



Fall-Nr.: I/2-2006/31
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 19.03.2007
Entscheiddatum: 19.03.2007

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 19.03.2007

Art. 15, 20 und 21 GschVG (sGS 752.2). Die Vorzugslast kann nach dem Zeitwert der Gebäude bemessen werden. Besondere Verhältnisse sind bei der Bemessung des Kanalisationsanschlussbeitrages für einen Industrie- und Gewerbebetrieb nur dann zu berücksichtigen, wenn sie im Vergleich zu anderen gleichartigen Betrieben erhebliche Abweichungen aufweisen (Verwaltungsrekurskommission, 19. April 2007, I/2-2006/31).

Zeitwert der Gebäude bemessen werden. Besondere Verhältnisse sind bei der Bemessung des Kanalisationsanschlussbeitrages für einen Industrie- und Gewerbebetrieb nur dann zu berücksichtigen, wenn sie im Vergleich zu anderen gleichartigen Betrieben erhebliche Abweichungen aufweisen (Verwaltungsrekurskommission, 19. April 2007, I/2-2006/31).

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Verena Koller und Rudolf Lippuner;
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

In Sachen

XY AG Z,

Rekurrentin,

vertreten durch



gegen

Stadtrat Z,

Vorinstanz,

betreffend

Kanalisationsanschlussbeitrag (Mehrwertbeitrag Abwasser)

Sachverhalt:

A.- Die XY AG Z bezweckt die Fabrikation und die Montage von Isolierglas sowie den Handel mit und die Verarbeitung von Flachglas aller Art. Sie ist Eigentümerin des Grundstückes Nr. an der G-strasse in Z mit einer Fläche von 14'875 m² und dem Werkgebäude Vers.-Nr. Das Gebäude mit einem umbauten Raum von 132'653 m³ wurde in zwei Etappen erstellt, für welche die Baubewilligungen am 22. November 1999 bzw. am 17. Januar 2001 und die Bewilligungen für den Anschluss an die Kanalisation am 13. Dezember 1999 bzw. am 22. Februar 2001 erteilt wurden. Die Anschlüsse erfolgten im Januar 2000 bzw. im Mai 2001, die Schlussabnahme des gesamten Gebäudes am 20. März 2002. Mit Schätzung vom 12. Februar 2003 wurden der Neu- und der Zeitwert des Werkgebäudes auf Fr. 17'776'000.-- geschätzt.

B.- Mit Rechnung Nr. ... wurde die XY AG Z vom Tiefbauamt der Stadt Z für das Grundstück Nr. ... mit dem Werkgebäude Vers.-Nr. ... am 31. März 2003 mit einem Kanalisationsanschlussbeitrag von Fr. 439'920.45 (2,3 % des Zeitwertes von Fr. 17'776'000.-- zuzüglich 7,6 % Mehrwertsteuer) veranlagt. Dagegen erhob die XY AG Z am 11. April 2003 Einsprache, an der sie auch nach einer schriftlichen Erläuterung der Rechnung durch das Tiefbauamt vom 15. April 2003 festhielt. Nach einer Besprechung zwischen dem Geschäftsführer der XY AG Z einerseits und dem Stadtpräsidenten und dem Stadtschreiber von Z andererseits, die am 18. Juni 2003



St.Galler Gerichte

stattgefunden hatte, legte die XY AG Z am 30. Juli 2003 einen Vorschlag zur Erledigung der Einsprache vor. Sie erklärte sich bereit, auf den Gesamtbaukosten von Fr. 10'823'743.60 gemäss Kostenkontrolle per 18. Juni 2003 einen Anschlussbeitrag von 1 %, d.h. Fr. 108'240.--, zuzüglich 7,6 % Mehrwertsteuer, d.h. insgesamt Fr. 116'466.25 zu bezahlen.

Am 26. April 2005 fand in der Angelegenheit eine weitere Besprechung zwischen dem Geschäftsführer der XY AG und dem Stadtpräsidenten von Z statt. Am 22. August 2005 ergänzte der von der XY AG Z mittlerweile beigezogene Rechtsvertreter die Einsprache und beantragte eine Veranlagung entsprechend dem Vorschlag vom 30. Juli 2003. Mit Beschluss vom 16. August 2006 wies der Stadtrat Z die Einsprache unter Verzicht auf die Erhebung einer Entscheidgebühr ab.

C.- Gegen den am 21. August 2006 versandten und am 23. August 2006 eröffneten Einsprache-Entscheid erhob die XY AG Z durch ihren Vertreter mit Eingabe vom 6. September 2006 und Ergänzung vom 29. September 2006 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien der angefochtene Einsprache-Entscheid vom 16. August 2006 und die Rechnung vom 31. März 2003 aufzuheben und ein Mehrwertbeitrag von 10 ‰ der Gebäudeerstellungskosten zu erheben.

Mit Vernehmlassung vom 26. Oktober 2006 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Dazu nahm der Vertreter der Rekurrentin mit zusätzlicher Eingabe vom 15. November 2006 Stellung. Zur Entscheidungsfindung wurden beim Tiefbauamt der Stadt Z zusätzliche Abklärungen getroffen, deren Ergebnisse den Verfahrensbeteiligten am 21. März 2007 zur Kenntnis gebracht wurden.

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

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurerhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 6. September 2006 ist rechtzeitig



eingereicht worden. Er erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 29. September 2006 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. f Ziff. 4, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Abweichend vom Grundsatz des einfachen Schriftenwechsels im Rekursverfahren erweist sich die zusätzliche Eingabe der Rekurrentin vom 15. November 2006, mit der zum erstmals in der Vernehmlassung vorgebrachten Argument der Vorinstanz, im geschätzten Neu- und Zeitwert seien die Kosten der Anlagen nicht enthalten, Stellung genommen wird, zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehörs als zulässig (vgl. Art. 53 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 952 ff.).

3.- Im Rekurs ist die Höhe des von der Rekurrentin für das Grundstück Nr. ... mit dem Werkgebäude Vers.-Nr. ... geschuldeten einmaligen Beitrags für den Anschluss an die Kanalisation gemäss Art. 48 des Abwasserreglements der Stadt Z vom 5. Dezember 1984 (nachfolgend: Abwasserreglement) umstritten. Dabei ist zunächst festzustellen, ob die gesetzlichen Grundlagen für die Abgabenerhebung in formeller Hinsicht genügen (vgl. dazu nachfolgend E. 4). Anschliessend ist zu klären, ob die Anwendung der reglementarisch vorgesehenen Bemessungsgrundlagen zu einer Verletzung übergeordneten Rechts führt (vgl. dazu nachfolgend E. 5).

4.- Beim umstrittenen Anschlussbeitrag handelt es sich um eine Vorzugslast, deren Erhebung eine ausreichende gesetzliche Grundlage voraussetzt.

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



St.Galler Gerichte

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 gesetzlichen Grundlagen eines Beitrages noch strengere Anforderungen, indem diese im Gegensatz zu den Gebühren umfassend im formellen Gesetz 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 GG; 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).

b) Sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale Recht enthalten Regelungen zum Gewässerschutz und 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. Gemäss Art. 60a Abs. 1 GSchG werden bei der Ausgestaltung der Abgaben insbesondere die Art und die Menge des erzeugten Abwassers (lit. a), die zur Substanzerhaltung der Anlagen



erforderlichen Abschreibungen (lit. b), die Zinsen (lit. c) und der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen (lit. d) berücksichtigt. 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 (Baugesetz; sGS 731.1, 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). Gemäss Art. 21 Abs. 1 GSchVG können die Beiträge nach der Fläche oder dem Wert des im Einzugsgebiet gelegenen Bodens (lit. a), dem Wert der im Einzugsgebiet gelegenen Bauten und Anlagen (lit. b) und besonderen Vorteilen für den Grundeigentümer (lit. c) bemessen werden. Die Bemessungsgrundlagen können miteinander verbunden werden (Art. 21 Abs. 2 GSchVG). Die Höhe der Beiträge für Bauten und Anlagen mit ausserordentlich grossem oder kleinem Abwasseranfall oder frachtmässiger Belastung kann besonders geregelt werden (Art. 21 Abs. 3 GSchVG).



Das Abwasserreglement der Stadt Z sieht in Art. 43 Abs. 1 die Finanzierung der Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der öffentlichen Abwasseranlagen durch einmalige Mehrwertbeiträge der Grundeigentümer (lit. a), jährlich wiederkehrende Gebühren der Grundeigentümer oder Verursacher (lit. b) sowie Abgeltungen von Bund und Kanton (lit. c) und aus dem Stadthaushalt für Fremdwasser (lit. d) vor. Als einmalige Mehrwertbeiträge werden von den Grundeigentümern ein Anschluss- sowie ein Flächenbeitrag erhoben (Art. 45 Abwasserreglement). Der Anschlussbeitrag wird für Bauten und Anlagen, aus denen Abwasser in die öffentliche Kanalisation gelangt, erhoben (Art. 46 Abs. 1 Abwasserreglement). Er beträgt 23 Promille des Zeitwertes sämtlicher Bauten und Anlagen, wobei der gemäss Gesetz über die Gebäudeversicherung ermittelte Zeitwert bei Beginn der Zahlungspflicht massgebend ist. Für Bauten und Anlagen, die keinen Zeitwert aufweisen, z.B. Schwimmbassins, ist der Beitrag aufgrund der Erstellungskosten zu berechnen (Art. 47 Abs. 2 und 3 Abwasserreglement). Bei Gewerbe- und Industriebetrieben, die im Vergleich zum Zeitwert einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen mengen- oder schmutzwertmässigen Abwasseranfall aufweisen, ist der Anschlussbeitrag gemäss Art. 48 Abwasserreglement im Einzelfall von der Tiefbaukommission aufgrund der besonderen Verhältnisse angemessen zu erhöhen oder herabzusetzen. Der Beitrag soll einerseits dem erzielten Vorteil entsprechen und andererseits in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufwendungen für die öffentlichen Abwasseranlagen stehen. Die Tiefbaukommission ist zudem entsprechend Art. 59^{ter} Abs. 1 Abwasserreglement befugt, Beiträge und Gebühren in Ausnahmefällen besonderen Verhältnissen anzupassen. Dabei sind die dem Grundeigentum aus den Abwasseranlagen erwachsenden Vorteile und die Belastung der öffentlichen Abwasseranlagen durch die in Frage kommenden Bauten und Anlagen zu berücksichtigen. Gemäss Art. 60 Abs. 2 Abwasserreglement bedürfen Ausnahmen bei der Festsetzung von Beiträgen und Gebühren der Zustimmung des Stadtrates.

c) Im Rekurs wird zu Recht nicht bestritten, dass das Abwasserreglement der Stadt Z, das von der Exekutive am 5. Dezember 1984 beschlossen, ab dem 25. Januar 1985 dem fakultativen Referendum unterstellt sowie am 11. April 1985 vom Baudepartement des Kantons St. Gallen genehmigt wurde, die Anforderungen an die Erhebung von einmaligen Beiträgen in formeller Hinsicht erfüllt.



5.- In materieller Hinsicht sind sich die Rekursbeteiligten zu Recht einig, dass die Erstellung des Werkgebäudes und dessen Anschluss an die öffentlichen Abwasseranlagen im Januar 2000 und im Mai 2001 die Pflicht zur Leistung eines Mehrwertbeitrages auslöst. Ebenso ist unbestritten, dass die reglementarischen Bestimmungen bezüglich der vorgesehenen Bemessungskriterien grundsätzlich dem übergeordneten Recht nicht widersprechen (vgl. dazu oben E. 4b). Umstritten sind hingegen die Bemessungsgrundlage (vgl. dazu nachfolgend E. 5a), der anwendbare Satz bei Berücksichtigung der für Gewerbe- und Industriebetriebe geltenden besonderen Bestimmung des Art. 48 Abwasserreglement (vgl. dazu nachfolgend E. 5b) und die Verletzung des Kostendeckungsprinzips (vgl. dazu nachfolgend E. 5c).

a) aa) Im Rekurs wird bezüglich der Bemessungsgrundlage vorgebracht, die Erstellungskosten für das Gebäude beliefen sich gemäss Kostenkontrolle des Gesamtprojektes per 18. Juni 2003 auf Fr. 10'823'743.60. Im am 12. Februar 2003 ermittelten Schätzwert von Fr. 17'776'000.-- seien die Erstellungskosten für die teuren Produktions- und Krananlagen, die nach den Bestimmungen über die Gebäudeversicherung zu versichern seien, von rund Fr. 6'000'000.-- enthalten. Dem hält die Vorinstanz entgegen, Produktions- und Krananlagen seien gemäss Zuteilungstabelle der Gebäudeversicherungsanstalt Fahrhabe und in der Gebäudeschätzung und damit im Schätzwert nicht enthalten. Die Gebäudeschätzung sei nicht angefochten worden. Dazu führt die Rekurrentin aus, der Gebäudeversicherungswert sei in casu auch dann keine angemessene Basis für die Festlegung des Anschlussbeitrages, wenn die Krananlagen als Fahrhabe zu qualifizieren wären. Auch ein nach Kubatur geschätzter Gebäudewert, der die Erstellungskosten um ca. 70 % übersteige, könne nicht geeignet sein, eine vernünftige Relation zum Sondervorteil des Kanalisationsanschlusses darzustellen.

Mit der Erhebung eines Kanalisationsanschlussbeitrages wird der dem Grundeigentümer mit dem Anschluss an die Kanalisations- und Kläranlage entstehende Sondervorteil abgegolten. Dieser bezieht sich auf die jederzeit gesicherte schadlose Ableitung und Reinigung des auf dem Grundstück anfallenden Schmutzwassers wie auch der gewährleisteten Ableitung des Meteorwassers. Nach der ständigen Rechtsprechung des st. gallischen Verwaltungsgerichts stellt der Zeitwert ein taugliches Kriterium zur Ermittlung dieses Vorteils dar, da es sich dabei um einen



zuverlässigen Massstab für den Wert des Gebäudes und damit auch für den Vorteil handelt, der dem Grundeigentümer aus der Erstellung einer Kanalisation oder aus dem Bau einer Abwasserreinigungsanlage erwächst. An diesen Grundsätzen ändert auch das in Art. 60a GSchG verankerte Verursacherprinzip nichts (vgl. VerwGE vom 21. Oktober 2003 in Sachen A.S., E. 3b mit Hinweis unter anderem auf GVP 1988 Nr. 33). Diese Rechtsprechung steht im Einklang mit jener des Bundesgerichts, nach welcher der Brandversicherungswert eine geeignete Bemessungsgrundlage bilden kann, wenn es um die Erhebung einer Anschlussgebühr oder einer anderen einmaligen Abgabe geht (vgl. VerwGE vom 23. April 2004 in Sachen H. S., E. 2d/aa mit Hinweis auf BGE 128 I 53 und BGE vom 13. Dezember 2002, 2P.130/2002).

Art. 21 Abs. 1 GSchVG spricht vom "Wert" der Gebäude und Anlagen als Bemessungsgrundlage. Die Bestimmung übernahm die frühere Regelung in Art. 14 des Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (nGS 9 S. 737, nGS 14-106, sGS 752.1, abgekürzt: EG zum GSchG; Botschaft, in: ABI 1995 S. 552), die ihrerseits weitgehend die bisherige Regelung aus dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 23. Dezember 1957 (nGS 1 S. 148) übernahm (vgl. Botschaft, in: ABI 1973 S. 508). Gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 des Abwasserreglements wird der Anschlussbeitrag nach dem gemäss Gesetz über die Gebäudeversicherung ermittelten Zeitwert bei Beginn der Zahlungspflicht bemessen. Für den Anschlussbeitrag beginnt die Zahlungspflicht mit der Fertigstellung der Bauten und Anlagen bzw. der technischen Möglichkeit des Anschlusses an das Kanalisationsnetz (vgl. Art. 52 Abwasserreglement).

Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1, abgekürzt: GVG) sind im Schätzungsverfahren der Neuwert, der Zeitwert und der Verkehrswert des versicherten Gebäudes zu schätzen. Als Neuwert gilt der Kostenaufwand, der für die Erstellung eines gleichartigen Gebäudes zur Zeit der Schätzung erforderlich wäre. Als Zeitwert gilt der Neuwert unter Abzug der seit der Erstellung infolge Alters, Abnutzung oder anderer Gründe eingetretenen Wertverminderung (Art. 14 Abs. 2 und 3 GVG). Im Zeitpunkt der Neuerstellung eines Gebäudes entspricht der Zeitwert regelmässig dem Neuwert. Gemäss Art. 12 Abs. 1 der Verordnung zum GVG (sGS 873.11, abgekürzt: VV zum GVG) werden mit dem



gewerblichen und industriellen Gebäude Einrichtungen baulicher Art versichert, soweit sie die Voraussetzungen nach Art. 11 Abs. 1 lit. b der Verordnung erfüllen, d.h. soweit sie eine dem Gebäude ähnliche Dauerhaftigkeit aufweisen und so im Gebäude eingebaut, eingemauert oder untermauert sind, dass sie ohne erhebliche Werteinbusse oder ohne wesentliche Gebäudebeschädigung nicht entfernt werden können. Nicht versichert werden bei gewerblichen und industriellen Gebäuden gemäss Art. 12 Abs. 2 VV zum GVG rein betriebliche Einrichtungen, einschliesslich der dafür unabdingbaren baulichen Vorkehren wie Fundamente oder Sockel, wenn diese mit den betrieblichen Einrichtungen ein zusammenhängendes Ganzes bilden. Dabei ist die Einbauart unerheblich.

Grundlage für die Bemessung des Mehrwertbeitrages bildet damit der Zeitwert der von der Gebäudeversicherung erfassten Gebäude und Anlagen. Massgebend ist dementsprechend die amtliche Grundstückschätzung. Der Eigentümer kann nicht nur die ordentlichen Rechtsmittel gegen die betreffende Schätzung ergreifen, sondern auch jederzeit eine Neuurteilung beantragen (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Durchführung der Grundstückschätzung; sGS 814.1, abgekürzt: GGS), für die er nur dann eine Gebühr entrichtet, wenn die Neuurteilung keine Änderung der Schätzung ergibt (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. c GGS).

In der amtlichen Schätzung vom 12. Februar 2003 wurde der Neuwert des Gebäudes auf Fr. 17'776'000.-- festgelegt. Grundlage dieser Schätzung war eine Baukostenabrechnung. Soweit im geschätzten Wert auch Betriebseinrichtungen enthalten sind, sind sie mitversichert. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Kran- und Produktionsanlagen mitgeschätzt wurden, welche die Voraussetzungen für die Versicherung durch die Gebäudeversicherungsanstalt nicht erfüllen. Der zugrunde liegende Einheitspreis von Fr. 134.-- pro m³ liegt vielmehr am unteren Rand des für Grossgewerbe und Industrie anzunehmenden Rahmens von Baukosten zwischen Fr. 100.-- und Fr. 350.-- pro m³. In der Bauklasse I, die eingeschossige Werk- und nicht unterkellerte Lagerhallen mit einer Raumhöhe von über fünf Metern in leichter Konstruktion ohne Heizung oder nur mit Luftheizapparaten umfasst, ist von Kosten zwischen Fr. 100.-- und Fr. 175.-- pro m³ auszugehen (vgl. Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückerwerter/Schweizerische Schätzungsexperten-Kammer/Schweizerischer Verband der Immobilien-Treuhänder (Hrsg.), Schätzerhandbuch



2000, S. 202). Dementsprechend verlangt der geschätzte Kubikmeterpreis nicht, zu prüfen, ob dem Zeitwert besondere Aufwendungen zugrunde liegen, die dazu führen, dass der Sondervorteil nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Beitrags steht (vgl. dazu VerwGE vom 30. Oktober/20. November 2001 in Sachen H.R., E. 4c).

Die Schätzung wurde zudem unangefochten rechtskräftig, obwohl die Rekurrentin nun vorbringt, die tatsächlichen Erstellungskosten lägen rund 40 % unter dem geschätzten Neuwert. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geht es grundsätzlich nicht an, sich im Rahmen der Beitragserhebung für den Kanalisationsanschluss nachträglich auf die Fehlerhaftigkeit der rechtskräftigen Schätzung zu berufen (vgl. VerwGE vom 30. Oktober/20. November 2001 in Sachen H.R., E. 4c).

Dementsprechend ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den Kanalisationsanschlussbeitrag nach dem geschätzten Zeitwert des Werkgebäudes von Fr. 17'776'000.-- bemessen hat.

b) Weiter ist zu prüfen, ob der Anschlussbeitrag im vorliegenden Fall aufgrund besonderer Verhältnisse herabzusetzen ist.

Gemäss Art. 48 Abs. 1 des Abwasserreglements ist bei Gewerbe- und Industriebetrieben, die im Vergleich zum Zeitwert einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen mengen- oder schmutzwertmässigen Abwasseranfall aufweisen, der Anschlussbeitrag im Einzelfall von der Tiefbaukommission aufgrund der besonderen Verhältnisse angemessen zu erhöhen oder herabzusetzen. Der Beitrag soll einerseits dem erzielten Vorteil entsprechen und andererseits in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufwendungen für die öffentlichen Abwasseranlagen stehen (Abs. 2).

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). Umfasst der Anschluss an die Kanalisation lediglich die Möglichkeit zur Ableitung des Schmutzwassers, rechtfertigt sich die Annahme eines Sonderfalls und im Regelfall die Reduktion des Beitrages um einen Fünftel bis einen Drittel (vgl. VerwGE vom 30. Oktober/20. November 2001 in Sachen H.R., E. 4c).

Die Rekurrentin begründet den ausserordentlich niedrigen mengen- oder schmutzwertmässigen Abwasseranfall in erster Linie mit der Höhe des amtlichen Zeitwerts des Gebäudes, der auch teure Produktions- und Krananlagen umfasse. Wie bereits dargelegt, trifft diese Sicht der Rekurrentin nicht zu. Auch im Übrigen bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Abwasseranfall bei der Rekurrentin vergleichsweise gering ist. Vielmehr ist aus den im Rekurs geschilderten besonderen Massnahmen und dem Verbrauch von 50'000 bis 55'000 Liter pro Arbeitstag zu schliessen, dass Wasser eine bedeutende Funktion im rekurrentischen Produktionsbetrieb erfüllt. Die Angaben in der Rekursbegründung werden bestätigt durch den der Rekurrentin im Jahr 2005 insgesamt in Rechnung gestellten Bezug von 12'631 m³ Wasser. Bei 240 Arbeitstagen ergibt sich ein täglicher Verbrauch von 52,63 m³. Dieser Verbrauch entspricht in etwa dem Tagesverbrauch von 400 bis 500 Personen.

Die Rekurrentin macht zudem nicht geltend, dass sich ihr Wasserbedarf sowie die innerbetriebliche Ausgestaltung des Wasserkreislaufs und Vorbehandlung des Abwassers von anderen gleichartigen Betrieben derart unterscheidet, dass Menge und Schmutzgehalt des Abwassers die Anwendung der Ausnahmeregelung verlangen.

Im Rekurs wird hingegen geltend gemacht, es sei bereits ein Beitrag von Fr. 228'000.-- an ein Versickerungsbecken bezahlt worden. Die Vorinstanz bestreitet diese Leistung nicht. Das auf dem Grundstück der Rekurrentin anfallende Abwasser wird einerseits



nach dem Trennsystem in die öffentliche Kanalisation geleitet, indem das verschmutzte Abwasser der Abwasserreinigungsanlage und das Platzwasser über einen Meteorwasserkanal dem Bach zugeführt werden. Andererseits gelangt das Dachwasser in einer von mehreren Grundeigentümern gemeinsam erstellten Anlage zur Versickerung. In einer Vereinbarung vom 23. Juni/5. Juli 2000 kamen die Rechtsvorgängerin der Rekurrentin und sieben weitere Grundeigentümer mit der politischen Gemeinde Z überein, für das Gebiet S eine rationelle und funktionsfähige Versickerungsanlage für das Dachwasser mit voraussichtlichen Kosten in der Grössenordnung von Fr. 1'200'000.-- zu erstellen (1. und 2. Etappe). Der vom Gemeinderat Z am 19. April 2000 genehmigten Kostenverteiler ergab für das Grundstück Nr. ... eine Quote von 18,59 % oder rund Fr. 222'000.-- (vgl. act. 17/2, 1. und 2. Etappe). Selbst wenn die Dimensionierung der Kanalisation durch diese Versickerungsanlage nicht beeinflusst wurde und mit dem Anschlussbeitrag die Möglichkeit abgegolten wird, sämtliches auf dem Grundstück anfallendes Abwasser in die Kanalisation zu leiten, stellt sie doch ein wesentliches Element des Entsorgungskonzepts dar, das geeignet ist, die gemeindeeigenen Abwasseranlagen zu entlasten. Die Rekurrentin ist verpflichtet, das anfallende Dachwasser in der dafür vorgesehenen Anlage zur Versickerung zu bringen. Nur soweit diese Anlage ihre Funktion nicht erfüllen kann, werden die Anlagen der Gemeinde beansprucht, die zudem, indem das auf dem Platz anfallende Regenwasser einem Bach zugeleitet wird, dem gemäss Art. 7 Abs. 2 GSchG für nicht verschmutztes Abwasser geltenden Grundsatz der Versickerung nicht entsprechen. Damit rechtfertigt sich die Anwendung der Sonderfallnorm (vgl. dazu VerwGE vom 27. September 1989 in Sachen I. AG, E. 4; VRKE I/2 vom 28. Februar 2001 in Sachen H.P.R., E. 4d/cc; VRKE I/2 vom 26. Februar 2004 in Sachen L. AG, E. 4c/cc e contrario).

Für das Grundstück Nr. ... der Rekurrentin ist im Zusammenhang mit der Ableitung des Dachwassers unbestrittenermassen bereits ein Beitrag von Fr. 228'000.-- geleistet worden. Bei der Bemessung der Reduktion des Mehrwertbeitrages ist zu berücksichtigen, dass dieser Betrag einerseits rund die Hälfte des in Rechnung gestellten Beitrages ausmacht, andererseits aber nur die Entsorgung des Dachwassers, nicht jedoch des auf den versiegelten Flächen anfallenden Regenwassers und damit nur eines Teils des Meteorwassers beschlägt. Unter diesen Umständen erscheint eine Reduktion gestützt auf Art. 48 des Abwasserreglementes in der Mitte des vom



St.Galler Gerichte

Verwaltungsgericht vorgesehenen Rahmens von einem Fünftel bis einem Drittel, d.h. um einen Viertel, als angemessen. Dementsprechend ist der Mehrwertbeitrag für das Grundstück Nr. ... von Fr. 408'848.-- (2,3 % von Fr. 17'776'000.--) um Fr. 102'212.-- (25 % von Fr. 408'848.--) auf Fr. 306'636.-- herabzusetzen. Hinzu kommt die Mehrwertsteuer von Fr. 23'304.35 (7,6 % von Fr. 306'636.--). Insgesamt ergibt sich damit ein Rechnungsbetrag von Fr. 329'940.35.

c) Schliesslich ist auf die geltend gemachte Verletzung des Kostendeckungsprinzips einzugehen.

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). Bei Anschlussbeiträgen, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation der Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, muss sich die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips auf eine entsprechend lange Zeitdauer erstrecken. Ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (vgl. VerwGE vom 23. April 2004 in Sachen H. S., E. 2e/aa unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). 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).

Die Rekurrentin reicht Investitions- und Betriebsrechnungen des betreffenden Verwaltungszweiges für die Jahre 1997 bis 2005 ein. Im Rekurs wird die Verletzung des Kostendeckungsprinzips pauschal gerügt und nicht konkret anhand der Investitions- und Betriebsrechnungen begründet (vgl. dazu A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBI 104/2003, S. 521 mit Hinweisen). Aus den von der Rekurrentin eingereichten Rechnungen und den von der Vorinstanz in der Vernehmlassung erstellten Übersichten über die Aufwände und Erträge sowie die Entwicklung der Spezialfinanzierung der Abwasseranlagen in den Jahren 1999 bis 2007 (für 2006 und 2007 Budgetzahlen) ist nicht ersichtlich, dass die fraglichen Erschliessungsunternehmen Überschüsse in einem durch künftige Investitionen nicht



gerechtfertigten Ausmass erzielen. Die Zahlen der vorinstanzlichen Übersichten 1999 bis 2007 lassen sich nur teilweise in einen nachvollziehbaren Zusammenhang mit den von der Rekurrentin eingereichten tabellarischen Abwasserrechnungen der Jahre 1997 bis 2005 bringen. So stimmen die Angaben in der Rubrik "Erträge Konto 1718" nicht mit den für dieses Konto in den eingereichten Abrechnungen ausgewiesenen Zahlen überein. Über die Jahre 1999 bis 2005 betrachtet beläuft sich die Differenz auf rund Fr. 317'000.-- (Fr. 28'776'000.-- gemäss vorinstanzlicher Übersicht; rund Fr. 28'459'000.-- gemäss eingereichten Abrechnungen). Bei den Abrechnungen fällt zudem auf, dass die Zahlen für 2003 und 2005 vollständig übereinstimmen, was ungewöhnlich erscheint. Hingegen stimmt der Bruttoaufwand der laufenden Rechnung für die Abwasseranlagen gemäss der vorinstanzlichen Übersicht im Wesentlichen mit den in den von der Rekurrentin eingereichten Abrechnungen im Konto 171 ausgewiesenen Aufwänden überein. Sowohl nach den von der Rekurrentin eingereichten Abrechnungen als auch nach den Übersichten in der vorinstanzlichen Vernehmlassung deckten die Erträge aus Abwasserbeiträgen und -gebühren mit Ausnahme des Jahres 1999 die Aufwände der laufenden Rechnung nicht. Diese Sachlage kann so interpretiert werden, dass die Erträge aus den einmaligen Beiträgen ebenfalls für den laufenden Betrieb verwendet werden mussten und dementsprechend kaum Rücklagen für Ersatzinvestitionen vorgenommen werden konnten. Die in den Abrechnungen ausgewiesenen auf Flächen- und Anschlussbeiträge zurückzuführenden Reserven haben sich dementsprechend stark rückläufig entwickelt, nämlich von Fr. 8'166'061.-- im Jahr 1999 auf Fr. 869'108.-- im Jahr 2005. Diese Reserve weist kein Ausmass auf, das auf eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips durch die erhobenen Flächen- und Anschlussbeiträge hinweist (vgl. dazu auch VerwGE vom 23. April 2004 in Sachen H. S., E. 2d/ee e contrario).

6.- Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen ist. Der angefochtene Einsprache-Entscheid der Vorinstanz vom 16./21. August 2006 sowie die zugrunde liegende Rechnung des Tiefbauamtes vom 31. März 2003 sind aufzuheben und die Rekurrentin ist für das Grundstück Nr. ... mit einem Mehrwertbeitrag von Fr. 329'940.35, davon Fr. 23'304.35 Mehrwertsteuer, zu veranlagern.



7.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten zu zwei Dritteln der Rekurrentin und zu einem Drittel der Politischen Gemeinde Z aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Kostenerhebung ist bei der Politischen Gemeinde nicht zu verzichten, da das Gemeinwesen vorwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (vgl. Ziff. 362 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- ist zu verrechnen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens besteht kein Anspruch auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. Art. 98^{bis} und 98^{ter} VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 183).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und der angefochtene Einsprache-Entscheid des Stadtrates Z vom 16./21. August 2006 sowie die zugrunde liegende Rechnung des Tiefbauamtes vom 31. März 2003 werden aufgehoben.
2. Die Rekurrentin wird für das Grundstück Nr. ..., G-strasse, Z mit einem Mehrwertbeitrag von Fr. 329'940.35, davon Fr. 23'304.35 Mehrwertsteuer, veranlagt.
3. Die Rekurrentin bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.-- zu zwei Dritteln unter Verrechnung des Kostenvorschusses von Fr. 1'000.--; einen Drittel der Kosten bezahlt die Politische Gemeinde Z.
4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.