



**Fall-Nr.:** I/2-2003/4  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Abgaben und öffentliche Dienstpflichten  
**Publikationsdatum:** 07.01.2004  
**Entscheiddatum:** 07.01.2004

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 07.01.2004**

**Art. 20 GSchVG: Subjektive abgabepflichtig für den Kanalisationsanschlussbeitrag ist gemäss Gesetz und Reglement der Grundeigentümer im Zeitpunkt des Kanalisationsanschlussbeitrages; anstelle der Stockwerkeigentümergeinschaft kann nicht die Generalunternehmerin veranlagt werden (Verwaltungsrekurskommission, 7. Januar 2004, I/2-2003/4)**

**Art. 20 GSchVG: Subjektiv abgabepflichtig für den Kanalisationsanschlussbeitrag ist gemäss Gesetz und Reglement der Grundeigentümer im Zeitpunkt des Kanalisationsanschlussbeitrages; anstelle der Stockwerkeigentümergeinschaft kann nicht die Generalunternehmerin veranlagt werden. (Verwaltungsrekurskommission, 7. Januar 2004, I/2-2003/4)**

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Erwin Müller und Regula Lanz-Baur;  
Gerichtsschreiberin Manuela Luminati

In Sachen

N. B. I. S. AG,

Rekurrentin,

vertreten durch



## St.Galler Gerichte

gegen

Gemeinderat Y.,

Vorinstanz,

betreffend

Kanalisationsanschlussbeitrag

Sachverhalt:

A.- Die Erbengemeinschaft M.B. war Eigentümerin des Grundstückes Nr. ... an der A-strasse in Y., das aus Wiesland bestand und früher mit einer Scheune überbaut war. Am 27. August 1999 begründete sie am mittlerweile nicht mehr überbauten Grundstück Nr. ... Stockwerkeigentum, das in die vierundzwanzig Stockwerkeigentums-Anteile Nrn. ... aufgeteilt wurde. Die N.B.I.S. AG überbaute im Jahr 2000 als Generalunternehmerin dieses Grundstück mit verschiedenen Terrassenhäusern und einer Tiefgarage (Vers.Nrn. 4621-4625: 19 Terrassenhäuser, 2 Wohnungen, 2 Disponibelräume und Tiefgarage). Der Kanalisationsanschluss erfolgte im März 2001.

B.- Mit provisorischer Rechnung vom 8. Mai 2001 veranlagte die Gemeindeverwaltung Y. die N.B.I.S. AG ausgehend von geschätzten Baukosten von Fr. 13'000'000.-- mit einem Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrag von Fr. 215'415.20 (inkl. MWST von Fr. 15'215.20), dessen Bezahlung am 12. Juni 2001 erfolgte. Das Grundstück Nr. ... wurde am 23. April 2002 mit einem Verkehrswert von Fr. 24'990'000.-- geschätzt. Der Neu- und Zeitwert sämtlicher Gebäude (Terrassenhäuser und Tiefgarage Vers. Nrn. 4621-4625) wurde auf Fr. 17'384'000.-- festgesetzt. Die Eröffnung der Gebäudeversicherungswerte durch das Grundbuchamt Y. erfolgte am 29. April 2002 an die Liegenschaftsverwaltung der Stockwerkeigentümergeinschaft des Grundstückes Nr. ..., der X., mit Sitz in X.. Die amtliche Schätzung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.



## St.Galler Gerichte

C.- Mit Rechnung vom 14. November 2002 (Nr. 05.20086) veranlagte die Gemeindeverwaltung Y. die N.B.I.S. AG schliesslich mit dem folgenden definitiven Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrag:

- Zeitbauwert Fr. 17'384'000.00

davon 22 ‰ Fr. 382'448.00

- Grundstückfläche 8'594 m<sup>2</sup> à Fr.--.40/m<sup>2</sup> Fr. 3'437.60

Kanalisationsanschluss- Fr. 385'885.60

und Kläranlagebeitrag

./ Akontozahlung vom 12. Juni 2001 Fr. 200'200.00

Restzahlung Fr. 185'685.60

zuzüglich 7,6 ‰ MWST Fr. 14'112.10

Netto zahlbar bis 14.12.2002 Fr. 199'797.70

D.- Mit Eingabe vom 25. November 2002 beantragte die N.B.I.S. AG die Veranlagungsverfügung vom 14. November 2002 noch einmal zu überprüfen. Sie begründete dies damit, dass der Zeitwert gemäss amtlicher Schätzung vom 23. April 2002, von der sie bis zur Beitragsveranlagung keine Kenntnis gehabt habe und auf welche diese abstelle, mit Fr. 17,4 Mio zu hoch festgelegt worden sei, zumal die effektiven Baukosten gemäss Baukostenabrechnung lediglich bei Fr. 14,1 Mio liegen würden.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2002 teilte der Gemeinderat der N.B.I.S. AG mit, dass die Rechnungsstellung - mangels Einsprache - auf rechtskräftigen Gebäudeversicherungswerten beruhe, weshalb einem Rekurs geringe Erfolgchancen beigemessen würden. Er ersuchte die N.B.I.S. AG mitzuteilen, ob die Eingabe vom 25. November 2002 als Rekurs zu behandeln sei.



## St.Galler Gerichte

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2002 nahm die Baugenossenschaft C. als Bauherrin, Baugesuchstellerin und gesamtverantwortliche Genossenschaft der Überbauung auf dem Grundstück Nr. ... Stellung zum Schreiben des Gemeinderates vom 5. Dezember 2002 und erhob Rekurs. Der Gemeinderat Y. mass dem Schreiben der Baugenossenschaft C. keine eigenständige Rekursbefugnis zu. Stattdessen behandelte er die Eingabe der N.B.I.S. AG vom 25. November 2002 als Rekurs. Mit Beschluss vom 20. Januar 2003 wies der Gemeinderat den Rekurs ab.

E.- Gegen den Beschluss des Gemeinderates Y. erhob die N.B.I.S. AG mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 6. Februar 2003 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission. Sie stellt den Antrag, der Beschluss des Gemeinderates Y. vom 20. Januar 2003 sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an diesen zurückzuweisen. Weiter sei ihr die Rekursvernehmlassung der Vorinstanz zur Stellungnahme zukommen zu lassen und das Verfahren sei einstweilen zu sistieren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, die Rechnung basiere auf einer falschen Grundstückschätzung, die ihr zudem nie eröffnet worden sei, obwohl sie ein gewichtiges und schützenswertes Interesse daran gehabt habe, dass der für die Berechnung des Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrages massgebende Gebäudeversicherungswert nicht höher geschätzt werde als die tatsächlichen Baukosten. Mangels korrekter Eröffnung und damit fehlender Rechtskraft der festgelegten Gebäudeversicherungswerte könnten diese nicht als Grundlage für die Beitragsberechnung beigezogen werden.

Mit Schreiben vom 6. Februar 2003 ersuchte die Rekurrentin das Grundbuchamt Y., es seien ihr gegenüber die Gebäudeversicherungswerte betreffend die Terrassenhäuser und der Tiefgarage (Vers.Nrn. 4621-4625) auf dem Grundstück Nr. ... inklusive Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen. Dieses Schreiben wurde zuständigkeitshalber an die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen weitergeleitet, welche mit Schreiben vom 17. Februar 2003 das Gesuch ablehnte.

Die Bau- und Umweltschutzkommission beantragte im Namen des Gemeinderates Y. mit Vernehmlassung vom 24./28. Februar 2003 die Abweisung des Rekurses und die Abweisung des Sistierungsbegehrens.



## St.Galler Gerichte

Mit Schreiben vom 3. März 2003 wurde der Rekurrentin die Vernehmlassung (inkl. Akten) zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig wurde sie aufgefordert, bis 24. März 2003 mitzuteilen, ob sie weiterhin am Sistierungsbegehren festhalte. Mit Eingabe vom 4. März 2003 zog die Rekurrentin das Sistierungsbegehren zurück.

Im Rahmen der Rekursbearbeitung hat die Verwaltungsrekurskommission verschiedene Akten und Auskünfte bei der Vorinstanz eingeholt, welche der Rekurrentin zur Kenntnis gebracht worden sind.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in ihren Eingaben 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 Rekuserhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 6. Februar 2003 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. f Ziff. 4 sowie Art. 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Gegenstand des Rekurses ist die Veranlagung eines Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrages. Es sind zunächst die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung dieses Beitrages zu prüfen.

a) Beiträge stellen Vorzugslasten dar. Unter einer Vorzugslast verstehen Lehre und Rechtsprechung eine Abgabe, die als Beitrag an die Kosten einer öffentlichen Einrichtung denjenigen Personen auferlegt wird, denen hieraus wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen, so dass ein gewisser Ausgleich in Form eines besonderen Kostenbeitrages als gerechtfertigt erscheint (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 5. Aufl. 1976, Nr. 111, S. 784).

Als öffentliche Abgabe (Beitrag) bedarf die Vorzugslast der Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, also in einem dem Referendum unterstehenden generell-abstrakten Erlass. Die in der Kantonsverfassung gewährleistete Gewaltentrennung zwischen



gesetzgebender und vollziehender Behörde sowie der Grundsatz der Gesetzmässigkeit aller Abgaben sind daher verletzt, wenn wesentliche Elemente einer Abgabe nicht durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts kann der vollziehenden Behörde indessen die Kompetenz übertragen werden, nach hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien die absolute Höhe der Abgabe festzulegen, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage in einem formellen Gesetz umschrieben sind (BGE 112 Ia 43 f. mit Hinweisen). An die gesetzliche Grundlage eines Beitrages stellt das st. gallische Recht hingegen strengere Anforderungen. Demnach sind die Beiträge im Gegensatz zu den Gebühren umfassend in der formell-gesetzlichen Grundlage zu regeln, d.h. eine Delegation der Bestimmung der absoluten Höhe der Abgabe bzw. der für deren Berechnung massgebenden Ansätze an die vollziehende Behörde ist nicht zulässig (Art. 36 lit. a des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt: GG; H. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St. Gallen 1990, S. 82 ff., insbesondere S. 87 f.). Die erhöhten Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bei den Beiträgen sind damit zu begründen, dass die individuelle Beitragsleistung dem individuellen Sondervorteil zu entsprechen hat und der Wert dieses Vorteils nach objektiven, sachlichen Gesichtspunkten messbar erscheinen muss. Für den Pflichtigen muss der zu entrichtende Kostenbeitrag deshalb anhand der Angaben im rechtsetzenden Erlass bestimmbar sein (GVP 1981 Nr. 49, S. 84; Imboden/Rhinow, a.a.O., Bd. II, Nr. 111, S. 786 f.; L. Widmer, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988, S. 46).

Als formelle gesetzliche Grundlage kommt auch ein unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums stehender Gemeindeerlass in Betracht. Dem Legalitätsprinzip ist Genüge getan, wenn der die Abgabe regelnde kommunale Erlass in einem demokratischen Rechtsetzungsverfahren ergeht und auf einer klaren, durch Verfassung oder Gesetz erteilten Ermächtigung an den Gemeindegesetzgeber zur Einführung der betreffenden Abgabe beruht (BGE 97 I 804; GVP 1990 Nr. 21).

b) Das Bundesrecht enthält im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SR 814.20, abgekürzt: GSchG) Regelungen zum Gewässerschutz und zu dessen Finanzierung. Die Abgabenerhebung wird abgesehen vom gemäss Art. 60a GSchG für



die Abgabenerhebung massgebenden Verursacherprinzip ausschliesslich durch kantonales und kommunales Recht geregelt (vgl. BGE 112 I b 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. Nach Art. 20 Abs. 1 GSchVG kann und muss die politische Gemeinde Beiträge von den Grundeigentümern des Einzugsgebietes erheben (GVP 1998 Nr. 32).

c) Die Politische Gemeinde Y. hat von ihrer Kompetenz in der Verordnung über die Finanzierung der Aufwendungen für den Gewässerschutz vom 7. März 1983 (abgekürzt: VG; act. 13/2) Gebrauch gemacht. Diese war vom 19. November bis 18. Dezember 1991 dem fakultativen Referendum unterstellt. Am 3. Januar 1995 erliess der Gemeinderat Y. den 2. Nachtrag zur VG, welcher vom 16. Januar bis 24. Februar 1995 dem fakultativen Referendum unterstellt war. Die Erhebung des Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrages stützt sich daher in der Politischen Gemeinde Y. auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage.

3.- Es ist zu prüfen, ob die Vorinstanz das richtige Abgabesubjekt veranlagt hat.

a) Nach Art. 1 VG haben die Grundeigentümer für den Anschluss an die öffentlichen Abwasseranlagen Beiträge zu leisten. Die Eigentümer von Grundstücken im Einzugsbereich des generellen Kanalisationsprojekts (GPK) haben unter Vorbehalt von Art. 9 einen einmaligen Beitrag von Fr. --.40 pro m<sup>2</sup> Grundstückfläche zu leisten (Art. 2 Abs. 1 VG). Der Eigentümer einer an die öffentliche Kanalisation und Kläranlage angeschlossenen Liegenschaft hat einen einmaligen Beitrag von 22 ‰ des Zeitbauwertes aller Haupt- und Nebengebäude zu leisten (Art. 3 Abs. 1 VG). Diese Beiträge werden gemäss Art. 6 VG grundsätzlich mit dem Anschluss an die öffentliche Kanalisation fällig. Abgabesubjekt sind damit die jeweiligen Grundeigentümer. Beitragspflichtig ist stets der Eigentümer im Zeitpunkt der Entstehung des Abgabeanspruches bzw. vorliegend im Zeitpunkt des Anschlusses an die Kanalisation. Die Abgabepflicht ist folglich nicht vom Zeitpunkt der Veranlagung bzw. Rechnungsstellung abhängig (vgl. auch GVP 1992 Nr. 10).



b) Die Erbengemeinschaft M.B. als ursprüngliche Eigentümerin des früher bloss mit einer Scheune überbauten Grundstücks Nr. ... begründete am 27. August 1999 Stockwerkeigentum am damals noch unüberbauten Grundstück und liess es in der Folge durch die Rekurrentin als Generalunternehmerin überbauen. Von November 2001 bis März 2003 erfolgte die Veräusserung der Stockwerkeigentumsanteile. Massgebender Zeitpunkt für die Entstehung des Abgabeanspruches ist der Anschluss an die Kanalisation im März 2001. Zu diesem Zeitpunkt war die Stockwerkeigentümergeinschaft, damals noch ausschliesslich bestehend aus der Erbengemeinschaft M.B., Eigentümerin des Grundstücks Nr. .... Damit steht fest, dass die Stockwerkeigentümergeinschaft das formell rechtmässige Abgabesubjekt ist (vgl. VRKE I/2 vom 5. Januar 1994 in Sachen R.R., S. 11 f. mit Hinweis). Die Rekurrentin als Nichteigentümerin und blosser Generalunternehmerin, welche mit der Durchführung der gesamten Bauarbeiten betraut war, kann daher nicht rechtsgültig mit Anschlussbeiträgen veranlagt werden. Dies gilt unabhängig von internen Vereinbarungen zwischen der Rekurrentin und der Stockwerkeigentümergeinschaft über die Bezahlung der Anschlussbeiträge. An diesem Ergebnis vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Rekurrentin ihre Abgabepflicht grundsätzlich nicht bestreitet und die Vorinstanz der Ansicht ist, dass aus Praktikabilitätsgründen die Rekurrentin als Generalunternehmerin, welche in dieser Funktion nach aussen auch zur Bezahlung sämtlicher Rechnungen (z.B. Beitragsveranlagung) verpflichtet sei, Abgabesubjekt sei und nicht die Stockwerkeigentümergeinschaft, deren einzelne Stockwerkeigentümer ihren Anteil am Anschlussbeitrag mit dem Kaufpreis bereits entrichtet haben.

c) Vor diesem Hintergrund erweist sich die umstrittene Kausalabgabe wegen der Veranlagung des formell falschen Abgabesubjektes als unzulässig. Die Vorinstanz kann nur die Stockwerkeigentümergeinschaft als Abgabepflichtige mit dem Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrag für das Grundstück Nr. ... veranlagern. Dies gilt auch dann, wenn im Endeffekt die Rekurrentin aufgrund einer internen Vereinbarung mit der Stockwerkeigentümergeinschaft den Beitrag bezahlt.

4.- Abgesehen davon kann der Rekurrentin die Rechtskraft der amtlichen Schätzung vom 23. April 2002 nicht entgegengehalten werden, zumal Adressatin der Schätzungsverfügung im Schätzungsverfahren nicht sie, sondern die



Stockwerkeigentümergeinschaft als Eigentümerin des Grundstücks Nr. ... war (vgl. GVP 1996 Nr. 15). Wenn daher der ermittelte Zeitwert nicht ihr als Abgabepflichtige gegenüber eröffnet worden ist, kann er für sie auch nicht verbindlich sein. Es muss ihr daher unbenommen bleiben, den der Bemessung des Kanalisationsanschluss- und Kläranlagebeitrag zugrunde gelegten Zeitwert im Abgabeverfahren in Frage zu stellen (zum Ganzen unveröffentlichter BGE vom 20. August 2001, 2P.124/2001, in Sachen G. AG, S. 5-7).

Anders verhält es sich demgegenüber hinsichtlich der abgabepflichtigen Stockwerkeigentümergeinschaft. Im Schätzungsverfahren wurde gemäss Praxis die Stockwerkeigentümergeinschaft als Verfügungsadressatin behandelt (GVP 1996 Nr. 15). Ihr gegenüber wurden die Gebäudeversicherungswerte am 23. April 2002 verfügt und am 29. April 2002 unbestrittenermassen der Z. als Verwaltung der Stockwerkeigentümergeinschaft eröffnet. Die amtliche Schätzung vom 23. April 2002 erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Als im Schätzungsverfahren beteiligte Adressatin der Schätzungsverfügung kann der Stockwerkeigentümergeinschaft im Gegensatz zur Rekurrentin im Abgabeverfahren die Rechtskraft der amtlichen Schätzung vom 23. April 2002 entgegengehalten werden.

5.- Zusammenfassend steht somit fest, dass der Rekurs gutzuheissen, und der Beschluss des Gemeinderates Y. vom 20. Januar 2003 sowie die diesem zugrunde liegende Rechnung vom 14. November 2002 aufzuheben sind.

6.- a) Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Y. aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 1'200.-- ist angemessen (vgl. Ziff. 362 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf deren Erhebung ist nicht zu verzichten, da das Gemeinwesen überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP; VerwGE vom 14. Dezember 2000 in Sachen P.G.W, S. 13). Die Finanzverwaltung ist anzuweisen, der Rekurrentin den geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückzuerstatten.

b) Nach Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes



## St.Galler Gerichte

rechtfertigt sich der Beizug eines Anwaltes im Rekursverfahren, wenn es sich um eine in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht komplexe Streitsache handelt, die Prozessführung die Fähigkeiten des Vertretenen übersteigt und die Streitsache für ihn eine erhebliche Bedeutung hat (GVP 1987 Nr. 45 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Als obsiegende Partei hat die Rekurrentin Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Da seitens des Rechtsvertreters der Rekurrentin keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung ermessensweise festzulegen (Art. 6, 19, 22 Abs. 1 lit. b und 28 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Ein Honorar von Fr. 1'800.-- erscheint angemessen. Die Politische Gemeinde Y. hat die Rekurrentin somit mit Fr. 1'800.-- zuzüglich Mehrwertsteuer (7,6 %) zu entschädigen.

Entscheid:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen, und der angefochtene Beschluss des Gemeinderates Y. vom 20. Januar 2003 sowie die diesem zugrunde liegende Rechnung vom 14. November 2002 werden aufgehoben.
2. Die Politische Gemeinde Y. bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'200.--.
3. Die Finanzverwaltung wird angewiesen, der Rekurrentin Fr. 1'000.-- zurückzuerstatten.
4. Die Politische Gemeinde Y. hat die Rekurrentin mit Fr. 1'936.80 (davon Mehrwertsteuer Fr. 136.80) zu entschädigen.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Ralph Steppacher Manuela Luminati