

**Erschliessungsbeiträge; Verhältnis zwischen Mehrwertbeiträgen und gewässerschutzrechtlichen Benutzungsgebühren** – Art. 19 Abs. 2 RPG; Art. 60a Abs. 1 GSchG; Art. 76 Abs. 1, Abs. 3 lit. b und Abs. 5 BauG; Art. 19 Abs. 1 EG GSchG; § 17 Abs. 4 GSchVV; Art. 11 BGO Wilchingen.

*Der Ersatz einer nachträglich ungenügend gewordenen, nicht mehr den Vorschriften entsprechenden Abwasseranlage ist vorbehältlich eines Ausbautatbestands mit Benutzungsgebühren und nicht mit Mehrwertbeiträgen zu finanzieren (E. 5.4).*

OGE 67/2016/2 und 67/2016/4–67/2016/16 vom 26. Juli 2019

Veröffentlichung im Amtsbericht

### **Aus den Erwägungen**

**3.** Erschliessungs- bzw. Mehrwertbeiträge, namentlich in Zusammenhang mit abwassertechnischen Erschliessungsanlagen bzw. Abwasseranlagen, werden durch das Bundes- wie auch durch das kantonale und kommunale Recht geregelt.

**3.1.** Gemäss Art. 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) regelt das kantonale Recht die Beiträge der Grundeigentümer an die Erschliessung ihrer Grundstücke. In Bezug auf Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, haben die Kantone gemäss Art. 60a Abs. 1 Satz 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20) dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Kosten mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden.

**3.2.** Die bundesrechtliche Pflicht zur Erhebung von Erschliessungsbeiträgen wird durch das kantonale Recht umgesetzt, wobei den Kantonen bei der Umsetzung ein erheblicher Spielraum zukommt; es steht ihnen namentlich frei, ob sie zur Deckung der Kosten nach Art. 60a GSchG Gebühren oder Beiträge (Vorzugslasten) erheben wollen (vgl. BGer 2C\_1131/2014 vom 5. November 2015 E. 2.2.2 und 2C\_759/2014 vom 6. Februar 2015 E. 6.2). So sieht etwa der Kanton Aargau für die Erstellung, Änderung und Erneuerung von Abwasseranlagen Beiträge vor (vgl. § 34 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Aargau über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [SAR 713.100]). Im Kanton Schaffhausen hält Art. 18 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 27. August 2001 (EG GSchG, SHR 814.200) zunächst den Grundsatz fest, wonach die Kosten der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Gemäss Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EG GSchG erheben die Gemeinden zur Deckung der aus Bau, Betrieb,

Unterhalt, Sanierung und Ersatz, Kontrolle und Amortisation der öffentlichen Abwasseranlagen anfallenden Kosten kostendeckende und verursacherbezogene Gebühren bzw. Abgaben. Darüber hinaus sieht Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EG GSchG vor, dass sich die wiederkehrende Benutzungsgebühr aus einer Grundgebühr und einer Verbrauchsgebühr zusammensetzen kann, welche auf Verordnungsstufe näher ausgeführt werden. So deckt die Verbrauchsgebühr nach § 17 Abs. 4 der Vollziehungsverordnung zum Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz vom 2. Juli 2002 (Kantonale Gewässerschutzverordnung, GSchVV, SHR 814.201) die Kosten, die bestimmten Nutzern zugeordnet werden können, wozu auch die Kosten für Bau, Unterhalt, Sanierung und Ersatz sowie Amortisation einer öffentlichen Abwasseranlage gehören. Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) in Zusammenhang mit der Erschliessung von Grundstücken Erschliessungs- bzw. Mehrwertbeiträge vorsieht. Demnach sind gemäss Art. 76 Abs. 1 BauG Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, deren Grundstücke durch Erschliessungswerke neu oder besser erschlossen werden und dadurch eine Wertvermehrung erfahren, zur Leistung von angemessenen Beiträgen an sämtliche dem Gemeinwesen erwachsende Kosten verpflichtet. Die Beitragspflicht besteht nach Abs. 3 bei Neubau, Ausbau und Korrektur von Strassen, Wegen, Plätzen und Trottoirs (lit. a) sowie bei Errichtung oder Ausbau von Versorgungs- und Entsorgungsanlagen (lit. b). Die Gemeinden sind nach Abs. 4 zum Erlass von Vorschriften über die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen verpflichtet.

**3.3.** Auf kommunaler Ebene ist die Pflicht zur Leistung von Erschliessungsbeiträgen in Art. 8 Abs. 1 und Art. 11 der zeitlich massgebenden Beitrags- und Gebührenordnung mit Anhang der Einwohnergemeinde Wilchingen vom 28. Juni 2002 (BGO) geregelt. Demnach ist der Erschliessungsbeitrag der von Grundeigentümern zu leistende Beitrag an die Kosten für das Erstellen von Erschliessungsanlagen (Art. 8 Abs. 1 BGO). Grundeigentümer sind gemäss Art. 11 Abs. 1 BGO zur Leistung von Erschliessungsbeiträgen verpflichtet, wenn Grundstücke durch den Neubau, den Ausbau oder den Ersatz von ungenügenden, nicht vorschriftsgemässen Erschliessungsanlagen Vorteile erfahren. Ein Vorteil entsteht in der Regel dann, wenn ein Grundstück Anschlussmöglichkeiten an Erschliessungsanlagen erhält oder fortbestehen lassen kann. Der Vorteil besteht bei Kanalisationen auch dann, wenn nur ein Teil des Abwassers im natürlichen Gefälle abgeleitet werden kann (Abs. 2).

[...]

**5.** Bei den (kommunalen) Erschliessungs- bzw. Mehrwertbeiträgen handelt es sich abgaberechtlich um Beiträge bzw. Vorzugslasten, d.h. um Kausalabgaben, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt werden, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst, wobei ein Sondervorteil regelmässig dann vorliegt, wenn ein Grundstück durch den Bau von Zufahrtsstrassen, Kanalisation, Versorgungsnetzen oder Werkleitungen erstmals erschlossen wird und es dadurch einen Vorteil in Form eines Wertzuwachses erfährt. Unerheblich ist, ob das Grundstück tatsächlich an die Erschliessungsanlage angeschlossen ist. Es genügt die blossе Möglichkeit, den betreffenden Vorteil zu nutzen. Ob es tatsächlich zur Nutzung kommt, ist daher nicht entscheidend, wobei der wirtschaftliche Vorteil aber konkretisiert sein muss und nicht lediglich theoretischer/abstrakter Natur sein darf (BGer 2C\_790/2018 vom 5. April 2019 E. 2.1 mit Hinweis). Ist die Anschlussmöglichkeit gegeben, so sind die entsprechenden Beiträge geschuldet, selbst wenn der Anschluss selber nicht erfolgt ist und die Erschliessungsanlage vom Grundeigentümer noch nicht benutzt werden kann (vgl. BGE 106 Ia 241 E. 3.b S. 242 f. mit Hinweisen; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, S. 289). Ebenso ist ein Sondervorteil trotz bestehender Erschliessung zu bejahen, wenn erst der Bau der neuen Anlage zu einer gesetzeskonformen Erschliessung führt (OGE 67/2016/3 vom 7. August 2018 E. 2.4 mit Hinweisen). Bei öffentlichen Abwasseranlagen ist indes einerseits zu beachten, dass gemäss Art. 76 Abs. 3 lit. b BauG nur für deren *Errichtung* oder *Ausbau* Beiträge erhoben werden können. Andererseits deckt die gewässerschutzrechtlich vorgesehene wiederkehrende Benutzungsgebühr bzw. die Verbrauchsgebühr insbesondere die Kosten für *Bau*, *Unterhalt*, *Sanierung* und *Ersatz* sowie *Amortisation* von öffentlichen Abwasseranlagen (Art. 19 Abs. 1 EG GSchG i.V.m. § 17 Abs. 1 und Abs. 4 GSchVV; ferner oben E. 3.2). Wie sich die Benutzungsgebühren und Erschliessungsbeiträge zueinander verhalten, ist nicht ausdrücklich geregelt und mittels Auslegung zu ermitteln (vgl. OGE 63/2018/43 vom 15. Januar 2019 E. 3.3 mit Hinweis).

**5.1.** Auf Ebene des Bundesrechts wird Art. 19 Abs. 2 RPG nach dem Inkrafttreten von Art. 60a GSchG bezüglich der abwassertechnischen Erschliessung keine selbständige Bedeutung mehr zugemessen (vgl. Hänni, S. 290). Letztere Bestimmung konkretisiert das in Art. 3a GSchG stipulierte generelle Verursacherprinzip. Demnach sollen im Sinne einer Vollkostenrechnung sämtliche Kosten der Abwasserbeseitigung für *Bau*, *Betrieb* und *Unterhalt* durch verursachergerechte und kostendeckende Gebühren und Abgaben gedeckt werden. Dabei erschienen dem Gesetzgeber namentlich bereits bestehende Abgabesysteme, welche sich aus Anschlussgebühren und periodischen Benutzungsgebühren, aufgeteilt in Grund- und Verbrauchsgebühren, sowie aus einmaligen Mehrwertbeiträgen

zusammensetzten, auch nach Inkrafttreten von Art. 60a GSchG (weiterhin) als zulässig (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 4. September 1996, BBl 1996 IV 1222 und 1229 f.; ferner oben E. 3.2 sowie Luc Jansen, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 60a GSchG N. 11, S. 1000 f.).

**5.2.** Soweit ersichtlich wurde im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz auf das Verhältnis zwischen Benutzungsgebühren und Erschliessungsbeiträgen nicht weiter eingegangen. Der Regierungsrat führte zu seiner Vorlage vom 27. Juni 2000 in Bezug auf die zu deckenden Kosten aus, dem Betreiber einer Abwasserreinigungsanlage (ARA; Gemeinde oder Verband) würden als Kosten die Investitionen für Neuerstellung und Ergänzung von Hauptkanälen, Sonderbauwerken, Abwasser- und Schlammbehandlungsanlagen sowie Aufwendungen für die Werterhaltung, Personal- und Sachaufwand und die Zinsen und Abschreibungen für den Betrieb der ARA anfallen. Zudem würden die Gemeinden allein die Aufwendungen für den Betrieb (inkl. Werterhaltung) des Kanalisationsnetzes tragen. Diese Kosten, soweit zu-rechenbar, sollten neu mit verursacherbezogenen Gebühren gedeckt werden (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend Erlass eines Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz, Amtsdruckschrift 00-35, S. 9). Diesbezüglich wurden Grundgebühren oder Mittel aus Anschlussgebühren bzw. Vorzugslasten als zulässig erachtet, wobei den Gemeinden bei der Ausgestaltung des Finanzierungsmodells ein möglichst grosser Handlungsspielraum zugestanden werden sollte (Bericht und Antrag, S. 21). Im Rahmen der parlamentarischen Debatten wurde schliesslich mit Verweis auf Art. 60a GSchG darauf hingewiesen, dass nicht nur die Kosten für den Betrieb der Abwasseranlagen, sondern auch die Investitionskosten für deren Erstellung und Wartung nach dem Verursacherprinzip zu verteilen seien. Welche Gebührenanteile von den Gemeinden erhoben werden müssten, werde in der Verordnung zum Gewässerschutzgesetz zu regeln sein. So werde die Erhebung einer Verbrauchsgebühr verlangt werden, mit welcher die Abwasserreinigungskosten individuell nach Mengenanfall verursacherbezogen zu verrechnen seien. Die Verordnung werde den Gemeinden aber nicht vorschreiben, auf welche Art sie die Gebühren erheben müssten (Voten Regierungsrat Bühl, Protokoll des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen, Jahrgang 2001, S. 324 und S. 326 f.).

**5.3.** Die in der Gewässerschutzgesetzgebung vorgesehenen Gebühren bezwecken im Ergebnis eine *verursachergerechte Verteilung der Abwasserreinigungskosten*, welche u.a. auch die Investitions- und Baukosten einer Abwasseranlage

umfassen. Die im Baugesetz vorgesehenen Erschliessungsbeiträge sollen demgegenüber einen vom individuellen Mengenanfall unabhängigen *wirtschaftlichen Sondervorteil abschöpfen*, der einem Grundstück infolge Erstellung eines Erschliessungswerks erwächst. Die Abschöpfung erfolgt dabei in der Form von angemessenen Beiträgen an sämtliche dem Gemeinwesen erwachsende Kosten (Art. 76 Abs. 1 BauG; ferner Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 57 N. 29 f., S. 559). Somit werden in beiden Fällen letztlich die Kosten der Abwasseranlage bzw. der Abwasserreinigung auf die Verursacher bzw. Grundeigentümer überwältzt. Indes hat Art. 76 Abs. 3 lit. b BauG die Kostenverteilung im Fall der (abwassertechnischen) Erschliessung zum Gegenstand. Demgegenüber regelt Art. 19 EG GSchG die Überwälzung der Abwasserreinigungskosten im Allgemeinen und sieht im Übrigen in Abs. 1 – unter Verweis auf Art. 60a GSchG – selber die Möglichkeit von kostendeckenden und verursacherbezogenen Gebühren und *Abgaben* vor. Folglich erscheint Art. 76 BauG gegenüber Art. 19 EG GSchG als Spezialbestimmung, zumal sich sowohl aus der Entstehung von Art. 60a GSchG (vgl. oben E. 5.1), wie auch aus dem Willen des kantonalen Gesetzgebers (vgl. oben E. 5.2) ergibt, dass Beiträge bzw. Vorzugslasten auch zur Finanzierung von öffentlichen Abwasseranlagen zulässig sein sollen.

**5.4.** Zusammenfassend kommt der in Art. 76 BauG vorgesehenen Pflicht zur Erhebung von Erschliessungs- bzw. Mehrwertbeiträgen durch die Gemeinden auch nach Erlass des kantonalen Gewässerschutzgesetzes eigenständige Bedeutung zu. Die Gemeinden sind somit unter gegebenen Voraussetzungen zur Erhebung von Beiträgen verpflichtet und können die Kosten für Errichtung oder Ausbau einer abwassertechnischen Erschliessungsanlage nicht über wiederkehrende Benutzungsgebühren bzw. Verbrauchsgebühren nach § 17 Abs. 4 GSchVV decken. Demgegenüber sind namentlich die Kosten für Unterhalt, Sanierung und Ersatz sowie Amortisation aus entsprechenden Gebühren zu finanzieren (vgl. Art. 19 Abs. 1 EG GSchG i.V.m. § 17 Abs. 4 GSchVV). Soweit Art. 76 Abs. 5 BauG daher die Gemeinden darüber hinaus berechtigt, für die von ihnen erstellten Versorgungs- und Entsorgungsanlagen ausserdem Anschlussgebühren und wiederkehrende Betriebs-, Benützung- oder Unterhaltsgebühren zu erheben, wird diese Bestimmung in Bezug auf öffentliche Abwasseranlagen durch die gewässerschutzrechtlichen Vorgaben von Art. 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 EG GSchG i.V.m. § 17 GSchVV überholt, sodass eine Pflicht der Gemeinden zur Erhebung von entsprechenden Gebühren besteht. Demzufolge ist auch die Bestimmung von Art. 11 Abs. 1 BGO, wonach Mehrwertbeiträge auch beim Ersatz von ungenügenden, nicht vorschriftsgemässen Erschliessungsanlagen zu leisten sind, im Lichte von Art. 76 Abs. 3 lit. b BauG und Art. 19 Abs. 1 GSchG so zu verstehen, dass diese

nur bereits *ursprünglich* bzw. *von Beginn weg* ungenügende, nicht vorschriftsgemäße Abwasseranlagen erfasst. Werden *nachträglich* ungenügend gewordene, *nicht mehr* den Vorschriften entsprechende Abwasseranlagen ersetzt, ohne dass zugleich ein Ausbau vorliegt, können keine Mehrwertbeiträge erhoben werden; diesbezügliche Kosten sind über die gewässerschutzrechtlichen Gebühren und Abgaben zu finanzieren.