



Fall-Nr.: B 2013/15
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.03.2014
Entscheiddatum: 11.03.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 11.03.2014

Kanalisationsanschlussbeitrag gemäss kommunalem Reglement. Die Sanierung des Wohn- und Geschäftshauses der Beschwerdeführerin löst eine Nachzahlung für den Anschlussbeitrag an die Kanalisation aus. Baukostenerhöhende Investitionen (insbesondere auch gebäude-energetische Massnahmen nach dem Minergie-Standard) bilden grundsätzlich keinen Anlass für eine Beitragsreduktion. Ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip kann nicht als belegt gelten (Verwaltungsgericht, B 2013/15).

Urteil vom 11. März 2014

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. W. Schmid

In Sachen

X. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.oec. Thomas Frey, Rorschacher Strasse 107, 9000 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Margrethen, zuhanden des Gemeinderates, 9430 St. Margrethen,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, Rosenbergstrasse 42b, 9000 St. Gallen,

betreffend

Kanalisationsanschlussbeitrag (Nachbelastung)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die X. AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000 in St. Margrethen. Dieses ist mit einem 1977 erstellten Wohn- und Geschäftshaus, in welchem die X. AG eine Filiale betreibt, überbaut. Das Gebäude war am 7. Mai 1999 mit einem Neuwert von Fr. 7'000'000.-- und einem Zeitwert von Fr. 5'740'000.-- geschätzt worden. Die Anlagekosten einer von der Bauverwaltung St. Margrethen am 7. September 2009 bewilligten Renovation des Gebäudes einschliesslich wärmetechnischer Sanierung beliefen sich auf rund 8.65 Mio. Franken (act. G 8/16 Beilage 11). Mit amtlicher Schätzung vom 19. Mai 2011 wurde der Neuwert des Gebäudes auf Fr. 9'166'000.-- und der Zeitwert auf 8'708'000.-- festgesetzt; die entsprechende Verfügung der Gebäudeversicherungsanstalt vom 26. Mai 2011 (act. G 8/16 Beilage 12) erwuchs in Rechtskraft. Am 15. August 2011 stellte das Grundbuchamt St. Margrethen der X. AG eine Nachbelastung für den Kanalisationsanschlussbeitrag von Fr. 46'031.-- (0.03 x [aktueller Neuwert von Fr. 9'166'000.-- abzüglich aufgewerteter früherer Neuwert von Fr. 7'700'000.-- und Freibetrag von Fr. 40'000.--] + 7.6% Mehrwertsteuer) in Rechnung (act. G 8/16 Beilage 15).



St.Galler Gerichte

Die dagegen erhobene Einsprache wies der Gemeinderat St. Margrethen mit Entscheid vom 5. Dezember 2011 ab (act. G 8/16 Beilage 21). Den gegen diesen Entscheid von der X. AG erhobenen Rekurs (act. G 8/1 und 8/8) wies die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 6. Dezember 2012 ab (act. G 2).

B./ Gegen diesen Rekursentscheid lässt die X. AG mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 16. Januar 2013 Beschwerde erheben mit dem Rechtsbegehren, der Rekursentscheid und mit ihm der Einspracheentscheid vom 5. Dezember 2011 und die diesem zugrunde liegende Rechnung vom 15. August 2011 seien aufzuheben (act. G 1). Dieses Rechtsbegehren bestätigt der Rechtsvertreter in der Beschwerdeergänzung vom 8. Februar 2013 (act. G 5).

Die Vorinstanz beantragt in der Vernehmlassung vom 21. Februar 2013 Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids (act. G 7). Die Beschwerdegegnerin lässt in ihrer Vernehmlassung vom 16. März 2013 ebenfalls Abweisung der Beschwerde beantragen (act. G 10). Von der ihr mit Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 19. März 2013 eingeräumten Möglichkeit, sich zu den Vernehmlassungen allenfalls zu äussern, hat die Beschwerdeführerin keinen Gebrauch gemacht (act. G 11).

Auf die Darlegungen der Parteien in den erwähnten Eingaben wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) gewährt den Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus diesem Anspruch leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörde ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. statt vieler BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 133 I 270 E. 3.1; BGE 129 I 236 E. 3.2; BGE 126 I 102 E. 2b; G. Steinmann, in: St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, N 27 zu Art. 29 BV). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid oder die Verfügung gegebenenfalls



sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 129 I 232 E. 3.2). Dies ist nur möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1). Umfang und Dichte der Begründung richten sich generell nach den Umständen (Steinmann, a.a.O., N 27 zu Art. 29 BV). Ist die Sachlage klar und sind die anwendbaren Normen bestimmt, kann ein Hinweis auf diese Rechtsnormen genügen, während ein weiterer Spielraum der Behörde - aufgrund von Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen - und eine Vielzahl von in Betracht fallenden Sachverhaltselementen eine ausführliche Begründung gebieten (BGE 112 Ia 110 E. 2b; BGE 104 Ia 213 E. 5g; Steinmann, a.a.O., N 27 zu Art. 29 BV). Die Begründungspflicht hat der st. gallische Gesetzgeber für Verfügungen in Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP ausdrücklich festgehalten.

2.1. Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren lässt die Beschwerdeführerin eine Gehörsverletzung geltend machen in dem Sinn, dass sowohl die Rechnungstellung vom 15. August 2011 als auch der Einspracheentscheid vom 5. Dezember 2011 ungenügend begründet worden seien (act. G 1 S. 5). Die Vorinstanz hatte im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Rechnung vom 15. August 2011 verweise auf das Abwasser-Reglement (act. G 8/15 Beilage 1) und lege die Berechnung des Abwasserbeitrags offen. Art. 33 Abs. 2 des Abwasser-Reglements halte ausdrücklich fest, dass der Neuwert nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung (GVG; sGS 873.1) bestimmt werde. Zudem ergebe sich aus Art. 34 Abs. 2 lit. a des Abwasserreglements samt Anmerkung, dass sich die Aufwertung nach dem von der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) des Kantons St. Gallen beschlossenen Aufwertungsfaktor richte. Damit sei die Beschwerdeführerin, welcher der Neuwert von Fr. 7'000'000.-- gemäss der früheren Schätzung habe bekannt sein können, in der Lage gewesen, einen Aufwertungsfaktor von 10% zu eruiieren. Es treffe zwar zu, dass die Quellen für die Beschlüsse der Verwaltungskommission der GVA über die Aufwertung der Versicherungswerte auch im angefochtenen Entscheid nur teilweise – Jahresbericht GVA/AFS 2009 S. 9, nicht aber



ABI 2006, 3432 [Anpassung der Versicherungswerte an die Bauteuerung um jeweils 5% per 1. Januar 2007 und 1. Januar 2009] – genannt würden. Der fehlende Hinweis auf die Publikation im Amtsblatt habe indessen eine sachgerechte Anfechtung des Entscheides bei der Verwaltungsrekurskommission nicht ausgeschlossen. Im Übrigen habe der Beschwerdeführerin die Möglichkeit eines kostenfreien Einspracheverfahrens vor dem Gemeinderat zur Verfügung gestanden. Selbst wenn dem Gemeinderat eine Verletzung der Begründungspflicht anzulasten wäre, könnte der Mangel im Rekursverfahren geheilt werden, da der Beschwerdeführerin kein Nachteil entstanden sei und die Verwaltungsrekurskommission mit voller Kognition entscheide (act. G 2 E. 2).

2.2. Im vorliegenden Verfahren lässt die Beschwerdeführerin hierzu unter anderem festhalten, es hätte mindestens erwartet werden dürfen, dass in den ursprünglich angefochtenen Verfügungen der Beschwerdegegnerin (gemeint ist hier soweit ersichtlich die Rechnung vom 15. August 2011) auf die Herkunft der zur Anwendung gebrachten Berechnungsgrössen "bisheriger Gebäudeversicherungswert gemäss Schätzung vom" und insbesondere des "Aufwertungsfaktors gemäss Jahresbericht GVA 2009, S. 9" hingewiesen werde. Diesfalls hätte die Beschwerdegegnerin selbst festgestellt, dass der von ihr zur Anwendung gebrachte Aufwertungssatz von 10% nicht korrekt sei, wie die Vorinstanz feststelle (act. G 5 S. 5). - Diese Vorbringen vermögen die nachvollziehbar begründeten Darlegungen der Vorinstanz nicht in Frage zu stellen, zumal die aus der Rechnung vom 15. August 2011 ersichtlichen Berechnungselemente zusammen mit den von der Beschwerdegegnerin zur Verfügung gestellten Akten (act. G 8/16 Beilage 19) eine sachgerechte Einsprache-Begründung erlaubten und der hierauf ergangene (kostenlose) Einspracheentscheid (act. G 8/16 Beilage 21) eine detaillierte Begründung enthielt. Zum weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach es eines Rekursverfahrens bedurft habe, bis die Beschwerdegegnerin etwas zuverlässigere und aktualisiertere Unterlagen bezüglich ihrer Investitionsrechnung (vgl. act. G 8/16 Beilagen 22.1-22.5) eingereicht habe (act. G 5 S. 13f), ist festzuhalten, dass sich auch hieraus keine Gehörsverletzung ableiten lässt, zumal der Beschwerdegegnerin die Nachreichung weiterer detaillierter Unterlagen im Rahmen ihrer Stellungnahme zu den im Verlauf des Verfahrens vorgebrachten Einwänden möglich sein muss, ohne sich dabei dem Vorwurf der Gehörsverletzung bezogen auf ein früheres Verfahrensstadium auszusetzen.



3. Das Abwasser-Reglement der Beschwerdegegnerin ist vorliegend unbestritten in der Fassung vom 27. September 2010 (act. G 8/15 Beilage 1; vgl. dazu act. G 2 E. 4 und act. G 5 S. 6) anwendbar; diese stand im Zeitpunkt des Erlasses der Veranlagung vom 15. August 2011 in Kraft. Das Reglement setzt unter anderem die Vorgaben von Art. 15 und 20f. des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2) um. Nach Art. 33 des Reglements ist für Bauten und Anlagen auf einem Grundstück, das an die öffentliche Kanalisation angeschlossen ist, ein einmaliger Beitrag von 30⁰/₀₀ des Neuwertes, der sich grundsätzlich nach dem GVG bestimmt, zu bezahlen. Erfahren Bauten oder Anlagen durch bauliche Aufwendungen eine Wertvermehrung, so ist für den Mehrwert eine Beitragsnachzahlung zu leisten. Diese beträgt 30⁰/₀₀ des Mehrwertes (Art. 34 Abs. 1 Abwasser-Reglement). Die Höhe der Nachzahlung bei Wertvermehrungen von Bauten und Anlagen durch bauliche Aufwendungen richtet sich gemäss Art. 34 Abs. 2 des Abwasser-Reglements nach der Neuwertdifferenz.

3.1. Nach dem Äquivalenzprinzip darf eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert einer Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 126 I 180 E. 3a/bb mit Hinweisen). Die einmalige Anschlussgebühr für Wasser und Abwasser bildet als Verwaltungsgebühr die Gegenleistung des Bauherrn für die Gewährung des Anschlusses der Baute an die vom Gemeinwesen erstellten und betriebenen Versorgungs- und Entsorgungsanlagen. Bei Wohnbauten bringt der Gebäudeversicherungswert (oder ein anderer vergleichbarer Wert, wie der amtliche Steuerwert) der angeschlossenen Liegenschaft den dem Pflichtigen erwachsenden Vorteil bzw. Nutzen regelmässig zuverlässig zum Ausdruck, ohne dass zusätzlich auf das Mass der mutmasslichen Inanspruchnahme (Mehrbelastung) der Versorgungsnetze abgestellt werden müsste (BGer 2C_656/2008 vom 29. Mai 2009, E. 3.3 mit



Hinweisen). Bei den einmaligen Anschlussgebühren hat das Bundesgericht in seinen Entscheiden jeweils lediglich einen Vorbehalt angebracht für Gebäude, welche im Verhältnis zu ihrem Versicherungswert einen extrem hohen oder extrem niedrigen Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall aufweisen. Solche Situationen, für welche der Gebäudeversicherungswert (oder amtliche Schätzungswert) kein taugliches Bemessungskriterium darstellt, können vor allem bei Industriebauten gegeben sein. Bei Wohnbauten hat das Bundesgericht die Verweigerung derartiger Ausnahmen, was die Anschlussgebühren anbelangt, bisher als verfassungsrechtlich zulässig erachtet (BGer 2C_656/2008, a.a.O., E. 3.4 mit Hinweisen).

Die geschilderte Schematisierung führt regelmässig dazu, dass einzelne Faktoren, die Mehrkosten und damit höhere Gebühren verursachen, ausser Acht bleiben, obwohl sie nur einen geringen oder gar keinen Einfluss auf den Wasserverbrauch oder Abwasseranfall haben. Das Gleiche gilt auch im umgekehrten Sinn, indem kostenneutrale Umstände unberücksichtigt bleiben, obwohl sie sich auf die Beanspruchung der Infrastrukturanlagen auswirken. Ein Abgehen von dieser Schematisierung ist nach der Rechtsprechung nur geboten, wenn im konkreten Fall bei den gegebenen Baukosten die Abweichung von der durchschnittlichen Inanspruchnahme der Infrastrukturanlagen besonders gross ist, also ein eigentliches Missverhältnis zwischen dem Gebäudeversicherungswert und dem Nutzungspotenzial des Wasser- und Abwasseranschlusses besteht. Ebenso kann eine Ausnahme von der schematischen Bemessung angezeigt sein, wenn ein Eigentümer besondere Massnahmen trifft, um den Wasserverbrauch oder Abwasseranfall viel tiefer zu halten als in durchschnittlichen Verhältnissen (BGer 2C_847/2008 vom 8. September 2009, E. 2.2).

3.2. Vorliegend ist streitig, ob die Sanierung des Wohn- und Geschäftshauses der Beschwerdeführerin in St. Margrethen eine Nachzahlung für den Anschlussbeitrag an die Kanalisation auslöst oder nicht. Die Beschwerdeführerin lässt in diesem Verfahren bestätigen, dass es im Zusammenhang mit der Realisierung der Vorhaben in der betroffenen Liegenschaft zu keinerlei Nutzungsausdehnungen, Anbauten oder Ergänzungen in und an den bestehenden Gebäulichkeiten gekommen sei, wohl aber zu einer erforderlichen Renovation unter gleichzeitiger Verbesserung der energetischen Verhältnisse. Hierzu sei auf die Baupläne zu verweisen; zugleich könnten die für das



Projekt zuständigen Architekten und der Bauleiter befragt werden. In der verkürzten Schilderung der Vorinstanz untergegangen sei der Umstand, dass der Beschwerdeführerin zur Verbesserung des Energiehaushaltes des Gebäudes Kosten von Fr. 610'000.-- angefallen seien (act. G 5 S. 3). Es mache keinen Sinn, wenn einerseits die Gebäudesanierung mit staatlichen Subventionen gefördert werde, während auf der anderen Seite gerade auf den geförderten Investitionen erhöhte Nachbelastungen der öffentlichen Hand für Anschlussgebühren erfolgen würden (act. G 5 S. 8f). Wenn keine Nutzungsausdehnung stattgefunden habe, sei eine Nachbelastung nicht gerechtfertigt, da kein zusätzlicher Sondervorteil abzugelten sei und auch keine zusätzlichen Lasten verursacht würden. Es bleibe bei der bereits erfolgten einmaligen Abgeltung (act. G 5 S. 11).

3.3. Eine einzelfallbezogene (nicht schematische) Bemessungsweise stellte das Bundesgericht grundsätzlich für den Fall zur Diskussion, dass der abgabepflichtige Mehrwert der Liegenschaft überwiegend auf Investitionen in Zusammenhang mit einer energetischen Gebäudesanierung (z.B. Einbau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, Gebäudeisolation, Wärmerückgewinnung etc.) zurückzuführen ist (vgl. BGer 2C_656/2008, a.a.O., E. 3.5). Bei Minergie- und Passivhäusern sind (wegen der höheren Kosten) die Anschlussgebühren bei einer Bemessung nach dem Gebäudeversicherungswert höher als bei konventionellen Gebäuden, ohne dass ein entsprechend grösserer Wasserverbrauch oder Abwasseranfall zu erwarten ist. In einem konkreten Fall war nach den Darlegungen des Bundesgerichts unbestritten, dass die Mehrkosten von Minergie- und Passivhäusern jedenfalls im Durchschnitt nicht mehr als 10-15 % betragen. Die Mehrkosten würden sich damit in einem Rahmen bewegen, in dem Bauherren häufig auch aus anderen Gründen ein Mehraufwand erwachse, der keinen Einfluss auf den Wasserverbrauch und Abwasseranfall habe, so etwa bei Verwendung besonderer Heizungssysteme (Sonnenenergie, Erdwärme usw.) oder für einen behindertengerechten Ausbau. Die Gemeinden seien zwar bei der Erhebung von Anschlussgebühren für Wohnbauten aus praktischen Gründen nicht verpflichtet, Ausnahmen von der Bemessung nach dem Gebäudeversicherungswert vorzusehen. Wenn eine Gemeinde indessen für einzelne Fälle von dieser schematischen Bemessung abrücken wolle, müsse sie dabei konsequent vorgehen und das Gleichbehandlungsgebot beachten. Das schliesse es aus, nur in einzelnen Fällen von der schematischen Bemessung abzuweichen, in anderen dagegen nicht, obwohl dies



sachlich ebenso sehr geboten wäre. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verlange vielmehr, unter dem Gesichtspunkt des Wasserverbrauchs bzw. Abwasseranfalls gleichgelagerte Fälle auch rechtlich gleich zu behandeln (BGer 2C_847/2008, a.a.O., E. 2.3). Wollte die Gemeinde besonders gelagerten Situationen aus Gründen der Rechtsgleichheit Rechnung tragen, könne sie dafür eine allgemein gefasste Ausnahmeklausel in ihr Reglement aufnehmen. Ausserdem stehe es ihr frei, die Anschlussgebühren nach anderen Kriterien als dem Gebäudeversicherungswert zu bemessen, die dem Verursacherprinzip und damit auch dem Grundsatz der Rechtsgleichheit besser entsprechen würden (vgl. BGer 2C_847/2008, a.a.O., E. 2.5).

3.4. Das Abwasser-Reglement der Beschwerdegegnerin legt in Art. 33f. der Bemessung des Beitrages und einer allfälligen Nachzahlung den Gebäude-Neuwert zugrunde. Art. 37 des Abwasser-Reglements (Sonderfälle) sieht ausschliesslich eine Differenzierung des Beitrags nach dem Ausmass der Beanspruchung der Abwasseranlagen vor; eine Unterscheidung danach, ob die baulichen Aufwendungen (etwa betreffend energetische Gebäudesanierung) Einfluss auf den Wasserverbrauch und Abwasseranfall haben oder nicht, enthält das Abwasser-Reglement nicht. Somit ist - mangels entsprechender reglementarischer Grundlage - davon auszugehen, dass baukostenerhöhende Investitionen (insbesondere auch gebäudeenergetische Massnahmen nach dem Minergie-Standard) grundsätzlich keinen Anlass für eine Beitragsreduktion bilden. Dementsprechend durfte somit auch vorliegend der Gebäude-Neuwert zulässigerweise, d.h. ohne Verletzung des Äquivalenzprinzips, als alleinige Bemessungsgrundlage für die (ergänzenden) Anschlussgebühren herangezogen werden. Ob und inwieweit die bauliche Umgestaltung der Liegenschaft tatsächlich zu einer höheren Belastung der Versorgungs- und Entsorgungsanlagen im Sinn eines zusätzlichen Sondervorteils führt oder nicht, ist nach dem vorstehend Ausgeführten grundsätzlich unerheblich, da nicht besondere Eigenschaften der Baute (z.B. extrem teure Bauweise mit geringer zusätzlicher Nutzungsmöglichkeit oder gemessen am Bauaufwand extrem niedriger Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall) einer solchen Betrachtungsweise entgegenstehen. Nach Fertigstellung des Umbaus, welcher neben gebäudeenergetischen Massnahmen (Sanierung nach Minergie-Standard) eine geänderte Raumaufteilung, neue sanitäre Anlagen und den Einbau eines Liftes beinhaltete (vgl. act. G 8/15 Beilagen 2-5), ergaben sich mit Bezug auf die Beanspruchung der Abwasseranlagen unbestrittenermassen keine grundsätzlich



veränderten Verhältnisse. Vielmehr blieb die Nutzung des Gebäudes (als Wohn- und Geschäftshaus mit Büros) unverändert (act. G 5 S. 10). Ebenfalls wurde nicht geltend gemacht, dass der Umbau oder ein Teil davon aussergewöhnlich kostenintensiv gewesen sei und so eine Abweichung zum "Normalfall" vorgelegen habe. Allein der geltend gemachte Umstand, dass die gebäudeenergetischen Massnahmen mit einem Aufwand von Fr. 610'000.-- im Vergleich zur Wertsteigerung des Gebäudes von Fr. 1'426'000.-- einen erheblichen Anteil ausmachten (act. G 5 S. 9), belegt noch keine aussergewöhnlichen Verhältnisse im erwähnten Sinn. Auch kann angesichts der geschilderten Zahlenwerte nicht von einer überwiegenden (d.h. zumindest mehr als hälftigen) Verursachung des Mehrwerts durch gebäudeenergetische Investitionen im Sinn der geschilderten Rechtsprechung (vorstehende E. 3.3) ausgegangen werden. Weitere diesbezügliche Abklärungen, wie sie die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz verlangt hatte (vgl. act. G 5 S. 9), wären hier nicht geeignet gewesen, zu näheren oder "besseren" Erkenntnissen zu führen. Eine Rechtsverweigerung (vgl. act. G 5 S. 9 Ziff. 5.2.1) kann der Vorinstanz damit nicht vorgeworfen werden. Im Weiteren ist festzuhalten, dass aus dem von der Beschwerdeführerin zitierten Entscheid in GVP 2001 Nr. 15 sich für die vorliegenden Verhältnisse nichts ableiten lässt. Jenem Entscheid lag als Sachverhalt zugrunde, dass eine Gemeinde für Erneuerungen des Kanalisationsnetzes, welche für den dortigen Beschwerdeführer keinen Sondervorteil bedeuteten, allein gestützt auf eine nachträgliche Reglementsänderung erneut Beiträge verlangte, was die Rekursinstanz als unzulässige Doppelerhebung taxierte. Solche Umstände stehen hier jedoch nicht zur Diskussion.

Was den Hinweis der Beschwerdeführerin auf das Urteil des Verwaltungsgerichts B 2001/41 vom 30. Oktober/20. November 2001 betrifft, ist festzuhalten, dass dort insofern ein Spezialfall zu beurteilen war, als es sich um ein historisches Schloss und ein geschütztes Kulturobjekt handelte. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts in jenem Entscheid war davon auszugehen, dass im Rahmen der Renovation auch denkmalpflegerischen Besonderheiten hatte Rechnung getragen werden müssen. Ein wirtschaftlicher Mehrwert sei dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit diesen Aufwendungen durch den Kanalisationsanschluss nicht entstanden. Soweit sich denkmalpflegerische Aufwendungen auf die Zeitbauwertschätzung niedergeschlagen und zu einer erheblichen Erhöhung des geschätzten Kubikmeterpreises geführt hätten, sei es deshalb mit Blick auf das



Äquivalenzprinzip nicht gerechtfertigt, wenn sie Grundlage für die Beitragserhebung bilden würden (VerwGE B 2001/41, a.a.O., S. 15f). Solche Verhältnisse liegen mit Bezug auf den vorliegenden Umbau bzw. die gebäudeenergetische Sanierung wie dargelegt nicht vor.

3.5. Hinsichtlich des im vorliegenden Verfahren wiederholten Einwandes der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 10), dass eine Wertvermehrung im Sinn von Art. 34 des Abwasser-Reglements nur vorliege, wenn damit eine Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten des Gebäudes einhergehe, hielt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, diese Argumentation treffe zu, soweit sich die Nachzahlung nach der Zeitwert-Differenz bemessen würde. Dies treffe jedoch nicht zu, da gemäss der erwähnten Reglementsbestimmung die Neuwertdifferenz massgebend sei. Bauliche Aufwendungen, welche dem Unterhalt oder der Sanierung dienen würden, lösten lediglich dann eine Pflicht zur Nachzahlung aus, wenn sie zu einer realen - und nicht bloss nominalen - Steigerung des Neuwertes führen würden, was regelmässig nicht der Fall sei, wenn ein Gebäude lediglich neu gestrichen werde. Die nachträgliche Beitragszahlung für diese Differenz sei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung angesichts des Sondervorteilsprinzips unabhängig davon gerechtfertigt, ob damit auch eine Erhöhung der Beanspruchung der Ver- und Entsorgungsanlagen verbunden sei. Der nach dem Umbau neu geschätzte amtliche Neuwert des Gebäudes sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Die Frage, ob die Feststellung der Beschwerdeführerin zutrefte, wonach sich die bisherige Rechtsprechung soweit ersichtlich nicht auf einen Sachverhalt beziehe, bei welchem reine Erneuerungsarbeiten zur Werterhaltung vorgenommen worden seien, könne offen bleiben. Für die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich zulässige Pflicht zur Nachzahlung von Anschlussbeiträgen bei Wertsteigerungen des Gebäudes sei entscheidend, dass die insgesamt geleisteten Beiträge unabhängig davon, in welchem Zeitpunkt der Wert geschaffen werde, für alle Grundeigentümer – Sonderfälle vorbehalten – im gleichen Verhältnis zum Gebäudewert stehen würden. Die grundsätzlich zulässige Bemessung des Beitrags nach dem Gebäudewert trage dem Verursacherprinzip nur schematisch Rechnung. Ob und inwieweit Investitionen einen Einfluss auf das Ausmass der Beanspruchung der Infrastrukturanlage hätten, stehe - wiederum Sonderfälle vorbehalten - im Hintergrund. Die Rüge der Verletzung des Äquivalenzprinzips erweise sich damit als unbegründet (act. G 2 S. 9-11).



Diese vorinstanzlichen Darlegungen und Schlussfolgerungen stehen im Einklang mit der geschilderten bundesgerichtlichen Rechtsprechung und sind nachvollziehbar begründet. Bei der gegebenen Sachlage, welche aktenmässig genügend erstellt ist, weshalb auf die beantragten zusätzlichen Beweismittel (Expertise) ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs verzichtet werden darf, drängt sich eine diesbezügliche Korrektur in der Gebührenbemessung entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht auf.

4. Nach dem Kostendeckungsprinzip, welches die Beschwerdeführerin wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren als durch die streitige Beitragsnachzahlung verletzt rügen lässt (act. G 5 S. 12-16), darf der Ertrag der Abgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Die Umschreibung des massgeblichen Verwaltungszweigs hat dabei nach funktionellen Kriterien zu erfolgen. Es ist darauf abzustellen, welche Verwaltungsaufgaben sachlich zusammengehören. Dem Gemeinwesen steht bei der Bildung kostenmässiger Einheiten ein gewisser Spielraum zu (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/cc). Bei Anschlussgebühren und -beiträgen, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation von Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, kann sich das Kostendeckungsprinzip nur auf eine entsprechend lange Zeitdauer beziehen. Den Gemeinden ist bei der Schätzung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben ebenfalls ein gewisser Spielraum zuzugestehen. Es kann von ihnen nicht verlangt werden, dass sie Anschlussgebühren und -beiträge angesichts eintretender Schwankungen immer wieder korrigieren. Art. 60a Abs. 1 lit. d und Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Schutz von Gewässern (GSchG; SR 814.20) sieht zudem mit Blick auf künftige Investitionen die Bildung von Reserven vor. Eine möglichst kontinuierliche Abgaberegulierung erscheint auch aus Gründen der Rechtsgleichheit geboten. Ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip liegt deshalb nur vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (BGer 2C_322/2010 vom 22. August 2011, E. 3 mit Hinweisen).

4.1. Gemäss Übersicht der Beschwerdegegnerin betreffend Aufwendungen und Erträge für Gewässerschutzanlagen in den Jahren 1966 bis 2011 stehen Investitionen (1966-2011) von insgesamt rund 23.5 Mio. Franken Anschlussbeiträge von 21.8 Mio. Franken gegenüber. Im Weiteren werden darin zum einen Reserven der



Spezialfinanzierung Abwasserbeseitigung per Ende Dezember 2011 von gut 5 Mio. Franken und zum anderen anstehende (voraussichtliche) Investitionen für die Jahre 2012 bis 2016 von rund 5.3 Mio. Franken ausgewiesen (act. G 8/15 Beilage 6 S. 3; G 8/16 Beilage 22.1-22.3). Zum Einwand der Beschwerdeführerin, wonach die erwähnte Investitionsplanung nicht belegt sei, hielt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, aus der Investitionsplanung werde zumindest ersichtlich, wo und in welchem Umfang aus Sicht der zuständigen Behörde ein Investitionsbedarf bestehe. Die Investitionsplanung sei Teil der Finanzplanung, für welche der Gemeinderat zuständig sei (Art. 122 Abs. 2 lit. b des Gemeindegesetzes; sGS 151.2). Nachdem dieser einer politischen Kontrolle unterliege, könne die Investitionsplanung nicht als blosser Behauptungen behandelt werden. Hingegen mache die Beschwerdeführerin zu Recht geltend, dass den geplanten Investitionen der kommenden Jahre neben den Reserven auch die voraussichtlich zufließenden Anschlussbeiträge gegenüber gestellt werden müssten. Die Anschlussbeiträge seit Einführung der Spezialfinanzierung im Jahr 2002 (vgl. dazu act. G 8/16 Beilage 22.1) hätten zwischen rund Fr. 180'000.-- (2004) und rund Fr. 1'830'000.-- (2008) geschwankt; der jährliche Durchschnitt betrage rund Fr. 512'000.--. Für die Schätzung der künftigen Erträge aus Anschlussbeiträgen sei zu berücksichtigen, dass - wie das Beispiel der Beschwerdeführerin zeige - der Wechsel der Bemessungsgrundlage vom Zeit- zum Neuwertvergleich tendenziell zu tieferen Nachzahlungen führen werde. Ausgehend von jährlichen Anschlussbeiträgen in den Jahren 2012-2015 von Fr. 300'000.-- ergebe sich ein Zufluss von 1.2 Mio. Franken (act. G 2 S. 12f). Zum Einwand der Beschwerdeführerin, wonach sich eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips auch daraus ergebe, dass aufgeschobene Investitionen und dadurch entstandene Finanzlöcher nicht rückwirkend finanziert werden dürften, merkte die Vorinstanz an, dass die Darstellung der Deckungslücke (Differenz zwischen den Investitionen und den Anschlussbeiträgen; vgl. act. G 8/16 Beilage 22.1) rein rechnerischer Art sei. Sie habe auf die Äufnung der Reserven insoweit keinen Einfluss, als die eingenommenen Anschlussbeiträge nicht dazu verwendet würden, in früheren Jahren aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt bezogene Mittel an die Gemeinde zurückzuführen. Deshalb sei nicht ersichtlich, dass die Anschlussbeiträge zur Deckung weit zurückliegender Defizite herangezogen würden (act. G 2 S. 14).

4.2. Die vorerwähnten Feststellungen der Vorinstanz sind einlässlich und nachvollziehbar begründet. Insbesondere erscheinen die jährlichen Anschlussbeiträge -



unter Hinweis auf den Wechsel der Bemessungsgrundlage vom Zeit- zum Neuwertvergleich und den daraus resultierenden tendenziell tieferen Nachzahlungen - mit Fr. 300'000.-- angemessen prognostiziert, wenn beachtet wird, dass der Wechsel der Bemessungsgrundlage im Fall der Beschwerdeführerin zu einer von rund Fr. 70'000.-- (Zeitwertbemessung) auf rund Fr. 46'000.-- (Neuwertbemessung) gesunkenen Nachbelastung führte (vgl. act. G 2 S. 5 Ziff. 4). Zum diesbezüglich erhobenen Einwand, wonach der Schluss von einer einzigen Veranlagung auf die Gesamtheit unzulässig sei (act. G 5 S. 15), ist anzumerken, dass der erwähnte Schluss im Sinn einer ausreichend aussagekräftigen Annäherung - wenn auch nicht im Sinne eines (mangels Voraussehbarkeit sämtlicher künftiger Fallkonstellationen zum vornherein unmöglichen) exakten Beweises - zulässig erscheint. In dem von der Beschwerdeführerin im Weiteren zitierten Bundesgerichts-Urteil vom 28. August 2003 (2P.45/2003) ging es um eine Erhöhung der Anschluss-Beiträge zur Deckung von Anschlusskosten, welche in früheren Jahren bereits effektiv angefallen waren (vgl. Urteil 2P.45/2003, a.a.O., E. 5.3 zweiter und dritter Absatz); solches steht vorliegend offensichtlich nicht zur Diskussion. Insgesamt erscheint damit die Schlussfolgerung begründet, dass bei Reserven per Ende 2011 von gut 5 Mio. Franken und den vorinstanzlich auf 1.2 Mio. Franken geschätzten Anschlussbeiträgen für 2012-2016 sich verfügbare Mittel von insgesamt rund 6.2 Mio. Franken im erwähnten Zeitraum ergeben. Auf der Verwendungsseite stehen geplante Investitionen von rund 5.3 Mio. Franken an, so dass per Ende 2016 ein prognostischer Reservebetrag von 0.9 Mio. Franken verbleibt. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass Reserven in dieser Höhe für eine Gemeinde mit rund 5'500 Einwohnern nicht als übersetzt bezeichnet werden können, zumal überdies auf der Ausgabenseite für das Jahr 2016 nicht restlos abschätzbare Kostenrisiken mit Bezug auf das Bachsanierungs- und Kanalisationsprojekt "Hörnlistegkanal" bestehen. Ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip kann aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht als belegt gelten, zumal mit Blick auf das Prinzip der Gesamtkostendeckung einzelne Beiträge im allgemeinen gar nicht gegen das Kostendeckungsprinzip verstossen können (VerwGE B 2004/14 vom 23. April 2004, E. 2e/aa mit Hinweisen). Mit ihrer Feststellung, wonach aus den Rechnungen der Spezialfinanzierung und den Investitionsvorhaben im Bereich der Abwasserentsorgung nicht erkennbar sei, dass die Anschlussbeiträge den künftigen Finanzbedarf klar



überschreiten würden (act. G 2 S. 14), hat die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen nicht überschritten oder fehlerhaft ausgeübt.

5. Die Versicherungswerte der GVA wurden per 1. Januar 2007 und 1. Januar 2009 um jeweils 5% an die Bauteuerung angepasst (ABI 2006, 3432; Jahresberichte GVA AFS 2006, S. 11 und 2009, S. 9), was zu einer Aufwertung des ursprünglichen Neuwertes der Liegenschaft von Fr. 7'000'000.-- um insgesamt 10.25% (5% von 100% und 5% von 105%) auf Fr. 7'717'500.-- führt. Hinsichtlich der Berechnung der Nachzahlung hielt die Vorinstanz fest, die Beschwerdegegnerin habe bei der Berechnung des aufgewerteten Neuwertes mit einem Faktor von 10% statt 10.25% gerechnet. Zuzufolge Geringfügigkeit der Differenz von Fr. 525.-- (30‰ von [0.25% von Fr. 7'000'000.--]) könne auf eine Anpassung des Abgabebetrags verzichtet werden (act. G 2 E. 3). Dazu ist festzuhalten, dass der von der Beschwerdeführerin geschuldete Kanalisationsanschlussbeitrag unter Zugrundelegung der korrekten Neuwert-Aufwertung von Fr. 7'717'500.-- zu berechnen ist. Dem von der Beschwerdegegnerin in Rechnung gestellten Beitrag von Fr. 46'031.-- ($0.03 \times$ [aktueller Neuwert von Fr. 9'166'000.-- abzüglich aufgewerteter Neuwert von Fr. 7'700'000.-- und Freibetrag von Fr. 40'000.--] + 7.6% Mehrwertsteuer; act. G 8/16 Beilage 15) steht somit der aufgrund der korrigierten Neuwert-Aufwertung berechnete Beitrag von Fr. 45'466.-- ($0.03 \times$ [aktueller Neuwert von Fr. 9'166'000.-- abzüglich aufgewerteter Neuwert von Fr. 7'717'500.-- und Freibetrag von Fr. 40'000.--] + 7.6% Mehrwertsteuer) gegenüber. Aus dem Vergleich der beiden Beitragsberechnungen resultiert eine Differenz zugunsten der Beschwerdeführerin von Fr. 565.--. Es lag nicht im Ermessen der Vorinstanz, der Beschwerdeführerin diesen Betrag (bzw. den von ihr unter Ausserachtlassung der Mehrwertsteuer mit Fr. 525.-- ermittelten Wert) vorzuenthalten.

6. Die Beschwerde ist somit in dem Sinn teilweise gutzuheissen, dass Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids aufgehoben und der von der Beschwerdeführerin geschuldete Kanalisationsanschlussbeitrag auf Fr. 45'466.-- festgesetzt wird.

6.1. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Ein nur geringfügiges Obsiegen bzw. Unterliegen wird bei der Kostenverlegung nicht berücksichtigt (R. Hirt, Die



Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 94). Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens gehen somit vollständig zulasten der Beschwerdeführerin. Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

6.2. Bei diesem Verfahrensausgang (kein mehrheitliches Obsiegen) besteht kein Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; vgl. R. Hirt, a.a.O., S. 182 ff.).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird in dem Sinn teilweise gutgeheissen, dass Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Rekursentscheids aufgehoben und der von der Beschwerdeführerin geschuldete Kanalisationsanschlussbeitrag auf Fr. 45'466.-- festgesetzt wird.

2./ Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

Dr. Walter Schmid