglements). Die Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt privater Abwasseranlagen, zu denen insbesondere durch den Grundeigentümer erstellte Versickerungsanlagen gehören (vgl. Art. 5 lit. c des Reglements), gehen zu Lasten der Eigentümer (Art. 24 des Reglements).

Die besondere Behandlung des Meteorwassers, wie sie von den Rekurrenten geltend gemacht wird, entspricht damit im Wesentlichen den Vorgaben von Gesetz und Reglement. Weder wird im Rekurs vorgebracht noch aus den Akten ersichtlich, dass die Rekurrentin entgegen einer im Kanalisationsgebiet üblichen Praxis verpflichtet wurde, selbst Anlagen für die Entsorgung des Meteorwassers zu erstellen. Dementsprechend kann auch nicht davon ausgegangen werden, bei der Rekurrentin lägen besondere Abwasserverhältnisse vor, die zu einer Reduktion des Beitrags in Anwendung der Sonderfallnorm führen würden.

dd) Daran ändert nichts, auch wenn die damit verbundenen Aufwendungen als Kosten für Umweltschutzmassnahmen angesehen würden. Umweltschutzmassnahmen stehen in keinem Zusammenhang mit der Benützung der Abwasseranlage. Bei der Bemessung



der Abgabe sind ausserfiskalische Gesichtspunkte grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Mehrkosten aufgrund umweltschonender Investitionen bei der Ermittlung des Anschlussbeitrags abzurechnen würde bedeuten, dass von der bewährten Praxis des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts abgewichen würde, wonach der Gebäudewert als Grundlage der Beitragsbemessung herangezogen wird, ohne dass wertvermehrende Extras im Einzelfall berücksichtigt werden. Das Begehren der Rekurrentin würde dazu führen, dass keine taugliche Grundlage für eine rechtsgleiche Beitragserhebung mehr vorhanden wäre. Insbesondere bei Neubauten wäre eine Aufteilung in umweltschonende und gleichsam normale Bauteile bzw. Kosten kaum zu bewerkstelligen. Ohnehin entspricht es bei einer modernen Bauweise je länger je mehr dem Normalfall und stellt keinen Ausnahmefall mehr dar, wenn umweltschonende, eher kostspielige Technologien angewendet werden. Das Verwaltungsgericht hat es daher abgelehnt, besondere Investitionen für den Umweltschutz als Sonderfall im Sinn von Art. 35 des Reglements zu qualifizieren (VerwGE vom 26. September 1994, a.a.O., S. 9 f.).

5.- Zusammenfassend ergibt sich, dass in der Streitsache kein Anlass besteht, bei der Bemessung des Gebäudebeitrags von Art. 36 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 des Reglements abzuweichen. Der nach der Differenz der Neuwerte bemessene Beitrag entspricht dem Mehrwert, der dem Grundstück der Rekurrentin durch den Anschluss des Industriegebäudes Vers.-Nr. 1797 entsteht. Der Rekurs ist unbegründet und deshalb abzuweisen.

6.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'500.-- ist angemessen (vgl. Ziff. 362 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.-- ist zu verrechnen.

Die Vorinstanz beantragte die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Gemäss Art. 98bis VRP wird die ausseramtliche Entschädigung den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt. Abgesehen davon, dass die politische Gemeinde Y. sich nicht vertreten liess, kommt dem Gemeinwesen nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts grundsätzlich kein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zu, wenn sie am Rechtsmittelverfahren



wie vorliegend als verfügende Instanz beteiligt ist (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829; bezüglich Anschlussbeiträgen vgl. insbesondere VerwGE vom 21. Oktober 2003 in Sachen A.St., S. 25/26 mit Hinweis).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Rekurrentin bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 2'500.-- unter Verrechnung des Kostenvorschusses von Fr. 900.--.
3. Es wird keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Ralph Steppacher Thomas Scherrer