



Fall-Nr.: I/2-2004/16
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 21.10.2004
Entscheiddatum: 21.10.2004

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 21.10.2004

Art. 20 und 21 GSchVG: Bei der Bemessung der Nachbelastung des Kanalisationsanschlussbeitrages ist nur auf die Wertvermehrung abzustellen, die sich aus baulichen Veränderungen ergibt. Beruht die Neuwertdifferenz in erheblichem Ausmass auf der nachträglichen Korrektur eines offensichtlich zu tiefen Einheitspreises, so ist sie nicht massgebend für die Bemessung der Nachbelastung. (Verwaltungsrekurskommission, 21. Oktober 2004, I/2-2004/16)

Präsident Ralph Steppacher, Mitglied Rudolf Lippuner, Ersatzrichter Anton Rüegg-Zahner; Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

In Sachen

1. R. F.,

2. M. G.,

Rekurrenten,

vertreten durch

gegen

Gemeinderat X.,

Vorinstanz,

betreffend



Kanalisationsanschlussbeitrag (Nachbelastung)

Sachverhalt:

A.- M. G. und R. F. sind Miteigentümer des Grundstücks Nr. 1, in der Politischen Gemeinde X., mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 1 und einer Grundstücksfläche von 383 m². Der Neuwert des neu erstellten Einfamilienhauses war 1994 mit Fr. 482'000.-- (1'303 m³ zu einem Einheitspreis von Fr. 370.-- pro m³) geschätzt worden. 1997 wurde das Dachgeschoss ausgebaut. Mit der neuen Schätzung vom 27. Januar 2004 im Rahmen der ordentlichen Totalrevision wurde der Neuwert des Einfamilienhauses auf Fr. 547'000.-- (1'303 m³ zu einem Einheitspreis von Fr. 420.-- pro m³) festgelegt. Gestützt auf diesen Neuwert veranlagte das Gemeindekassieramt X. mit Rechnung vom 22. März 2004 M. G. und R. F. für die Differenz der Neuwerte von Fr. 65'000.-- abzüglich einem Freibetrag von Fr. 40'000.-- mit einer Kanalisationsanschlussstaxe von Fr. 650.-- zuzüglich Fr. 49.40 Mehrwertsteuer (2,6 Prozent von Fr. 25'000.--; 7,6 Prozent von Fr. 650.--). Den gegen diese Veranlagung am 5. April 2004 erhobenen Rekurs wies der Gemeinderat von X. mit Entscheid vom 19. April 2004 ab. Verfahrenskosten wurden nicht erhoben.

B.- Gegen diesen Entscheid erhob R. F. mit Eingabe vom 29. April 2004 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und auf die Erhebung der Kanalisationsanschlussstaxe von Fr. 699.40 zu verzichten. - Auf die Vorbringen zur Begründung des Antrags wird, soweit notwendig, in den Erwägungen eingegangen.

Unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid beantragte der Gemeinderat X. am 27. Mai 2004 die Abweisung des Rekurses.

Am 30. Juni 2004 beantwortete der Rekurrent zusätzliche Fragen zum Sachverhalt und reichte Belege zur Baukostenabrechnung ein. Aufforderungsgemäss reichten das Grundbuchamt am 12. Oktober 2004 das Massblatt betreffend das Einfamilienhaus Vers.-Nr. 1 und der Rekurrent am 14. Oktober 2004 einen Schnitt- und einen Grundrissplan des Obergeschosses zu den Akten. Die zusätzlichen Angaben und Akten



wurden den Parteien am 22. September bzw. am 15. Oktober 2004 zur Kenntnis gebracht.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Zur Entscheidungsfindung wurde ein Fachrichter der in Schätzungen nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke zuständigen 2. Kammer der II. Abteilung der Verwaltungsrekurskommission als Ersatzrichter beigezogen. Die Befugnis zur Rekuserhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 29. April 2004 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt 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; Art. 16 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.113). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Gegenstand des Rekurses ist die Veranlagung einer Nachbelastung eines

Kanalisationsanschlussbeitrages für den Ausbau des Dachgeschosses des Einfamilienhauses Vers.-Nr. 1 der Rekurrenten.

a) Öffentliche Abgaben bedürfen jedenfalls einer gesetzlichen Grundlage. 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 Benutzerkreis 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). 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). Gemäss Art. 11 GSchG muss das verschmutzte Abwasser im Bereich öffentlicher Kanalisationen in die Kanalisation eingeleitet werden (Abs. 1). 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). 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).

c) Der Gemeinderat X. hat das Abwasserreglement am 11. Februar 1998 erlassen. Nach unbenütztem Ablauf der vom 2. März bis 30. April 1998 laufenden Referendumsfrist genehmigte das Baudepartement des Kantons St. Gallen das Reglement am 12. Mai 1998. Es bestimmt in Art. 23 lit. a und b die Grundeigentümer als beitragspflichtig. In den Art. 31 und 32 werden die Bemessungsgrundlage des einmaligen Gebäudebeitrages umschrieben und der Abgabesatz festgelegt. Die Bemessung richtet sich nach dem Neuwert der Bauten und Anlagen bzw. nach dessen Erhöhung. Der Abgabesatz beläuft sich auf 26 Promille der Bemessungsgrundlage. Bei der Erhöhung des Neuwertes wird ein Freibetrag von Fr. 40'000.-- berücksichtigt.

Die politische Gemeinde X. verfügt damit über eine in formeller und materieller Hinsicht hinreichende gesetzliche Grundlage zur Veranlagung einer Nachzahlung zum Gebäudebeitrag, der aufgrund einer Wertvermehrung geschuldet ist. Ob die Nachzahlung des Gebäudebeitrages, der gemäss Art. 31 Abs. 1 des



Abwasserreglementes zu bezahlen ist, wenn ein Grundstück an die öffentliche Kanalisation angeschlossen wird, einen Beitrag im Sinn einer Vorzugslast oder vielmehr eine Gebühr im Sinn einer Benützungsgebühr darstellt (vgl. VerwGE vom 10. Juni 2004 in Sachen B. AG F., S. 7-9), kann vorliegend offen bleiben. Art. 32 des Abwasserreglementes, der die Nachzahlung eines Gebäudebeitrages bei Wertvermehrung zufolge baulicher Veränderungen regelt, erfüllt sowohl die an Gebühren wie auch die an Beiträge gestellten strengeren Anforderungen hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage.

3.- Im Rekurs ist nicht umstritten, dass der Ausbau des Dachgeschosses des Einfamilienhauses Vers.-Nr. 1 die Pflicht zur Nachzahlung eines Gebäudebeitrages für die Wertvermehrung auslöst. Hingegen sind sich die Verfahrensbeteiligten nicht einig, auf welcher Grundlage die Nachbelastung zu bemessen ist.

a) Im angefochtenen Entscheid erwog die Vorinstanz, gemäss Schätzung vom 27. Januar 2004 betrage die Neuwertdifferenz Fr. 65'000.--. Davon sei der Freibetrag von Fr. 40'000.-- in Abzug gebracht und von den verbleibenden Fr. 25'000.-- 26 % berechnet worden. Weder das Reglement noch ein Beschluss des Gemeinderates sehe eine Beitragsbefreiung für Wertvermehrungen vor, die keine zusätzliche Belastung der Abwasserreinigungsanlagen verursachen. Ebenso sei bei Umbauten nicht relevant, ob sich die Abwassermenge erhöhe oder verringere. Massgebend sei bei nachträglichen Wertvermehrungen einzig die Neuwertdifferenz. Das derzeitige Abwasserreglement berücksichtige das Verursacherprinzip weder bei den einmaligen Anschlussgebühren noch bei den Nachzahlungen.

Die Rekurrenten bringen vor, die Vorinstanz bestreite nicht, dass die baulichen Aufwendungen nicht mehr als Fr. 19'444.-- betragen. Sie ziehe auch nicht in Zweifel, dass bei der Schätzung 1994 fälschlicherweise ein zu niedriger Preis angenommen worden sei. Die Wertdifferenz von Fr. 65'000.-- betreffe nur im Umfang von Fr. 19'444.-- nachträgliche bauliche Veränderungen und habe im Mehrbetrag ihre Ursache in der ersten Schätzung. Die Wertvermehrung infolge baulicher Veränderung erreiche den Freibetrag von Fr. 40'000.-- gemäss Art. 32 des Abwasserreglementes nicht.



b) Für Bauten und Anlagen auf einem Grundstück, das an die öffentliche Kanalisation angeschlossen wird, ist gemäss Art. 31 Abs. 1 des Abwasserreglementes ein einmaliger Gebäudebeitrag von 26 ‰ des Neuwertes zu bezahlen. Der Neuwert wird nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung bestimmt. Ist dies nicht möglich, wird er aufgrund der Erstellungskosten sachgemäss festgesetzt (Abs. 2). Erfährt ein Gebäude infolge baulicher Veränderungen eine Wertvermehrung, ist gemäss Art. 32 Abs. 1 des Abwasserreglementes ein Beitrag von 26 ‰ der Erhöhung des Neuwertes, unter Berücksichtigung eines Freibetrages von Fr. 40'000.-- zu bezahlen. Die Erhöhung des Neuwertes entspricht der Differenz zwischen dem letzten vor Beginn des Umbaus ermittelten Neuwert, multipliziert mit dem für das Jahr des Baubeginns gültigen Aufwertungsfaktor und dem neu ermittelten rechtskräftigen Neuwert (Art. 32 Abs. 2 des Abwasserreglementes).

aa) Im Rekurs ist zu Recht unbestritten, dass die Differenz der Neuwerte zwischen den rechtskräftigen amtlichen Schätzungen der Jahre 1994 (Fr. 482'000.--) und 2004 (Fr. 547'000.--) Fr. 65'000.-- beträgt, da er Aufwertungsfaktor für die Zeit zwischen 1994 (letzter vor Beginn des Neuwertes ermittelter Neuwert) und 1997 (Baubeginn) 1,0 beträgt (vgl. Anleitung für den Grundstückschätzer, Abschnitt II/9, nachfolgend: SchA). Der Neuwert der Schätzung des Jahres 1994 wurde anhand des umbauten Raumes von 1'303 m³ und einem Einheitspreis von Fr. 370.-- pro m³ ermittelt. Der Neuwert soll dem geschätzten oder effektiven Kostenaufwand entsprechen, der für die Erstellung eines gleichartigen Gebäudes (zum Zeitpunkt des Bewertungsstichtages) erforderlich wäre (vgl. Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstücksbewertungsexperten/Schweizerische Schätzungsexperten-Kammer/Schweizerischer Verband der Immobilien-Treuhänder, Schätzerhandbuch 2000, S. 49; nachfolgend: Schätzerhandbuch 2000). Der für die Schätzung des Jahres 1994 angenommene Einheitspreis von Fr. 370.-- pro m³ erweist sich als offensichtlich unrealistisch tief. Selbst für Einfamilienhäuser in einfachster ländlicher Bauweise mit nur den allernötigsten Installationen ist von einem Einheitspreis von Fr. 400.-- bis Fr. 470.-- pro m³ auszugehen (Schätzerhandbuch 2000, S. 202, Stand 1995). Gemäss Kurzbeschreibung der Schätzung des Jahres 1994 war das neu erstellte Einfamilienhaus der Rekurrenten unter anderem mit einer Gasheizung, Waschmaschine und Tumbler, zwei Nasszellen und einem Cheminée ausgestattet. Angesichts dieser Ausstattung lässt sich der angenommene Einheitspreis von Fr. 370.-- pro m³ auch nicht damit erklären, dass es



sich beim Einfamilienhaus um ein beidseitig angebautes Reihenhaus handelt. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass mit der Erhöhung des Neuwertes in der amtlichen Schätzung des Jahres 2004, bei der dem Neuwert bei gleicher Kubatur von 1303 m³ ein Einheitspreis von Fr. 420.-- pro m³ zugrunde gelegt wurde, zumindest teilweise auch der unrealistisch tiefe Einheitspreis der Schätzung des Jahres 1994 korrigiert wurde.

Wie der Rekurrent zu Recht geltend macht, muss die eine Nachzahlung auslösende Erhöhung des Neuwertes entsprechend dem klaren und eindeutigen Wortlaut von Art. 32 Abs. 1 des Abwasserreglementes auf bauliche Veränderungen zurückzuführen sein. Weder die Korrektur einer zu tiefen Neuwertschätzung noch (nominelle) Wertsteigerungen zufolge eingetretener Bauteuerung dürfen die Pflicht zur Nachzahlung nach sich ziehen.

bb) Da neben dem Ausbau des Dachgeschosses zwischen den beiden Schätzungen keine weiteren wertvermehrenden baulichen Veränderungen vorgenommen wurden (vgl. act. 8/5 + 8, 11), ist zu klären, in welchem Ausmass die Erhöhung des Neuwertes auf den Dachausbau zurückzuführen ist. Nachdem auf die Differenz zwischen den amtlich geschätzten Neuwerten im vorliegenden besonderen Fall nicht abgestellt werden kann, ist die Wertvermehrung ausgehend von den eingereichten Bauabrechnungen vom 17. August 1998, den Angaben der Rekurrenten im Rekursverfahren und der Kurzbeschreibung der Räumlichkeiten des Gebäudes im Protokoll der Schätzung vom 27. Januar 2004, aus denen die ausgeführten Arbeiten ersichtlich werden, zu schätzen. Die Kosten von Fr. 19'444.-- sind teilweise mit Rechnungen belegt (vgl. act. 12). Die angegebenen Auslagen für die beschriebenen Arbeiten erscheinen, insbesondere insoweit sie nicht mit Rechnungen belegt sind, als tief. Zudem fällt auf, dass die Abrechnung unvollständig ist. So sind in diesen Kosten keine Aufwendungen für die Planung (Architektenhonorar) enthalten. Die Eigenleistungen des Rekurrenten, die ebenfalls zur Wertvermehrung des Gebäudes beigetragen haben, umfassten die Planung und einen Teil der Arbeiten, insbesondere Schreinerarbeiten und Heizungs- und Elektroinstallationen (vgl. act. 11).

Für die Schätzung des Neuwertes ist auf jenen Kostenaufwand abzustellen, der für die Erstellung eines gleichartigen Gebäudes im Zeitpunkt der Schätzung erforderlich wäre.



Bei Neubauten ist das Schätzungsergebnis mit vorhandenen Bauabrechnungen zu vergleichen. Im Einzelfall ausnahmsweise günstige Gestehungskosten (besondere Preisvergünstigungen, Angebote, Eigenlieferungen usw.) wie auch ungewöhnlich hohe Baukosten (z.B. zufolge Umdispositionen bei der Planung und Überbauung), die auf ausserordentliche Umstände zurückgehen und die sich bei einem allfälligen Wiederaufbau nicht wiederholen, sind nicht zu berücksichtigen (vgl. SchA II/7; Schätzerhandbuch 2000, S. 51). Die für den Ausbau des Dachgeschosses aufzuwendenden Baukosten im Sinn des Neuwertes übersteigen angesichts der fehlenden Positionen die in der Bauabrechnung ausgewiesenen Kosten von knapp Fr. 20'000.--. Hingegen ist auch unter Berücksichtigung der Eigenleistungen und von Planungskosten nicht davon auszugehen, dass sie den Freibetrag von Fr. 40'000.-- übersteigen. Die Arbeiten im Dachstock beschränkten sich auf zwei vorbestehende Räume, wobei der südliche Raum zu einem Büro ausgebaut und der nördliche Raum zu einem Abstell- und Lagerraum teilausgebaut wurde. Der Ausbau der beiden Zimmer entsprechend den Arbeitsbeschrieben in den Rechnungen kann auch bei einer grosszügigen Kostenrechnung für höchstens Fr. 30'000.-- realisiert werden (Isolation, Rost und Täfer für eine Fläche von rund 70 m² Fr. 10'000.--, Rigipsplatten verputzt Fr. 1'500.--, Dachfenster und Futter Fr. 3'000.--, Bodenbeläge 46 m² Fr. 3'500.--, Heizung erweitern mit Radiatoren Fr. 2'000.--, Wandschränke Fr. 4'500.--, elektrische Installationen Fr. 2'500.--, Baubewilligung Fr. 300.--, Malerarbeiten Fr. 1'000.--, Unvorhergesehenes Fr. 1'000.--). Mit diesem Aufwand lässt sich der Ausbau der beiden Räume im Dachgeschoss in der vorgenommenen Art finanzieren. Ins Gewicht fällt, dass der Ausgang zum Dachgeschoss bereits bestand sowie die Diele ausgebaut und die beiden Räume im Rohbau fertiggestellt waren (vgl. act. 11). Da im Kurzbeschrieb der Räumlichkeiten im Protokoll der Schätzung vom 27. Januar 2004 im Dachgeschoss keine Nasszelle aufgeführt ist, ist davon auszugehen, dass sie bis zum Zeitpunkt der massgebenden Schätzung nicht realisiert wurde, obwohl sie in dem der Baubewilligung beiliegenden Grundrissplan eingezeichnet ist (Dusche/WC, act. 8/7).

c) Dementsprechend ist davon auszugehen, dass der Ausbau des Dachgeschosses des Einfamilienhauses der Rekurrenten mit Kosten von nicht mehr als Fr. 40'000.-- realisiert werden kann. Die Wertvermehrung aufgrund baulicher Veränderungen übersteigt damit den Freibetrag von Fr. 40'000.-- gemäss Art. 32 Abs. 1 des



St.Galler Gerichte

1. Der Rekurs wird gutgeheissen und der angefochtene Einsprache-Entscheid des Gemeinderats X. vom 19. April 2004 und die zugrunde liegende Rechnung des Gemeindekassieramts X. Nr. 31.00708 vom 22. März 2004 werden aufgehoben.
2. Die politische Gemeinde X. bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 600.--.
3. Die Finanzverwaltung wird angewiesen, den Rekurrenten den Kostenvorschuss von Fr. 400.-- zurückzuerstatten.
4. Eine ausseramtliche Entschädigung wird nicht zugesprochen.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Ralph Steppacher Thomas Scherrer