



Fall-Nr.: I/2-2011/35
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 20.10.2011
Entscheiddatum: 20.10.2011

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 20.10.2011

Art. 15 und 20 f. GSchVG (sGS 752.2). Die Nachbelastung des Kanalisationsanschlussbeitrages setzt eine Wertvermehrung zufolge baulicher Veränderung voraus. Bemessungsgrundlage bildet die Differenz des Gebäudewertes vor und nach der baulichen Veränderung unter Berücksichtigung der Teuerung. Ein Abstellen auf die Gebäudewertdifferenz, welche sich - unabhängig von einer die Neuschätzung auslösenden baulichen Veränderung - aus der ordentlichen Neuschätzung nach zehn Jahren ergibt, ist nicht zulässig, zumal bei wiederkehrenden jährlichen Investitionen der Freibetrag jedes Jahr abzuziehen wäre (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 20. Oktober 2011, I/2-2011/35).

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Rudolf Lippuner und Martin Würmli;
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

A.B.. und C. H. B., Rekurrenten,

vertreten durch lic.iur. Christina Nossung, Rechtsanwältin, Hauptstrasse 54,
8280 Kreuzlingen,

gegen

Gemeinderat S, Vorinstanz,

betreffend

Kanalisationsanschlussbeitrag (Nachbelastung)

Sachverhalt:



St.Galler Gerichte

A.- A. B. und C. H. B. sind je zur Hälfte Miteigentümer des Grundstücks Nr. 001 mit dem 14-Familienhaus und vier Garagen Vers.-Nr. 002 an der N-Strasse in S. Gemäss amtlicher Schätzung vom 10. Mai 2000 betrug der Neuwert des Gebäudes Fr. 2'705'000.--. Es wurde im Rahmen der alle zehn Jahre erfolgenden Neu beurteilung am 16. November 2010 neu mit einem Neuwert von Fr. 3'224'000.-- geschätzt. Aufgrund der Neuerterhöhung veranlagte die Finanzverwaltung der Gemeinde S A. B. und C. H. B. mit Rechnung Nr. xxx.x/2011 vom 20. Januar 2011 mit einem Gebäudebeitrag für den Kanalisationsanschluss von Fr. 4'234.--.

B.- Gegen die Veranlagung vom 20. Januar 2011 erhob A. B. mit Eingabe vom 8. Februar 2011 Rekurs beim Gemeinderat S mit der Begründung, bei den am Gebäude vorgenommenen Arbeiten habe es sich nicht um bauliche Veränderungen, sondern um Malerarbeiten an der Fassade gehandelt, die rein optischer Natur seien und den Neuwert der Immobilie nicht veränderten. Der Gemeinderat teilte den Rekurrenten am 15. März 2011 mit, der Rekurs habe kaum Aussicht auf Erfolg. Der aufgewertete Neuwert des Gebäudes betrage per 1. Januar 2010 Fr. 2'982'300.-- und der Neuwert gemäss rechtskräftiger Schätzung vom 16. November 2010 Fr. 3'224'000.--. Von der Differenz von Fr. 241'700.-- sei der Freibetrag von Fr. 30'000.-- abgezogen und 2% von Fr. 211'700.-- als Gebäudebeitrag erhoben worden. In den vergangenen zehn Jahren müsse das Gebäude durch Umbauten eine Wertvermehrung erfahren haben, ansonsten die "Grundstücksschätzungskommission" keine Wertvermehrung festgelegt hätte. Er empfahl einen Rückzug des Rechtsmittels und erhob für den Fall, dass daran festgehalten werde, einen Kostenvorschuss von Fr. 750.--.

Am 19. April 2011 trat der Gemeinderat S auf den Rekurs wegen Verspätung nicht ein. Zudem wies er den Rekurs für den Fall, dass darauf hätte eingetreten werden müssen, ab und auferlegte den Abgabepflichtigen die Entscheidegebühr von Fr. 750.--. Gemäss Mitteilung des Fachschätzers vom 15. April 2010 seien in den letzten zehn Jahren mehrere Küchen durch solche mit besserem Standard (Granitabdeckungen, Geschirrwashmaschinen) ersetzt, verbesserte Isolationen mit Verputz und ein neues Vordach über den Garagentoren angebracht, teilweise die Bäder mit einer Standardverbesserung saniert und für die Waschküche ein Secomat angeschafft worden. Von den Investitionen gemäss Angaben der Grundeigentümer von



St.Galler Gerichte

Fr. 810'000.-- zwischen 2001 und 2010 seien ca. 30% als wertvermehrend infolge Standardverbesserung festgelegt worden.

C.- Gegen den am 29. April 2011 versandten Rechtsmittelentscheid vom 19. April 2011 erhoben A. B. und C. H. B. durch ihre Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 16. Mai 2011 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien der angefochtene Entscheid und die Rechnungsverfügung Nr. xxx.x/2011 aufzuheben und es sei festzustellen, dass keine Nachzahlung geschuldet sei.

Mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2011 beantragte die Vorinstanz, der Rekurs sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Im Rekursverfahren wurden am 30. August 2011 Abklärungen zu den zwischen 2001 und 2011 für das Grundstück Nr. 001 erteilten Baubewilligungen getroffen (vgl. act. 13 und 14).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten 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 Rekurerhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 16. Mai 2011 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. h Ziff. 5, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist grundsätzlich einzutreten. Eine allfällige Aufhebung des angefochtenen Entscheides und der ihm zugrunde liegenden Rechnung ohne Rückweisung an die Vorinstanz zu neuem Entscheid entspricht ebenso wie eine allfällige Abweisung des Rekurses einem gestaltenden Sachurteil, so dass sich eine Feststellung zur Nachzahlungspflicht erübrigt (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 559 f.). Auf den entsprechenden Antrag ist deshalb mangels Feststellungsinteresses nicht einzutreten.

2.- Die Vorinstanz ist auf das Rechtsmittel der Rekurrenten vom 9. Februar 2011 (Poststempel) nicht eingetreten mit der Begründung, es sei zu spät erhoben worden.



Die angefochtene Rechnung vom 20. Januar 2011 sei mit B-Post zugestellt worden und müsse deshalb spätestens am 24. Januar 2011 bei den Grundeigentümern eingetroffen sein. Die 14-tägige Rekursfrist habe am 25. Januar 2011 begonnen und sei am Montag, 7. Februar 2011 abgelaufen. Die Rekurrenten halten dem entgegen, es trete eine Umkehr der Beweislast ein, wenn die Behörde ihren Entscheid nicht mit eingeschriebener Sendung zugestellt habe und die handelnde Partei deshalb den vollen Beweis der Rechtzeitigkeit nicht erbringen könne.

Für den Fall, dass die Rechtsmittelfrist durch den Empfang der Verfügung ausgelöst wird, fällt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Behörde die Beweislast für das Datum zu, wenn sie die Beweislosigkeit durch den uneingeschriebenen Versand verursacht hat (vgl. BGE 114 III 53 f.). Wann die am Donnerstag, 20. Januar 2011 ausgestellte Rechnung uneingeschrieben und mit B-Post spedierte wurde und ob sie bereits am Montag, 25. Januar 2011, den Rekurrenten zugestellt wurde, kann die Vorinstanz nicht belegen. Ebenso wenig können die Rekurrenten, die ortsabwesend waren, den Zeitpunkt der Zustellung an einem späteren Datum beweisen.

Ausgehend von der Postaufgabe des Rekurses am 9. Februar 2011 ist die Rechtsmittelfrist unbestrittenermassen eingehalten, wenn die angefochtene Rechnung frühestens am Dienstag, 26. Januar 2011 zugestellt wurde. Ein solcher Postlauf ist – insbesondere angesichts des dazwischen liegenden Wochenendes – bei einem mit B-Post versandten Brief keineswegs unwahrscheinlich. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt es nicht ausserhalb jeder Wahrscheinlichkeit, dass zwischen der Aufgabe eines Briefes als B-Post und der Zustellung 22 Tage verstreichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.54/2000 vom 5. Juli 2000, in: StE 2001 B 93.6 Nr. 22). Auch wenn die Rekurrenten nicht eine Zustellung nach dem 25. Januar 2011 geltend machen – wegen Ortsabwesenheit ist den Rekurrenten das Datum der Zustellung nicht bekannt – kann angesichts der für die Einhaltung der Rechtsmittelfrist ausreichenden Zustellung am 26. Januar 2011 und damit eines Postlaufs von maximal sechs Tagen, darin enthalten ein Wochenende, nicht von einer verspäteten Erhebung des Rechtsmittels bei der Vorinstanz ausgegangen werden (vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts B 2008/22 vom 30. April 2008, publiziert auf www.gerichte.sg.ch). Zudem haben die Rekurrenten, die geltend machen, bis am 6. Februar 2011 auslandabwesend gewesen zu sein, das Rechtsmittel umgehend nach ihrer Rückkehr am 8. Februar 2011 erhoben.



Die Vorinstanz hätte dementsprechend ohne Vorbehalt auf den Rekurs eintreten müssen.

3.- Die Vorinstanz ist im Dispositiv des angefochtenen Entscheids auf das Rechtsmittel nicht eingetreten (Ziff. 1) und hat es gleichzeitig abgewiesen (Ziff. 2). Ein solches Dispositiv ist in sich insoweit widersprüchlich, als über ein Rechtsmittel, auf welches nicht eingetreten wird, nicht gleichzeitig materiell entschieden werden kann. Indessen ist es zulässig, in einer Eventualerwägung – wie die Vorinstanz dies ebenfalls getan hat – darzulegen, warum den Begehren, wenn auf sie einzutreten wäre, in der Sache nicht entsprochen werden könnte. Wird gegen einen Nichteintretensentscheid bei der Verwaltungsrekurskommission Rekurs erhoben, prüft sie in der Regel lediglich die Frage, ob die Vorinstanz auf das Rechtsmittel zu Recht nicht eingetreten ist. Hätte die Vorinstanz eintreten und in der Sache entscheiden müssen, ist die Angelegenheit deshalb grundsätzlich zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid zurückzuweisen.

Eine Rückweisung der Angelegenheit wäre im Übrigen auch deshalb angezeigt, weil die Vorinstanz nach dem an die Rekurrenten gerichteten Schreiben vom 15. März 2011 zusätzliche Beweisabklärungen getroffen und ihrem Entscheid vom 19. April 2011 eine – aktenmässig nicht belegte – Mitteilung des Fachschätzers vom 15. April 2011 zugrunde gelegt hat, ohne den Rekurrenten Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben zu haben. Ebenso wenig hatten die Rekurrenten Gelegenheit, sich zur Frage der Rechtzeitigkeit ihrer Eingabe zu äussern.

4.- Eine Rückweisung zum Entscheid in der Sache erübrigt sich, wenn die Vorinstanz – wie im Fall der Rekurrenten – das Eintreten zu Unrecht abgelehnt hat, sich in den Entscheiderwägungen aber – im Sinn einer subsidiären Begründung – einlässlich mit den materiell-rechtlichen Vorbringen auseinandergesetzt und diese abgewiesen hat (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1029 mit Hinweisen).

a) Die Abgabeverfügung vom 20. Januar 2011 beruht auf einer in formeller Hinsicht genügenden gesetzlichen Grundlage. Das Abwasserreglement der politischen Gemeinde S stützt sich unter anderem auf die Art. 15 und 20 f. des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2). Es wurde vom Gemeinderat am 26. Juni 2000 beschlossen und unterstand vom 10. August bis



8. September 2000 dem fakultativen Referendum. Gemäss dessen Art. 26 Abs. 1 ist eine Nachzahlung zum Gebäudebeitrag von 2% der Erhöhung des Neuwertes unter Berücksichtigung eines Freibetrages von Fr. 30'000.-- zu leisten, wenn Bauten und Anlagen infolge baulicher Veränderungen eine Wertvermehrung erfahren. Nach Art. 26 Abs. 2 entspricht die Erhöhung des Neuwertes der Differenz zwischen dem letzten vor Beginn des Umbaus ermittelten Neuwert, multipliziert mit dem für das Jahr des Baubeginns gültigen Aufwertungsfaktor (lit. a) und dem nach dem Umbau neu ermittelten rechtskräftigen Neuwert (lit. b).

b) Die Nachzahlung zum Gebäudebeitrag knüpft an der Wertvermehrung infolge "baulicher Veränderungen" an. Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage wird auf den "nach dem Umbau" neu ermittelten rechtskräftigen Neuwert abgestellt. Während "bauliche Veränderungen" begrifflich keine Beschränkung auf eine einzelne Massnahme verlangen, sondern eine Zusammenfassung verschiedener Massnahmen zulassen, weist die Umschreibung der Bemessungsgrundlage darauf hin, dass ein bestimmter konkreter Umbau massgebend ist. Zur systematischen Auslegung sind angesichts der Regelung der Bemessungsgrundlage die Regeln zur Gebäudeversicherung und -schätzung beizuziehen.

Nach Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.1, abgekürzt: GGS) erfolgt eine Neuurteilung der Schätzung in der Regel alle zehn Jahre (lit. a), auf Antrag des Eigentümers (lit. b) sowie nach einer wesentlichen Veränderung der wertbestimmenden Eigenschaften eines Objektes (lit. c). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Nachzahlung der Anschlussbeiträge gemäss Art. 26 des Abwasserreglements an einem Umbau anknüpft, der zu einer wesentlichen Veränderung der wertbestimmenden Eigenschaften eines Objektes im Sinn von Art. 6 Abs. 1 lit. c GGS führt. Auf Beginn der Bauarbeiten sind insbesondere erhebliche bauliche Wertvermehrungen von wenigstens Fr. 30'000.-- zum steigenden Werte zu versichern (vgl. Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1, abgekürzt: GVG, in Verbindung mit Art. 20 der Verordnung zum GVG, sGS 873.11, abgekürzt: GVV).

Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b GGS erstattet der Eigentümer eines Gebäudes dem zuständigen Grundbuchamt insbesondere dann Meldung, wenn an einem bestehenden



St.Galler Gerichte

Gebäude bauliche Änderungen vorgenommen worden sind, welche die Schätzung des Objektes beeinflussen. Das Grundbuchamt meldet der Verwaltung der Gebäudeversicherungsanstalt Neubauten und bauliche Wertvermehrungen unter Angabe der Eigentumsverhältnisse, des Bauplatzes, der Versicherungsnummer, der Zweckbestimmung und der voraussichtlichen Baukosten sowie des tatsächlichen Baubeginns und der mutmasslichen Dauer der Bauarbeiten. Bauliche Wertvermehrungen, für die keine baupolizeiliche Bewilligung erforderlich ist, melden Versicherte vor Baubeginn dem Grundbuchamt. Unterbleibt diese Mitteilung, entfällt die dafür beanspruchte Versicherungsdeckung (Art. 21 Abs. 1 und 2 GVV). Stellen Versicherte nicht innert Monatsfrist nach Bauvollendung ein Schätzungsbegehren, leitet das Grundbuchamt das Schätzungsverfahren ein. Das Gebäude ist vollendet, wenn es bezogen ist oder beziehbar wäre (Art. 24 Abs. 1 und 2 GVV).

c) In den Jahren 2001 bis und mit 2010 investierten die Rekurrenten "für Erneuerungen und Altersentwertungen" unbestrittenermassen insgesamt Fr. 810'400.-- in das Grundstück Nr. 001, nämlich Fr. 43'900.-- im Jahr 2001, Fr. 50'970.-- im Jahr 2002, Fr. 57'160.-- im Jahr 2003, Fr. 123'900.-- im Jahr 2004, Fr. 75'870.-- im Jahr 2005, Fr. 63'520.-- im Jahr 2006, Fr. 15'870.-- im Jahr 2007, Fr. 134'620.-- im Jahr 2008, Fr. 109'590.-- im Jahr 2009 und Fr. 135'000.-- im Jahr 2010 (vgl. act. 10/4).
Rechnungen, die einen Rückschluss auf die konkret vorgenommenen Arbeiten zulassen, liegen nicht in den Akten. Eine Baubewilligung wurde einzig im Jahr 2003 für die Anlegung von drei zusätzlichen Autoabstellplätzen erteilt (vgl. act. 14). Bauliche Veränderungen im Innern sind lediglich bewilligungspflichtig, wenn sie baupolizeilich erhebliche Auswirkungen haben, wie der Einbau und die Abänderung von Liftanlagen, Umbauten mit statischen Änderungen von Bedeutung (vgl. Art. 78 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht; Baugesetz; sGS 731.1). Ebenso wenig wie Baubewilligungen liegen Meldungen der Grundeigentümer über bauliche Änderungen an das Grundbuchamt vor. Weder das Grundbuchamt (vgl. Art. 24 GVV) noch die Grundeigentümer haben im Zusammenhang mit baulichen Änderungen in den Jahren 2001 bis 2010 ein Schätzungsverfahren eingeleitet. Dies war insbesondere auch im Jahr 2003 nicht der Fall, obwohl davon auszugehen ist, dass die Baupolizeibehörde dem Grundbuchamt ein Doppel der Baubewilligung zustellte (vgl. Art. 31 GVV). Vielmehr wurde das Grundstück der Rekurrenten in den Jahren 2000



und 2010 im Rahmen der regelmässigen alle zehn Jahre erfolgenden Neubeurteilung geschätzt (vgl. act. 10/2 und 3; Art. 6 Abs. 1 lit. a GGS).

Selbst wenn in den einzelnen Jahren bauliche Veränderungen am Mehrfamilienhaus Vers.-Nr. 002 vorgenommen worden sein sollten, die zu einer Wertvermehrung im Sinn von Art. 26 Abs. 1 des Abwasserreglements führten, wäre je Umbau ein Freibetrag von Fr. 30'000.-- zu berücksichtigen gewesen. Bei einer Wertvermehrung innerhalb von zehn Jahren von Fr. 241'700.--, wie er sich aus der Differenz zwischen den unbestrittenen Neuwerten der amtlichen Schätzungen ergibt, verbleibt nach Abzug eines summierten Freibetrags von Fr. 300'000.-- – während zehn Jahren wurden alljährlich bauliche Veränderungen vorgenommen – kein für eine Nachzahlung relevanter Mehrwert. Die Vorinstanz macht auch nicht geltend, die Grundeigentümer hätten das Grundbuchamt zu Unrecht nicht über bauliche Veränderungen informiert, welche die Schätzung beeinflussten. Anhand der amtlichen Schätzung vom 16. November 2010 kann auch nicht ermittelt werden, inwieweit die im Jahr 2010 vorgenommene Fassadenrenovation zu einem schätzungsrelevanten Mehrwert von mehr als Fr. 30'000.-- geführt hat. Gleiches gilt auch für die über Fr. 30'000.-- liegenden Aufwendungen in den übrigen Jahren.

d) Insgesamt erweist sich deshalb der Rekurs als begründet. Dementsprechend ist er gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz vom 19. April 2011 und die ihm zugrunde liegende Rechnung der Finanzverwaltung der politischen Gemeinde S Nr. xxx.x/2011 vom 20 Januar 2011 sind aufzuheben.

5.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten von der politischen Gemeinde S zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 1'200.-- ist angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Da die Gemeinde finanzielle Interessen verfolgt, ist auf deren Erhebung nicht zu verzichten (Art. 97 Abs. 3 VRP). Die Finanzverwaltung ist anzuweisen, den Rekurrenten den Kostenvorschuss von Fr. 800.-- zurückzuerstatten.

Bei diesem Verfahrensausgang haben die Rekurrenten Anspruch auf volle Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98^{bis} VRP und Art. 98^{ter} VRP;



GVP 1983 Nr. 56), soweit diese aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Im Rekursverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistandes geboten. Die Rechtsvertreterin hat keine Kostennote eingereicht. Im Verfahren vor der Verwaltungsrekurskommission wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet, und zwar liegt der Rahmen zwischen Fr. 1'000.-- und Fr. 12'000.-- (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; abgekürzt: HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände, insbesondere des Aktenumfangs und des Aufwandes für die Rekurseingabe, erscheint ein Honorar von Fr. 1'800.-- (Barauslagen und Mehrwertsteuer inbegriffen, Art. 28^{bis} Abs. 1 und Art. 29 HonO) als angemessen. Entschädigungspflichtig ist die politische Gemeinde S.

Entscheid:

1. Der Rekurs wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz vom 19. April 2011 und die ihm zugrunde liegende Rechnung der Finanzverwaltung der politischen Gemeinde S Nr. xxx.x/2011 vom 20. Januar 2011 werden aufgehoben.
2. Die politische Gemeinde S bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'200.--.
3. Die Finanzverwaltung wird angewiesen, den Rekurrenten den Kostenvorschuss von Fr. 800.-- zurückzuerstatten.
4. Die politische Gemeinde S hat die Rekurrenten mit Fr. 1'800.-- (inkl. Barauslagen und Mehrwertsteuer) zu entschädigen.