



Fall-Nr.: I/2-2020/61
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 26.10.2021
Entscheiddatum: 19.08.2021

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 19. August 2021

Art. 15 ff. GSchG (sGS 752.2). Abwasseranschlussbeitrag. Massgebend für die Berechnung des Gebäudebeitrags ist nicht die effektive Nutzung, sondern diejenige, die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt. Mitberücksichtigt ist daher auch eine potentielle künftige Nutzung. (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 19. August 2021, I/2-2020/61).

Präsident Titus Gunzenreiner, Richter Rudolf Lippuner und Richterin Eliane Kaiser,
Gerichtsschreiber Philipp Lenz

X AG, Rekurrentin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Werner Rechsteiner, Unterer Graben 1, 9001 St.
Gallen,

gegen

Gemeinderat Z, Vorinstanz,

betreffend

Abwasseranschlussbeitrag

Sachverhalt:



St.Galler Gerichte

A.- Die am 21. Oktober 1996 ins Handelsregister eingetragene X AG bezweckt die Entwicklung und Herstellung von Office- und Möbelsystemen und deren Handel, den Innenausbau, den Betrieb einer Schreinerei sowie den Handel mit Waren aller Art. Die Gesellschaft hat ihren Sitz in Z und ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 000 und 0000, wo sie eine Schreinerei betreibt. Am 21. August 2017 bewilligte der Gemeinderat der politischen Gemeinde Z (nachfolgend: Gemeinderat) einen Erweiterungsbau (Vers.-Nr. 0000) auf dem Grundstück Nr. 000 und dessen Zusammenbau mit dem bestehen Gebäude Vers.-Nr. 0000 auf dem Grundstück Nr. 0000. Der Erweiterungsbau wurde am 22. Oktober 2019 von der Bauverwaltung abgenommen.

B.- Mit Schreiben vom 11. Mai 2018 reichte die X AG beim Grundbuchamt Z ein Gesuch um Herabsetzung des Gebäudebeitrags für den Anschluss an die öffentliche Kanalisation ein. Sie führte aus, es sei unverhältnismässig, den Gebäudebeitrag von 26 Promille gestützt auf die Baukosten von rund Fr. 5'500'000.– festzulegen. Angemessen sei ein Beitrag von Fr. 13'000.–. Der Gemeinderat wies das Gesuch mit Verfügung vom 7. September 2020 ab. Er stützte sich auf die am 27. August 2020 in Rechtskraft erwachsenen Schätzungen der Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen (GVA) vom 8. Juli 2020 und legte die Gebäudebeiträge wie folgt fest:

Gebäude Vers.-Nr. 0000	Fr.	1'724.90 (inkl. MWST)
Gebäude Vers.-Nr. 0000	Fr.	172'660.35 (inkl. MWST)
Total beide Gebäude	Fr.	174'382.25 (richtig:174'385.25)

C.- Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 24. September 2020 erhob die X AG bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) Rekurs. Sie beantragte, die Verfügung des Gemeinderats vom 7. September 2020 sei aufzuheben und die Anschlussgebühr auf das zulässige Mass zu reduzieren, eventualiter sei die Sache zur Neuberechnung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten und Entschädigungsfolge.

Der Gemeinderat liess sich am 4. November 2020 zum Rekurs vernehmen und beantragte dessen Abweisung. Dazu nahm die X AG am 11. Januar 2021 Stellung.



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

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurshebung ist gegeben. Der Rekurs vom 24. September 2020 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. h Ziff. 5, Art. 45, Art. 47 und Art. 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- a) Anschlussbeiträge stellen Vorzugslasten dar, die als öffentliche Abgaben einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Der Gesetzgeber hat dabei Subjekt, Objekt und Höhe 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. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_67/2015 vom 12. November 2015 E. 2.1).

b) Im Rekurs ist zu Recht unbestritten, dass sich die veranlagte Nachzahlung grundsätzlich auf eine in formeller Hinsicht genügende gesetzliche Grundlage stützen kann. Das Abwasserreglement der Gemeinde Z (abgekürzt: AbwR), das unter anderem die Vorgaben von Art. 15 und 20 f. des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2, abgekürzt: GSchVG) umsetzt, wurde vom dafür zuständigen Gemeinderat am 11. Februar 1998 erlassen und unterstand vom 2. März bis 30. April 1998 dem fakultativen Referendum. Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage sind in diesen beiden Erlassen hinreichend bestimmt geregelt.



3.- Im Rekurs ist einerseits die Höhe des Gebäudebeitrags für den Anschluss des neuen Betriebsgebäudes (Vers.-Nr. 0000) an die öffentliche Kanalisation streitig. Andererseits ist umstritten, ob die Rekurrentin wegen der baulichen Veränderung des ursprünglichen Hauptgebäudes (Vers.-Nr. 0000) eine Nachzahlung zu leisten hat.

a) Die Rekurrentin bringt zusammengefasst vor, der Gemeinderat könne in Ausnahmefällen Flächen- und Gebäudebeiträge den besonderen Verhältnissen anpassen. In Art. 34 AbwR sei sodann explizit aufgeführt, dass als Sonderfälle insbesondere Gewerbe- als auch Industriebetriebe gälten, die eine ausserordentlich hohe oder tiefe Abwassermenge oder frachtmässige Belastung aufwiesen. Darunter fielen nach der Rechtsprechung auch Lagerhallen, die ausschliesslich wenige Personaltoiletten und einen unbedeutenden Wasseranschluss aufwiesen. Vor diesem Hintergrund sei die Beurteilung der Vorinstanz nicht nachvollziehbar, dass kein Sonderfall vorliege. Im Rahmen des Erweiterungsprojekts sei zunächst das Hauptgebäude mit einer Überdachung erweitert worden. Gemäss der Beurteilung des Grundbuchamts habe dies zu einer Wertvermehrung von Fr. 101'600.– geführt. Gestützt darauf habe die Vorinstanz eine Anschlussgebühr von Fr. 1'724.90 in Rechnung gestellt. Dabei verkenne sie, dass mit der Überdachung keinerlei sanitäre Anlagen erstellt worden seien und auch kein zusätzliches Schmutzwasser anfalle. Der Neubau werde für die Produktion und als Ausstellungsraum genutzt. Er umfasse zwei Stockwerke, verfüge aber lediglich über drei Nasszellen, und zwar eine Damen- und eine Herren-Toilette sowie zwei weitere Lavabos. Für die Produktion werde keinerlei Wasser bzw. Abwasser benötigt. Im Vergleich zum Gebäudevolumen und Gebäudewert verfüge der Neubau über sehr wenige sanitäre Anlagen. Auch im Vergleich zu anderen Gewerbe- und Industriebauten falle im Neubau überdurchschnittlich wenig Abwasser an. Die ursprüngliche Nutzung könne sodann nur angepasst werden, wenn bauliche Veränderungen vorgenommen würden und entsprechend auch eine Wertvermehrung eintrete. Es sei somit ausgeschlossen, dass der Abwasseranfall ohne Auslösung eines zusätzlichen Anschlussbeitrags in irgendeiner Weise beeinflusst werden könne. Zudem seien einer Umnutzung raumplanerische Grenzen gesetzt. So lasse es der Überbauungsplan "U" nicht zu, dort eine Autowaschanlage oder einen Garagenbetrieb anzusiedeln. Zu berücksichtigen sei weiter, dass der aktuelle Wasserbedarf von jährlich rund 34 Kubikmeter tiefer sei als derjenige einer vierköpfigen Familie in einem Einfamilienhaus, die im Durchschnitt rund



St.Galler Gerichte

180 Kubikmeter pro Jahr benötigte. Es sei daher nicht gerechtfertigt, eine derart hohe Anschlussgebühr zu erheben. Hinzu komme, dass das Meteorwasser vor Ort versickere und nicht in die Abwasserkanalisation eingeleitet werde. In Beachtung des Äquivalenzprinzips rechtfertige es sich daher, den Gebäudebeitrag von Fr. 172'660.50 um 90 Prozent zu reduzieren und auf maximal Fr. 17'266.05 festzusetzen.

Die Vorinstanz macht geltend, bei der Rekurrentin handle es sich um einen Schreinereibetrieb, der zusätzlich mit Waren handle und nebst Büro- bzw. Reserveflächen (380 m²) auch einen Ausstellungsraum habe, der dem Publikum offenstehe. Somit handle es sich nicht um einen Sonderfall im Sinn von Art. 34 Abs. 2 lit. a AbwR. Nebst den bestehenden vier Abwasseranschlüssen, sei das neue Gebäude mit zehn weiteren Reserveanschlüssen versehen, die eine Nutzungsänderung ohne bauliche Veränderungen ermöglichten, zumal die Nennwerte der Sammel-, Grund- und Grundstückanschlussleitungen so dimensioniert seien, dass mehr als genügend Kapazitäten auch für sämtliche derzeit ungenutzten Reserveanschlüsse beständen. Diese Parameter (effektive Anschlüsse und Reserveanschlüsse) seien bei der Dimensionierung der Abwasseranlagen massgebend. Dass das Meteorwasser vor Ort versickere sei nicht entscheidend. Hinsichtlich der Erweiterung des ursprünglichen Betriebsgebäudes sei festzuhalten, dass die Überdachung als Bestandteil des Gesamtbetriebs nicht isoliert betrachtet werden könne. Die Überdachung sei Bestandteil des Platzes und bilde die Verbindung der beiden Gebäude. Das Dachwasser versickere, und das anfallende Meteorwasser der Park- und Verkehrsfläche werde dem öffentlichen Mischwasserkanal zugeführt.

b) Nach Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.2, abgekürzt: GSchG) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgabe sind unter anderem die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen (Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG). Das Verursacherprinzip gilt an sich auch für den einmaligen Anschlussbeitrag, doch dürfen für dessen Berechnung noch andere kausalabgaberechtliche Grundsätze berücksichtigt werden.



Nach Art. 15 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2, abgekürzt: GSchVG) erhebt die politische Gemeinde 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. Die politische Gemeinde kann nach Art. 20 Abs. 1 GSchVG 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. 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 (vgl. 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 den 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).

Die Kostenüberwälzung erfolgt also mittels einmaliger Anschlussbeiträge und wiederkehrender Benutzungsgebühren. Erstere tragen zur Deckung der vom Gemeinwesen bereits in die öffentliche Abwasserentsorgungsinfrastruktur getätigten Investitionen bei. Dagegen decken die Benutzungsgebühren vornehmlich die laufenden und künftigen Kosten der Abwasserentsorgung (H.W. Stutz, Schweizerisches Abwasserrecht, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 192 f.).

Mit dem Beitrag gilt der Eigentümer eines an die öffentlichen Abwasseranlagen angeschlossenen Grundstücks den Mehrwert ab, der mit der jederzeit gesicherten schadlosen Ableitung und Reinigung des auf dem Grundstück anfallenden Schmutzwassers wie auch mit der gewährleisteten Ableitung des Meteorwassers verbunden ist (GVP 1998 Nr. 32). Der Beitrag stellt damit eine Vorzugslast dar (GVP 2003 Nr. 24). Die Vorzugslast ist eine Abgabe, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher



Sondervorteil erwächst. Der wirtschaftliche Sondervorteil liegt vornehmlich im Mehrwert, welcher einem Grundstück durch eine öffentliche Einrichtung entsteht. Mit dem Beitrag wird somit im Wesentlichen die Anschlussmöglichkeit abgegolten (GVP 1998 Nr. 32).

Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips nach Art. 5 Abs. 2 BV (SR 101) und des Willkürverbots nach Art. 9 BV dar. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die Höhe der Abgabe in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung, in deren Genuss die abgabepflichtige Person kommt, dem sogenannten wirtschaftlichen Sondervorteil, stehen muss (vgl. statt vieler F. Uhlmann, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, Bern 2015, S. 89 f. mit Hinweisen). Der einmalige Anschlussbeitrag für Abwasser bildet als Vorzugslast die Gegenleistung des Bauherrn für die Gewährung des Anschlusses der Baute an die vom Gemeinwesen erstellten und betriebenen Entsorgungsanlagen. Nach feststehender Rechtsprechung dürfen sich Anschlussbeiträge nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Abwasserentsorgung des Gebäudes erwächst. Dabei müssen bei der Bemessung der Anschlussgebühren aber nicht alle Umstände berücksichtigt werden, die im konkreten Fall das Mass der künftigen Inanspruchnahme der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung beeinflussen. Eine gewisse Schematisierung ist zulässig (vgl. BGer 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.2 und 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 5.1 mit Hinweisen). Diese 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 Verbrauch oder Gebrauch haben. Das Gleiche gilt auch im umgekehrten Sinn, indem kostenneutrale Umstände unberücksichtigt bleiben, obwohl sie sich auf die Beanspruchung der Infrastruktur auswirken (BGer 2C_847/2008 vom 8. September 2009 E. 2.2). Das Äquivalenzprinzip schreibt keine bestimmten Bemessungskriterien vor. Die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Beitragspflichtigen entspricht letztlich einem wertenden Vorgang, der sich der Anwendung von allgemeingültigen Formeln entzieht. Entsprechend gross ist der Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber (Waldmann, a.a.O., S. 83 f.). Da der Anschlussbeitrag als im Grundsatz einmalige Abgabe konzipiert ist, welche beim Anschluss eines neu erstellten Gebäudes oder Gebäudeteiles an die öffentliche Abwasserentsorgung erhoben und aufgrund der in diesem Zeitpunkt bekannten



Faktoren bemessen werden muss, sind einem alleinigen Abstellen auf den künftigen Abwasseranfall schon dadurch Grenzen gesetzt, dass das tatsächliche Mass der Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlagen einerseits noch gar nicht feststeht und andererseits die einer allfälligen Schätzung zugrundeliegende Annahme mögliche spätere Änderungen der ursprünglichen Nutzung, welche allenfalls ohne Auslösung eines zusätzlichen Anschlussbeitrages den Abwasseranfall zu beeinflussen vermögen, nicht erfassen kann. Im Falle von Anschlussbeiträgen ist daher nicht primär die effektive Nutzung massgeblich, sondern diejenige, die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt. Mitberücksichtigt werden darf daher auch eine potentielle zukünftige Nutzung (BGer 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.3). Aus den genannten Gründen ist es daher gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig, beim Abwasseranschlussbeitrag auf andere sachbezogene, nicht allein auf dem Verursacherprinzip gründende Bemessungskriterien wie etwa die anrechenbaren Geschossflächen oder die Gebäudeversicherungswerte abzustellen, da diese einen zwar pauschalen, aber im Normalfall einigermaßen verlässlichen Massstab zur Ermittlung des dem Grundeigentümer aus dem Anschluss erwachsenden Vorteils bilden (BGer 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.2 und 4.3). Es ist daher zulässig, den Anschlussbeitrag nicht nach der effektiv aktuellen Nutzung, sondern nach jenen Parametern zu bemessen, welche aufgrund planungsrechtlicher Vorgaben für die Dimensionierung der Abwasseranlagen massgebend waren. Zum obligatorischen primären Bemessungsfaktor wird die tatsächlich erzeugte Abwassermenge aufgrund des Verursacherprinzips erst bei den periodischen Entsorgungsgebühren (BGer 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.2 und 2C_1045/2013 vom 20. September 2014, E. 6.3 mit Hinweisen). Eine Abweichung von einer derartigen schematischen Berechnung ist gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich dann geboten, wenn – wie dies etwa bei Industriebauten der Fall sein kann – die Baute einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall aufweist (vgl. BGer 2C_356/2013 vom 17. März 2014 E. 5.2., 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.3 und 2P.232/2006 vom 16. April 2007 E. 3.1 und 3.4). Das Verwaltungsgericht hat bezüglich Industrie- und Gewerbebetrieben erwogen, unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit gehe es nicht an, solche Betriebe allgemein als Sonderfall zu verstehen. Ein Sonderfall komme nur dann in Frage, wenn die Beitragsfestsetzung einen Betrieb betreffe, der im Vergleich zu anderen gleichartigen



Betrieben besondere Verhältnisse aufweise (GVP 1992 Nr. 8). Unter die erwähnten Ausnahmen mit einem überdurchschnittlich tiefen Wasserverbrauch oder Abwasseranfall fallen bspw. Lagerhallen, die ausschliesslich eine einzige WC-Anlage und einen unbedeutenden Wasseranschluss aufweisen (Entscheide der VRK [VRKE] I/2-2012/74 vom 25. September 2013 E. 1.b und I/2-2015/46 vom 25. August 2016 E. 2.c und 2.d, im Internet abrufbar unter: www.sg.ch/recht/gerichte und dort unter Rechtsprechung). Gestützt auf diese Betrachtungsweise darf, soweit die massgebenden Vorschriften eine entsprechende Nachforderung vorsehen, auch bei nachträglichen baulichen Veränderungen, welche den Gebäudeversicherungswert erhöhen, ein ergänzender Anschlussbeitrag erhoben werden, ohne dass es auf die zu erwartende Mehr- oder Minderbelastung der öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungsnetze ankäme (BGer 2C_656/2008 vom 29. Mai 2009 E. 3.3 und 2P. 232/2006 vom 16. April 2007 E. 3.6).

c) Das AbwR der Politischen Gemeinde Z sieht folgende Regelung vor: Die Kosten für Erstellung und Sanierung der öffentlichen Abwasseranlagen werden unter anderem finanziert durch Beiträge der Grundeigentümer im Einzugsgebiet (Art. 23 lit. a AbwR). Gemäss Art. 31 Abs. 1 AbwR ist für Bauten und Anlagen auf einem Grundstück, das an die öffentliche Kanalisation angeschlossen wird, ein einmaliger Beitrag von 26 Promille des Neuwerts zu bezahlen. Der Neuwert wird nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1) bestimmt. Ist dies nicht möglich, wird der Neuwert aufgrund der Erstellungskosten sachgemäss festgesetzt (Art. 31 Abs. 2 AbwR). Erfährt eine Baute oder Anlage infolge baulicher Veränderungen eine Wertvermehrung, ist ein Beitrag von 26 Promille zuzüglich Mehrwertsteuer der Erhöhung des Neuwertes unter Berücksichtigung eines Freibetrages von Fr. 40'000.– zu bezahlen (Art. 32 Abs. 1 AbwR). Der Gemeinderat kann in Ausnahmefällen Flächen- und Gebäudebeiträge den besonderen Verhältnissen anpassen. Auch in diesen Fällen sind die dem Grundeigentümer durch die Abwasseranlagen entstehenden Vorteile und die Aufwendungen für die Anlagen zu berücksichtigen (Art. 34 Abs. 1 AbwR). Sonderfälle sind insbesondere Gewerbe- und Industriebetriebe, die eine ausserordentlich hohe oder tiefe Abwassermenge oder frachtmässige Belastung aufweisen (Abs. 2 lit. a), Kirchen und Kapellen (lit. b) sowie landwirtschaftlich genutzte Ökonomiegebäude (lit. c).



d) aa) In materieller Hinsicht sind sich die Rekursbeteiligten zu Recht einig, dass die Erstellung des Betriebsgebäudes Vers.-Nr. 0000 und dessen Anschluss an die öffentlichen Abwasseranlagen grundsätzlich die Pflicht zur Leistung eines Anschlussbeitrages auslöst. Die den Beiträgen zugrunde gelegten Gebäudewerte sind nicht streitig. Sie wurden von der GVA gestützt auf die Schätzung vom 8. Juli 2020 auf Fr. 6'166'000.– (Neubau Vers.-Nr. 0000) und Fr. 6'320'000.– (Vers.-Nr. 0000) festgelegt. Für den Neubau ergab sich ein Gebäudebeitrag von Fr. 160'316.– (2,6 % von Fr. 6'166'000.–) und für die bestehende Baute ein solcher von Fr. 1'601.60.– (2,6 % der Summe aus aktuellem Neuwert von Fr. 6'320'000.– abzüglich des bisherigen Neuwerts von Fr. 6'218'400.– und des Freibetrags von Fr. 40'000.–).

bb) Gemäss dem von der Rekurrentin eingereichten Zählerstandbericht (act. 14) verbrauchte sie im Neubau (Vers.-Nr. 0000) von Januar bis Oktober 2020 34 Kubikmeter Wasser; hochgerechnet auf ein Jahr ergibt sich ein Wasserverbrauch von rund 40 Kubikmeter. Aufgrund der resultierenden tiefen Abwassermenge wäre grundsätzlich von einem Sonderfall im Sinn von Art. 34 Abs. 2 lit. a AbwR auszugehen, der eine Anpassung des Gebäudebeitrags rechtfertigen würde (vgl. VRKE I/2-2015/46 vom 25. August 2016 E. 2d/bb). Aus dem definitiven Ausführungsplan "Kanalisation" (Rev. 30. Oktober 2019), ergibt sich jedoch, dass die Kanalisation des neuen Gebäudes für einen weit höheren Schmutzwasserverbrauch konzipiert wurde (act. 9/11). So bestehen im neuen Betriebsgebäude insgesamt zehn Reserveanschlüsse. Dies wurde von der Rekurrentin nicht substantiiert bestritten, weshalb auf einen Augenschein verzichtet werden kann. Die Kanalisation musste demnach für ein weit höheres Abwasservolumen ausgelegt werden, als es im Jahr 2020 gemessen wurde. Das Vorbringen der Vorinstanz, die Rekurrentin könne bspw. die im Obergeschoss vorgesehenen Ausstellungsküchen ohne namhafte wertvermehrnde Investitionen an die Kanalisation anschliessen, ist daher stichhaltig. Dies würde die Abwassermenge ohne betriebliche Nutzungsänderung erhöhen. Es ist nicht ersichtlich und wurde von der Rekurrentin auch nicht substantiiert dargelegt, inwiefern der Überbauungsplan "U" einer solchen Nutzung entgegenstehen könnte. Gemäss dem bis 30. September 2017 geltenden kantonalen Baugesetz diene diese Art der Sondernutzungspläne im Wesentlichen dazu, für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung und die besondere Bauweise zu ordnen (Art. 22 Abs. 1 aBauG [nGS 32-47]), und zwar unter Beibehaltung



der Zweckbestimmung der Zone (Art. 23 lit. b aBauG). Zudem erschliesst sich nicht, weshalb zehn Reserve-Grundanschlüsse erstellt wurden, wenn doch eine wasserintensivere Nutzung gar nicht zulässig sein soll. Darauf ist indes nicht weiter einzugehen, denn massgebend für die Berechnung des Gebäudebeitrags ist ohnehin nicht die effektive Nutzung, sondern diejenige, die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt (BGer 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 5.4 und 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.2). Mitberücksichtigt ist daher auch eine potentielle künftige Nutzung (BGer 2C_816/2009, a.a.O., E. 5.5 und 2C_101/2007, a.a.O., E. 4.2). Dass im vorliegenden Fall "auf Vorrat" eine unverhältnismässig hohe Anschlussgebühr erhoben wurde, wie im Rekurs geltend gemacht wurde, ist nicht ersichtlich. Selbst wenn von einem Sonderfall auszugehen wäre, müssten gemässe Art. 34 AbwR die dem Grundeigentümer durch die Abwasseranlage entstehenden Vorteile berücksichtigt werden. Solche ergeben sich zweifellos aus der Möglichkeit, die zehn Reserveanschlüsse zu aktivieren und wesentlich mehr Schmutzwasser abzuleiten, als im Jahr 2020. Das neu errichtete Gebäude ist demnach nicht mit einem nur über einen unbedeutenden Wasseranschluss verfügendes Lagerhaus zu vergleichen (VRKE I/2-2016/14 vom 24. August 2017 E. 3b).

cc) Hinsichtlich der Erweiterung des Hauptgebäudes (Vers.-Nr. 0000) ist bei der Festlegung der Nachzahlung von einem Gebäudebeitrag auszugehen, wie er bei erstmaligem Anschluss des Grundstücks an die Kanalisation nach dem geltenden Abwasserreglement zu leisten wäre. Gemäss Schätzung vom 8. Juli 2020 beträgt der Neuwert des Gebäudes auf dem Grundstück Nr. 0000 Fr. 6'320'000.– (act. 9/19). Der wirtschaftliche Sondervorteil, der dem Grundstück mit dem Anschluss an die Abwasseranlagen bei den bestehenden, nicht von einer ausserordentlich hohen Abwassermenge oder frachtmässigen Belastung geprägten Verhältnissen zukäme, wäre mit einem Anschlussbeitrag von Fr. 164'320.– (exkl. MWST) abzugelten. Die Vorinstanz legte ihrer Berechnung die Verkehrswertschätzungen vom 15. Februar 2011 und 8. Juli 2020 zugrunde und errechnete eine Neuwertdifferenz von Fr. 101'600.–:

Neuwert gemäss Schätzung vom 8. Juli 2020	Fr.	6'320'000.–
Neuwert gemäss Schätzung vom 15. Februar 2011 (aufgewertet)	Fr.	6'218'400.–



St.Galler Gerichte

Neuwertdifferenz	Fr.	101'600.–
Freibetrag gemäss Art. 32 Abs. 1 AbwR	Fr.	40'000.–
Relevanter Neuwert (Wertvermehrung)	Fr.	61'600.–

Gemäss Art. 32 AbwR löst eine solche Wertvermehrung eine Nachzahlung aus. Die nachträgliche Beitragszahlung für diese Differenz ist angesichts des Sondervorteilsprinzips unabhängig davon gerechtfertigt, ob damit auch eine Erhöhung der Beanspruchung der Ver- und Entsorgungsanlagen verbunden ist. Ob und inwieweit Investitionen einen Einfluss auf das Ausmass der Beanspruchung der Infrastrukturanlage haben, steht – Sonderfälle vorbehalten – im Hintergrund (Entscheid des Verwaltungsgerichts [VerwGE] B 2013/15 vom 11. März 2014 E. 3.5, im Internet abrufbar unter: www.sg.ch/recht/gerichte und dort unter Rechtsprechung). Die Nachzahlung wurde von der Vorinstanz nach den Vorgaben von Art. 32 AbwR korrekt auf Fr. 1'601.60 festgelegt (2,6 % von Fr. 61'600.–). Sie ist daher nicht zu beanstanden. Die Rekurrentin macht zudem nicht geltend, es seien bereits früher Anschlussbeiträge geleistet worden, die teuerungsbereinigt die Summe von Fr. 164'320.– erreicht oder gar überstiegen hätten. Diesfalls wäre der wirtschaftliche Sondervorteil, der sich für das Grundstück bei neuer Überbauung mit dem im Zeitpunkt der Schätzung vom 8. Juli 2020 bestehenden Gebäude und neuem Anschluss an die Kanalisation ergab, bereits abgegolten worden (vgl. dazu VerwGE B 2017/102 vom 6. November 2018 E. 2.2.4).

e) Die von der Vorinstanz erhobenen Gebäudebeiträge von Fr. 1'724.90 (Grundstück-Nr. 0000, Vers.-Nr. 0000) und Fr. 172'660.35 (Grundstück-Nr. 000, Vers.-Nr. 0000) sind somit nicht zu beanstanden. Der Rekurs erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

4.- Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die Rekurrentin die Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist zu verrechnen.



Bei diesem Verfahrensausgang besteht kein Anspruch auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten (Art. 98^{bis} VRP).

Entscheid:

1.

Der Rekurs wird abgewiesen.

2.

Die Rekurrentin bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'000.-; unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.