



Fall-Nr.: B 2008/45
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.08.2008
Entscheiddatum: 19.08.2008

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. August 2008

Kausalabgaben, Anschlussbeiträge, Art. 8 BV (SR 101). Es verstösst gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, Anschlussbeiträge für Ferienhäuser und für Grundstücke auswärtiger Eigentümer höher anzusetzen als solche für ganzjährig bewohnte Häuser und für Bauten einheimischer Eigentümer (Verwaltungsgericht, B 2008/45).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Ortsgemeinde Flums-Grossberg, 8896 Flumserberg Bergheim,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. L.,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung I/2, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

M.,8050 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt T.,

betreffend

Wasseranschluss- und Feuerschutzzeinkaufsbeitrag

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die in der Stadt Zürich wohnhafte M. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. xxxx in Anggetlin/Flumserberg (politische Gemeinde Flums). Mit amtlicher Schätzung vom 26. April 2007 wurden die Neuwerte der auf diesem Grundstück neu erstellten Gebäude festgelegt. Das Wohnhaus, welches das abgerissene Gebäude mit einem Zeitwert von Fr. 70'000.-- ersetzte, sowie das Gartenhaus wurden mit Neuwerten von Fr. 1'200'000.-- bzw. Fr. 30'000.--, ohne Minderwerte, geschätzt.

Am 16. Juni 2007 stellte die Wasserversorgung Flums-Grossberg M. für das Wohnhaus eine Anschlussgebühr von Fr. 25'725.-- (Grundquote Fr. 200.-- zuzüglich 1,5 Prozent der Differenz des Neu- bzw. Zeitwertes von Fr. 1'200'000.-- und Fr. 70'000.-- samt einem Zuschlag von 50 Prozent wegen des auswärtigen Steuerdomizils) und für das Gartenhaus einen Feuerschutzzeinkaufsbeitrag von Fr. 325.-- (Grundquote Fr. 200.-- zuzüglich 1,5 Prozent des Zeitwertes von Fr. 30'000.--, davon 50 Prozent) zuzüglich 2,4 Prozent MWSt in Rechnung. Den gegen diese Rechnung erhobenen Rekurs vom 29. Juni 2007 wies der Verwaltungsrat der Ortsgemeinde Flums-Grossberg mit Entscheid vom 11. Juli 2007 ab.



B./ M. erhob durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 29. August 2007 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsrates und die Rechnungen über die definitive Anschlussgebühr sowie den Feuerschutzeinkaufsbeitrag seien aufzuheben, die definitive Anschlussgebühr sei auf Fr. 11'776.-- festzulegen und der zuviel bezahlte Betrag von Fr. 8'473.60 zuzüglich Zins von 5 Prozent seit 3. November 2005 sei zurückzuerstatten.

Mit Entscheid vom 9. Januar 2008 hiess die Verwaltungsrekurskommission den Rekurs gut und hob den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsrats der Ortsgemeinde Flums-Grossberg vom 11. Juli 2007 sowie die ihm zugrundeliegenden Rechnungen des Kassieramts vom 3. Mai 2007 auf. Sie veranlagte M. für das Wohnhaus und das Gartenhaus auf dem Grundstück Nr. 3549 mit Anschlussbeiträgen von Fr. 11'300.-- und Fr. 500.-- zuzüglich 2,4 Prozent MWSt. Zur Begründung führte sie im wesentlichen aus, die Erhebung eines höheren Anschlussbeitrags von Ferienhäusern und eines Steuerdomizilzuschlags von Eigentümern mit auswärtigem Primärsteuerdomizil lasse sich nicht mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbaren. Für das Gartenhaus sei zudem anstelle des Feuerschutzeinkaufsbeitrags ebenfalls ein Anschlussbeitrag nach der gleichen Bemessungsgrundlage wie beim Wohnhaus zu entrichten.

C./ Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 19. Februar 2008 erhob der Verwaltungsrat der Ortsgemeinde Flums-Grossberg Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den folgenden Begehren:

"1. Der angefochtene Rekursentscheid der Verwaltungsrekurskommission Nr. I/ 2-2007/26 vom 9. Januar 2008 sei aufzuheben;

2. Die Veranlagung der Beschwerdebeteiligten M. mit einem Anschlussbeitrag für das Wohnhaus Vers.-Nr. 0000 auf dem Grundstück Nr. xxxx, Grundbuch Flums, von CHF 25'725.00 zuzüglich 2.4 % MWST gemäss Rechnung vom 16. Juni 2007 sei zu bestätigen;

3. Die Beschwerdebeteiligte M. sei mit einem Anschlussbeitrag für das Gartenhaus Vers.-Nr. zzzz auf dem Grundstück Nr. xxxx, Grundbuch Flums, von CHF 975.00 zuzüglich 2.4 % MWST zu veranlagern;



4. Eventuell sei die Veranlagung der Beschwerdeberechtigten M. mit einem Anschlussbeitrag für das Gartenhaus auf dem Grundstück Nr. xxxx, Grundbuch Flums, von Fr. 500.00 zuzüglich 2.4 % MWST gemäss dem angefochtenen Entscheid zu bestätigen;

unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Mit Vernehmlassung vom 10. April 2008 beantragte die Verwaltungsrekurskommission die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid. Auch M. beantragte mit Vernehmlassung vom 7. Mai 2008 die Abweisung der Beschwerde. Die Ortsgemeinde Flums-Grossberg nahm mit Replik vom 27. Mai 2008 Stellung zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten.

Die einzelnen Vorbringen werden, soweit wesentlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen behandelt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Zur Erhebung der Beschwerde ist gemäss Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Ein Gemeinwesen ist zur Beschwerde befugt, wenn es durch einen Entscheid in gleicher oder ähnlicher Weise wie eine Privatperson betroffen ist. Dies trifft unter anderem für ein Gemeinwesen zu, das sich für die Rechtmässigkeit der von ihm erhobenen Abgaben zur Wehr setzt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 443 ff.). Die Ortsgemeinde Flums-Grossberg ist in ihren finanziellen Interessen berührt und somit zur Beschwerde legitimiert. Im übrigen entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 19. Februar 2008 sowie deren Ergänzung vom 5. März 2008 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Gemäss Art. 51 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG) erheben die Gemeinden vom Grundeigentümer



im Rahmen des ihm zukommenden Sondervorteils Beiträge an die Erschliessung. Beitragspflicht, Bemessung und Verteilung der Beiträge sowie das Verfahren der Einschätzung und Erhebung werden in Reglementen, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen geregelt (Art. 51 Abs. 3 BauG). Gestützt auf diese Bestimmung setzte die Beschwerdeführerin am 1. März 2003 ihr vom Finanzdepartement am 5. März 2003 genehmigtes Wasserreglement (abgekürzt WR) in Kraft. Dieses regelt die Abgabe von Trink- und Brauchwasser, die Löschwasserversorgung im Versorgungsgebiet sowie die Erhebung von Beiträgen und Gebühren.

2.1. Der Grundeigentümer hat nach Art. 39 Abs. 1 WR für Objekte, die dem Verteilnetz der Wasserversorgung angeschlossen werden, einen einmaligen Anschlussbeitrag zu entrichten. Der einmalige Anschlussbeitrag stellt eine Vorzugslast dar. Vorzugslasten sind ein wichtiges Instrument für die Finanzierung der baurechtlichen Erschliessung von Grundstücken (Wasser- und Energieversorgung, Abwasserentsorgung, Strassen). Sie ermöglichen die Abwälzung der Kosten öffentlicher Erschliessungsanlagen auf die Grundeigentümer direkt nach der Fertigstellung des Werks. Der Anschlussbeitrag ist bereits geschuldet, wenn für ein Grundstück die Möglichkeit des Anschlusses an das betreffende Versorgungsnetz geschaffen wird, wodurch ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil entsteht (A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 2003, S. 510). Als sog. Sondervorteil bezeichnet man einen dem Grundeigentümer zukommenden Vorteil wirtschaftlicher Natur, der im Verhältnis zu demjenigen, welcher der Allgemeinheit aus der Aktivität des Gemeinwesens erwächst, ein besonderer sein muss (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 556; GVP 2003 Nr. 24 mit Hinweisen; GVP 1988 Nr. 33; VerwGE B 2007/144 vom 7. Juli 2008). Im konkreten Fall besteht der Sondervorteil im Anschluss des Grundstücks der Beschwerdegegnerin an die Wasserversorgung und dem Einbezug in den Feuerschutz, was zu einer Wertsteigerung des Grundstücks führt (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 266).

2.2. Für Objekte, die nicht dem Verteilnetz der Wasserversorgung angeschlossen werden, hat der Grundeigentümer nach Art. 39 Abs. 2 WR unter anderem dann den einmaligen Anschlussbeitrag zu entrichten, wenn sie mit der nächstgelegenen Aussenkante nicht mehr als 30 m vom angeschlossenen Objekt entfernt sind (lit. b). Der Anschlussbeitrag setzt sich gemäss Art. 39 Abs. 3 WR aus einer festen Grundquote (lit.



a) sowie einem nach der Nutzungsart und dem Zeitwert des Objekts abgestuften Zuschlag (lit. b) zusammen. Die Grundquote wird für jeden Anschluss erhoben und beträgt Fr. 200.-- (Art. 40 WR). Der Gebäudezuschlag beträgt gemäss Art. 41 WR unter anderem für Ferienhäuser und Zweitwohnungen 1,5 Prozent des Zeitwerts (lit. a) und für Industrie- und Gewerbebetriebe sowie Wohnbauten 1 Prozent des Zeitwerts (lit. b). Für beitragspflichtige Eigentümer von Ferienhäusern und Ferienwohnungen, die ausserhalb der politischen Gemeinden Flums und Quarten Primärsteuerdomizil haben, erhöhen sich die Ansätze von Grundquote und Gebäudezuschlag um 50 Prozent (Art. 42 WR). Wird ein angeschlossenes Objekt abgebrochen oder zerstört und an dieser Stelle ein Neubau erstellt, so ist als Anschlussbeitrag der Gebäudezuschlag gemäss Art. 41 WR auf der Differenz zwischen den Zeitwerten der beiden Gebäude zu entrichten (Art. 44 Abs. 2 WR).

2.3. Gemäss Art. 49 WR hat der Grundeigentümer für Objekte, die nur in den Feuerschutz der Wasserversorgung gelangen, ohne ihrem Verteilnetz angeschlossen zu sein, einen einmaligen Feuerschutzbeitragsbeitrag zu entrichten. Für Objekte, die mit der nächstgelegenen Aussenkante nicht mehr als 250 m Luftlinie von einem Hydranten entfernt sind, beträgt nach Art. 50 WR der Feuerschutzbeitragsbeitrag 50 Prozent der Summe von Grundquote und Gebäudezuschlag gemäss Art. 40 und 41 WR. Schliesslich wird auch beim Feuerschutzbeitragsbeitrag ein Steuerdomizilzuschlag von 50 Prozent für beitragspflichtige Eigentümer von Ferienhäusern und Ferienwohnungen mit auswärtigem Wohnsitz erhoben (Art. 52 WR).

2.4. Die Anschlussbeiträge sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einerseits nach den zu deckenden Kosten oder Kostenanteilen zu bemessen und andererseits auf die Nutzniesser der öffentlichen Einrichtung nach Massgabe des diesen erwachsenden wirtschaftlichen Sondervorteils zu verlegen (BGE 110 Ia 209). Die Bemessung der Anschlussbeiträge hat sich nach dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip zu richten. Gemäss dem Äquivalenzprinzip müssen die Beiträge in Beziehung zum objektiven Wert der vom Gemeinwesen erbrachten Leistung stehen und sich in vernünftigen Grenzen halten (GVP 2003 Nrn. 3 und 24 mit Hinweisen; BGE 126 I 188; 122 I 289; 121 I 238; vgl. Hänni, a.a.O., S. 266). Das Äquivalenzprinzip wird aus Art. 8 und 9 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) abgeleitet (BGE 128 I 46). Das Kostendeckungsprinzip verlangt sodann, dass die Gesamteingänge an Kausalabgaben



den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten dürfen (BGE 126 I 188; Hungerbühler, a.a.O., S. 520). Bei der Erhebung von Anschlussbeiträgen hat das Gemeinwesen auch das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV zu berücksichtigen. Dieses verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dieser Grundsatz ist verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. statt vieler BGE 131 I 313 E. 3.2.). Eine Regelung verstösst schliesslich gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV, wenn sie sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (vgl. statt vieler BGE 132 I 157 E. 4.1.; 131 I 313 E. 3.2.; BGE 2C_153/2007 vom 10. Oktober 2007). Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Gestaltungsspielraum. Dieser ist insbesondere bei den öffentlichen Abgaben und bei der Verteilung der Last auf die Abgabepflichtigen gross (BGE 131 I 313 E. 3.2.). Bei der Bestimmung des Kreises der Abgabepflichtigen und der Bemessungsgrundlagen dürfen jedoch keine ungerechtfertigten Differenzierungen vorgenommen werden, und allfällige Abstufungen müssen auch ihrem Ausmass nach begründet sein (Hungerbühler, a.a.O., S. 527).

2.5. Bei gewissen Abgabearten unterscheiden die Gemeinden im Rahmen der Erhebung nach der Art der Nutzung der abgabepflichtigen Objekte oder nach dem Wohnsitz der Abgabepflichtigen. Im konkreten Fall ist streitig, ob allein aufgrund der Nutzung eines Grundstücks als Ferienhaus ein Gebäudezuschlag auf den Anschlussbeitrag zulässig ist und sich überdies ein sog. Steuerdomizilzuschlag auf diesen rechtfertigt. Das Bundesgericht entschied in diesem Zusammenhang, dass sich für die Bemessung des einmaligen Anschlussbeitrags der dem Eigentümer aus dem Anschluss erwachsende Vorteil und/oder die dem Gemeinwesen aus dem Bau der Wasserversorgungsanlagen entstehenden Kosten aufdrängten. Der Vorteil des Eigentümers sei bei Hauptwohnungen diesbezüglich zumindest nicht geringer als bei Zweitwohnungen, so dass unter diesem Gesichtspunkt eine Mehrbelastung von



Zweitwohnungen nicht begründet werden könne. Der Anschluss eines Ferienhauses verursache dem Gemeinwesen ungeachtet der zeitlich beschränkten Benützung weder höhere noch tiefere Baukosten als eine ganzjährig bewohnte Liegenschaft, selbst wenn die Wasserversorgungsanlage auf Spitzenbelastungen ausgerichtet werden müsse (BGE 2P.257/1996 vom 10. Juli 1997, in: ZBI 1999, S. 179 mit Hinweis auf BGE 101 Ia 193, S. 198 ff.). Der im Zeitpunkt des Anschlusses oder der Anschlussmöglichkeit erhobene einmalige Anschlussbeitrag könne nicht von den an diesem Stichtag gegebenen Eigentumsverhältnissen, sondern nur von den objektiven Eigenschaften der Liegenschaft abhängen (Hungerbühler, a.a.O., S. 528). Der Grundeigentümer solle dabei gestützt auf jene Parameter belastet werden, die im Zeitpunkt der Planung oder des Baus der Anlage deren Dimensionierung bestimmt hätten (BGE 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.3). Mit Bezug auf die Abwasserentsorgung führte das Bundesgericht aus, dass sich eine Erhöhung des Anschlussbeitrags für Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde nicht rechtfertigen lasse, soweit die Mehrkosten der Entsorgungsanlage mit der Zahl der Anschlüsse linear oder geringer anwachsen würden. Die bisher entstandenen oder durch den Bau weiterer Zweitwohnungen hinzukommenden Mehrkosten seien zumindest insoweit durch den einfachen Anschlussbeitrag gedeckt, als dieser überhaupt kostendeckend sei. Wenn dies nicht der Fall sei, müsse der Fehlbetrag gleichmässig auf alle Wohnungseigentümer verteilt und nicht nur einer Gruppe belastet werden (BGE 101 Ia 198 f.). Demgegenüber äussert Gygi die Auffassung, dass die Anschlussbeiträge für Auswärtige dann höher angesetzt werden dürften, wenn die Ortsansässigen nach dieser Finanzierungsart ungleich schwerer belastet würden (F. Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 273).

2.6. Im Zusammenhang mit den Benützungsgebühren ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung uneinheitlich. So erklärte das Bundesgericht kommunale Regelungen, die für die Trinkwasserversorgung von auswärts wohnenden Eigentümern höhere periodische Gebühren als von den in der Gemeinde wohnhaften verlangten, als gegen die Rechtsgleichheit verstossend (BGE 2P.402/1995 vom 5. September 1996). Nach einem neueren Urteil des Bundesgerichts muss der Ferienhauseigentümer hingegen in Kauf nehmen, dass er aufgrund der Ausrichtung der Wasserversorgung auf Spitzenbelastungen allenfalls bei den periodischen Benützungsgebühren stärker belastet wird, als es seinem tatsächlichen Wasserverbrauch entspreche (BGE 2P. 257/1996 vom 10. Juli 1997, in: ZBI 1999, S. 179). Das Bundesgericht erachtete in



seiner älteren Rechtsprechung eine unterschiedliche Behandlung von Einheimischen und Auswärtigen ausserdem dann als zulässig, wenn eine öffentliche Anstalt ihrem Zweck nach vorwiegend der einheimischen Bevölkerung dient (BGE 66 I 13) oder die in Frage stehenden Einrichtungen dauernd defizitär und aus den allgemeinen Mitteln des Gemeinwesens betrieben werden müssten. In diesem Fall rechtfertige sich unter Umständen die Bevorzugung der einheimischen Bevölkerung, da diese bereits durch die Entrichtung der allgemeinen Steuern ihren Beitrag an die Kosten der Einrichtung leiste (BGE 90 I 100). Eine gestützt auf die Art oder die Intensität der tatsächlichen Wohnnutzung erfolgende Differenzierung der Abgabebemessung ist somit nach der bundesgerichtlichen Praxis nur bei periodischen, auf einen bestimmten Zeitraum bezogenen Benutzungsgebühren gemacht werden (BGE 2P.257/1996 vom 10. Juli 1997, in: ZBI 1999, S. 179; vgl. Hungerbühler, a.a.O., S. 528; P. Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, URP 1999, S. 566).

3. Zwischen den Parteien ist streitig, ob die Unterscheidung zwischen ganzjährig bewohnten Wohnhäusern sowie Ferienhäusern und Zweitwohnungen auf objektiven Eigenschaften basiert und mit dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV vereinbar ist. Dabei handelt es sich um eine Rechtsfrage. Der massgebende Sachverhalt ist unbestritten, und die Einholung weiterer Beweise erübrigt sich.

3.1. Die Beschwerdeführerin hält fest, dass sich der Gebäudezuschlag vorerst aus der speziellen Ausgangslage rechtfertige, die sich aus ihrer Wasserversorgung ergebe. Beim Versorgungsgebiet handle es sich um eine Bergregion, was zu erheblichen Mehrkosten gegenüber der Wasserversorgung im Flachland führe. Neben den rund 1'000 Personen mit ständigem Wohnsitz und konstantem Wasserverbrauch müsse sie aufgrund der grossen Anzahl von Ferienhäusern und Zweitwohnungen in Spitzenzeiten insgesamt rund 9'000 Personen mit Wasser versorgen. Diese Schwankungen und Ausrichtungen auf die Spitzenzeiten verursachten erhebliche Mehrkosten für die Infrastruktur und den Betrieb, da die Kapazität innert kurzer Zeit an die sich gerade im Versorgungsgebiet aufhaltende auswärtige Wohnbevölkerung angepasst werden müsse. Die durch die Eigentümer der Ferienhäuser verursachten erheblichen Mehrkosten könnten über den Wasserverbrauch aufgrund von deren geringen Abnahmemengen durch die erhobenen Benutzungsgebühren nicht amortisiert werden. Die Unterscheidung zwischen ganzjährig bewohnten Wohnhäusern und Ferienhäusern



sei deshalb objektiv und verletze die Rechtsgleichheit nicht. Andernfalls müsste die ständige Wohnbevölkerung die Wasserversorgung in der Dimension einer Kleinstadt finanzieren. Genau dies wäre der Fall, wenn von den Eigentümern der Ferienhäuser kein erhöhter Anschlussbeitrag erhoben werden könnte. Der Gebäudezuschlag von 1,5 Prozent für Ferienhäuser und Zweitwohnungen sei deshalb gerechtfertigt.

3.2. Die Beschwerdegegnerin wendet ein, die Mehrkosten für die Wasserversorgung in der Bergregion fielen unabhängig von der Qualifikation als Wohn- oder Ferienhäuser an. Die Versorgungsanlage sei deshalb ungeachtet einer Differenzierung auf die genannten Spitzenkapazitäten auszubauen. Auch könnten Schwankungen im Wasserverbrauch der Beschwerdeführerin auf den einzelnen Anschluss keinen Einfluss haben. Die Beschwerdegegnerin bestreitet zudem, dass die Schwankungen zu erheblichen Mehrkosten für die Infrastruktur führten. Die Beschwerdeführerin müsse grundsätzlich davon ausgehen, dass sämtliche Wohnhäuser ständig bewohnt würden und es keine Ferienhäuser mehr gäbe. Die Unterscheidung zwischen Wohn- und Ferienhäusern stütze sich deshalb nicht auf ernsthafte sachliche Gründe und verletze das Rechtsgleichheitsgebot. Die Kosten aus dem Betrieb der Wasserversorgung seien nicht durch den einmaligen Anschlussbeitrag abzudecken, sondern durch die Gebühr für den Wasserbezug gemäss Art. 46 ff. WR.

3.3. Wie erwähnt ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Bemessung der Anschlussbeiträge auf die objektiven Eigenschaften des betreffenden Grundstücks und nicht auf die Eigentumsverhältnisse zum Zeitpunkt des Anschlusses an die Wasserversorgung abzustellen. Das Grundstück ist gestützt auf diejenigen Parameter zu belasten, die im Zeitpunkt der Planung bzw. des Baus der Anlage deren Dimensionierung bestimmt haben (BGE 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.3). Würde bei der Erhebung von Anschlussbeiträgen darauf abgestellt, ob eine Baute als ständiger Wohnsitz oder als Ferienhaus benützt wird, würden nach der Praxis des Bundesgerichts keine objektiven Eigenschaften des Grundstücks berücksichtigt, was unzulässig wäre. Die Vorinstanz hat daher zu Recht festgehalten, es könnten für die Bemessung der Anschlussbeiträge keine Anknüpfungspunkte hinzugezogen werden, die nur auf die Nutzungsart der Liegenschaft abstelten. Zwar ist der Beschwerdeführerin grundsätzlich zuzustimmen, dass durch den Bau von Ferienhäusern und Zweitwohnungen sowie der damit verbundenen Ausweitung der



Trinkwasserversorgung beträchtliche Schwankungen des Wasserverbrauchs und zusätzliche Kosten für die Infrastruktur und den Betrieb entstehen (vgl. Verbrauchstabelle Flums-Grossberg). Diese hauptsächlich durch die Bewohner von Ferienhäusern und Zweitwohnungen verursachten Schwankungen können aber keine unterschiedliche Festsetzung der Anschlussbeiträge rechtfertigen, da sie mit diesen nicht in direktem Zusammenhang stehen. Die Anschlusskosten sind für das Gemeinwesen ungeachtet der Nutzungsintensität der Liegenschaften gleich hoch, ist der Anschluss eines Wohnhauses an die Wasserversorgung doch nicht teurer als derjenige eines Ferienhauses (BGE 101 Ia 198). Damit ist der Beschwerdegegnerin beizupflichten, dass es für die Bemessung des Anschlussbeitrags nicht darauf ankommen kann, ob ein Grundstück ganzjährig als Wohnhaus oder als Ferienhaus genutzt wird. Entscheidend ist vielmehr, dass mit dem Anschluss der Liegenschaft an die Wasserversorgung die Voraussetzung für die ganzjährige Nutzung geschaffen wird, weshalb diese, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, auch auf die Spitzenzeiten auszurichten ist. Gegen eine unterschiedliche Behandlung von ständigen Wohnbauten und Ferienhäusern und damit eine unterschiedliche Bemessung der Anschlussbeiträge spricht schliesslich auch das Äquivalenzprinzip. Aus dem Anschluss an die Wasserversorgung kommt einem mit einem Ferienhaus oder einer Zweitwohnung überbauten Grundstück kein grösserer Sondervorteil zu als einem mit einem ständig bewohnten Haus überbauten Grundstück. Schliesslich steht das Argument der Beschwerdeführerin, wonach die ständige Wohnbevölkerung im Vergleich zu den Eigentümern von Ferienhäusern und Zweitwohnungen nur unterproportional für die sich auf 70-80 Prozent der Gesamtkosten belaufenden Fixkosten verantwortlich sei, in keinem direkten Zusammenhang mit der Bemessung der Anschlussbeiträge. Daran ändert auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts, wonach die durch die Eigentümer der Ferienhäuser verursachten Mehrkosten aufgrund von deren geringen Abnahmemengen durch die erhobenen Benützungsgebühren nicht amortisiert werden könnten. Dies ist für die Bemessung der Anschlussbeiträge nicht von Belang, sondern würde gegebenenfalls eine generelle Anpassung der Beiträge rechtfertigen. Allfällige Leistungen der Beschwerdeführerin aus allgemeinen Steuermitteln vermögen deshalb eine stärkere Belastung der auswärtigen Eigentümer nicht zu begründen. Wachsen die Mehrkosten der Versorgungsanlage mit der Zahl der Anschlüsse linear oder geringer, lässt sich daraus keine Erhöhung der Anschlussbeiträge für die auswärtigen



Eigentümer ableiten. Die bisher entstandenen oder durch den Bau weiterer Ferienhäuser hinzukommenden Mehrkosten sind durch die einfachen Anschlussbeiträge zu decken. Ein Fehlbetrag wäre nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht einer spezifischen Gruppe zu belasten, sondern müsste gleichmässig auf alle Pflichtigen verteilt werden (BGE 101 Ia 198 f.). Zu Recht entschied daher die Vorinstanz, dass der Gebäudezuschlag auf den Anschlussbeiträgen bei Ferienhäusern und Zweitwohnungen als rechtswidrig zu beurteilen ist und gegen das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV verstösst.

4. Im weiteren ist streitig, ob der in Art. 42 WR geregelte Steuerdomizilzuschlag von 50 Prozent auf die Grundquote und den Gebäudezuschlag für beitragspflichtige Eigentümer von Ferienhäusern und Zweitwohnungen mit Primärsteuerdomizil ausserhalb der Gemeinden Flums und Quarten rechtmässig ist.

4.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, gestützt auf Art. 50 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1, abgekürzt FSG) müsse sich die politische Gemeinde, sofern sie nicht selber Trägerin der Löschwasserversorgung sei, an den Kosten zur Sicherstellung von Löschwasser angemessen beteiligen. Personen mit Primärsteuerdomizil in den politischen Gemeinden Flums und Quarten trügen mit ihren Steuern indirekt in der Regel 15 bis 25 Prozent zum Haushalt der Ortsgemeinde bei. Die Eigentümer von Liegenschaften im Versorgungsgebiet ohne Primärsteuerdomizil in den besagten Gemeinden erlangten durch den Anschluss an die Wasserversorgung einen Sondervorteil, da sie von den Steuergeldern der politischen Gemeinden an die Löschwasserversorgung gemäss Art. 50 FSG profitierten, ohne an diese Steuergelder einen im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung adäquaten Beitrag zu leisten. Die beschränkte Steuerpflicht am Ort der gelegenen Sache vermöge diesen Sondervorteil nicht auszugleichen, weshalb sich die Erhebung des Steuerdomizilzuschlags rechtfertige.

4.2. Die Beschwerdegegnerin macht demgegenüber geltend, dass die Beschwerdeführerin die Höhe der Beteiligung der politischen Gemeinde an den Kosten zur Sicherstellung von Löschwasser bewusst nicht darlege, weshalb der behauptete Beitrag von 15 bis 25 Prozent nicht bewiesen sei. Durch den Anschluss an die Wasserversorgung erzielten alle Eigentümer und nicht nur diejenigen von Objekten



ohne Primärsteuerdomizil einen Sondervorteil. Daran ändere auch dann nichts, wenn die politische Gemeinde einen Beitrag an die Löschwasserversorgung leiste, zumal die Eigentümer von Ferienhäusern am Ort der gelegenen Sache beschränkt steuerpflichtig seien.

4.3. Wie in E. 2.5. ausgeführt, bemisst sich der Anschlussbeitrag des Grundeigentümers ausschliesslich nach den objektiven Kriterien der Liegenschaft. Es kann in diesem Zusammenhang deshalb keine Rolle spielen, ob das Primärsteuerdomizil des Grundeigentümers allenfalls ausserhalb der politischen Gemeinde liegt. Selbst wenn nach der älteren Rechtsprechung die unterschiedliche Behandlung von einheimischen und auswärtigen Grundeigentümern als zulässig betrachtet würde, weil die in Frage stehenden Einrichtungen dauernd defizitär sind und aus allgemeinen Mitteln des Gemeinwesens finanziert werden müssen (ZBI 1974, S. 394 mit Hinweis auf BGE 90 I 100), wäre eine solche Bevorzugung der einheimischen Grundeigentümer im vorliegenden Fall unzulässig, da die finanziellen Verhältnisse der Ortsgemeinde gesund sind (vgl. "Sarganserländer" vom 12. April 2007, S. 6). Eine Bevorzugung der einheimischen Bevölkerung im Zusammenhang mit dem Steuerdomizilzuschlag wäre auch dann nicht gerechtfertigt, wenn die einheimischen Steuerzahler gemäss Darstellung der Beschwerdeführerin für 15 bis 25 Prozent des Haushalts der Ortsgemeinde mittels allgemeiner Steuermittel aufkommen würden. Diese Zuwendungen betreffen Beiträge der politischen Gemeinden an die Löschwasserversorgung. Die Beschwerdeführerin hat diese Leistungen allerdings nicht näher substantiiert. Leistungen an die Löschwasserversorgung können aber nicht mit solchen an die Trinkwasserversorgung gleichgesetzt werden. Hinzu kommt, dass auch Grundeigentümer mit auswärtigem Wohnsitz durch ihre beschränkte Steuerpflicht am Ort der gelegenen Sache und durch die Entrichtung von Grundsteuern einen Beitrag zum Steueraufkommen der Standortgemeinden ihrer Grundstücke leisten. Zu Recht hat daher die Vorinstanz auch den Steuerdomizilzuschlag als mit dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV nicht vereinbar und deshalb als rechtswidrig qualifiziert.

5. In der Beschwerdeschrift anerkennt die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Feststellung, dass anstelle des Feuerschutzeinkaufsbeitrags auch für das Gartenhaus der einmalige Anschlussbeitrag gemäss Art. 39 Abs. 2 lit. b WR zu entrichten sei, da



die Distanz zwischen Garten- und Ferienhaus weniger als 30 m betrage. Für die rechtliche Zulässigkeit des Gebäude- und Steuerdomizilzuschlags für das Gartenhaus kann analog auf die Ausführungen in den Erw. 3 und 4 sowie auf diejenigen der Vorinstanz verwiesen werden. Die Erhebung des Gebäude- und des Steuerdomizilzuschlags auf dem Gartenhaus ist somit aus sachlichen Gründen nicht zu rechtfertigen und verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot in Art. 8 BV.

6. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten, da die Beschwerdeführerin überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Gebühr ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zu verrechnen.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98bis VRP). Ihr Vertreter hat keine Honorarnote eingereicht, weshalb das Honorar nach Ermessen festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO in Verbindung mit Art. 19 HonO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
- 3./ Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt L.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt T.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.