



**Fall-Nr.:** B 2017/24  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 20.10.2018  
**Entscheiddatum:** 20.10.2018

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 20.10.2018**

**Unterhaltssperimeter von Gemeindestrassen 3. Klasse, Sondervorteilsprinzip, Art. 77 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Art. 78 Abs. 1 StrG, sGS 732.1.** Unter einem Sondervorteil ist eine objektive Wertvermehrung eines Grundstücks im Sinne eines besonderen Nutzens aus der Einrichtung zu verstehen. Dieser besondere Nutzen ist Auswahlkriterium und zugleich Bemessungsgrundlage der Vorzugslast. Zur beitragspflichtigen Erschliessungsleistung gehören auch Unterhalt und Erneuerung; diese tragen dazu bei, den einst geschaffenen Sondervorteil aufrechtzuerhalten. Bei der Berechnung des Sondervorteils darf nach schematischen Grundsätzen vorgegangen werden. Massgebend ist die objektive Wertsteigerung und nicht die tatsächliche Nutzung der Grundstücke. Im konkreten Fall liegen keine Anhaltspunkte für einen ermessensfehlerhaften Beitragsplan vor. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass der Sondervorteil der im Gebiet liegenden Grundstücke mit Kraftwerksbauten und –anlagen zu tief und derjenige der Alpkorporationen vergleichsweise zu hoch worden wäre (Verwaltungsgericht, B 2017/24).

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;  
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

**Alpkorporation X.\_\_\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Werner Ritter, Ritter Advokatur,  
Im Forum, Bahnhofstrasse 24, Postfach 142, 9443 Widnau,

gegen

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

**Vorinstanz**,

und

**Politische Gemeinde Q.**\_\_, Gemeinderat,

**Beschwerdegegnerin**,

Gegenstand

**Beitragsplan Alpenstrasse K.**\_\_

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** Das Wald- und Alpgebiet des hinteren K.\_\_-tals in der politischen Gemeinde Q.\_\_  
wird ab der M.\_\_-brücke hauptsächlich durch Gemeindestrassen 3. Klasse  
erschlossen. Die Unterhaltskosten dieser Strassen wurden bis anhin von der  
Politischen Gemeinde Q.\_\_ (40 Prozent), der Schweizerischen Eidgenossenschaft (30  
Prozent), von der Kraftwerke Y.\_\_ AG (Y.\_\_; 25 Prozent) und vom Strassenunternehmen  
R.\_\_ – einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, welcher die Alpkorporationen und die



übrigen Grundeigentümer im Gebiet angehören – zu 5 Prozent getragen. Zuständig für den Unterhalt war das Strassenunternehmen.

**B.** Das Strassenunternehmen R.\_\_\_ ersuchte den Gemeinderat Q.\_\_\_ am 17. September 2007 um Übernahme der Strasse von der M.\_\_\_-brücke bis T.\_\_\_ als Gemeindestrasse 2. Klasse (mit der Folge, dass die Unterhaltskosten vollumfänglich von der Gemeinde getragen würden). Die Alpenkorporationen A.\_\_\_ und B.\_\_\_ ersuchten den Gemeinderat sodann, die Unterhaltungspflicht für die Alpenstrasse K.\_\_\_ neu zu regeln. An der Sitzung vom 30. Oktober 2007 beschloss der Gemeinderat, dem Umklassierungsgesuch bis zur X.\_\_\_-brücke zuzustimmen. Allerdings machte er die Rechtskraft eines (neuen) Unterhaltssperimeters für die Fortsetzung der strassenmässigen Erschliessung ab der X.\_\_\_-brücke und der (einzuführenden) Parkplatzgebührenpflicht im hinteren K.\_\_\_-tal zur Bedingung für ein entsprechendes Strassenplanverfahren. Für die Ausarbeitung eines neuen Kostenverteilers und der Statuten für das neu zu gründende Unternehmen "Alpenstrasse K.\_\_\_" setzte der Gemeinderat eine Perimeterkommission ein. Mit Beschluss vom 4. November 2008 erliess er den von der Perimeterkommission ausgearbeiteten Beitragsplan. Dieser sah vor, dass die Gemeinde unter dem Titel "Allgemeingebrauch" 10 Prozent des Nettoaufwandes des gemeinschaftlichen Unternehmens (d.h. nach Abzug der Einnahmen aus der Parkplatzbewirtschaftung und der Leistungen Dritter) trage. Die restlichen Kosten sollten nach einem Unterhaltssperimeter den Grundeigentümern angelastet werden (zum Ganzen vgl. act. 12.6/11).

Gegen den Beitragsplan erhoben mehrere Grundeigentümer Einsprache (act. 12.6/16 und 18). Sie rügten im Wesentlichen, die Alpwirtschaft müsse als wirtschaftlich schwächster Teil die Hauptlast (78.45 Prozent) des Strassenunterhalts tragen. Diese sei stattdessen der Gemeinde (50 statt 10 Prozent) und der Y.\_\_\_ (40 statt 19.85 Prozent) aufzuerlegen. Der Gemeinderat beschloss am 8. September 2009 auf Ersuchen der Einsprecher hin – zusätzlich zur unter dem Titel "Gemeingebrauch" bereits verfügten Beteiligung an den Unterhaltskosten – eine weitere Beteiligung von 30 Prozent an den Unterhaltskosten (act. 12.6/14). Die Perimeterkommission wies die Einsprachen in der Folge ab (act. 12.6/31). Im anschliessenden Rekursverfahren vor Verwaltungsrekurskommission erklärten sich die Verfahrensbeteiligten einverstanden,



## St.Galler Gerichte

dass der angefochtene Einspracheentscheid der Perimeterkommission widerrufen werde. Das Rekursverfahren wurde in der Folge abgeschrieben.

**C.** Im November 2013 – nach Abschluss eines Vertrages mit den Alpkorporationen A.\_\_\_ und C.\_\_\_ über die Parkplätze, dem Inkrafttreten des Parkplatzreglements und der Genehmigung der Gebührenordnung durch den Gemeinderat – legte die Perimeterkommission einen angepassten Beitragsplan auf. Neben der bereits erwähnten Beteiligung der Gemeinde (insgesamt 40 Prozent) erhöhte die Y.\_\_\_ ihren Anteil freiwillig und auf Zusehen hin auf 25 Prozent (vgl. act. 12.6/62). Im Beitragsplan blieb es hingegen bei einem Anteil der Y.\_\_\_ von 19.85 Prozent. Gegen die Neuauflage erhob unter anderem die Alpkorporation X.\_\_\_ Einsprache (act. 12.6/72). Sie beantragte namentlich, der Beitragsplan sei aufzuheben, und es sei stattdessen zunächst das Strassenstück M.\_\_\_-brücke – X.\_\_\_-brücke umzuklassieren, dann der Beitragsplan neu aufzulegen und schliesslich die Parkplatzbewirtschaftung umzusetzen. Eventualiter sei die Stichstrasse zu den Gebäuden der X.\_\_\_-alp in das Perimeterwerk aufzunehmen, der Anteil der Y.\_\_\_ auf 40 Prozent zu erhöhen, die Parkplatzbewirtschaftung auf die offiziellen Parkplätze zu beschränken und der Belagsschaden oberhalb des "X.\_\_\_-stutzes" objektiv zu bewerten. Die Perimeterkommission wies die Einsprache bezüglich Beitragsplan (als Ganzes), Unterhaltsanteil der Y.\_\_\_ und Belagsschaden ab. Bezüglich Aufnahme der X.\_\_\_-alp-strasse (inkl. Erhöhung der Kostenbeteiligung für die Einsprecherin von 1.64 auf 1.68 Prozent) hiess sie die Einsprache gut. Auf die weiteren in der Einsprache gerügten Punkte (z.B. auf die Frage nach der Koordination zwischen Umklassierung, Parkplatzbewirtschaftung und Unterhaltsperimeter) trat sie nicht ein (act. 12.6/78).

**D.** Gegen den Einspracheentscheid vom 29. Januar 2015 erhob die Alpkorporation X.\_\_\_ Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission (act. 12.1). Nachdem diese den Parteien einen Vergleichsvorschlag unterbreitet und am 20. September 2016 einen Augenschein durchgeführt hatte (act. 12/43), wies sie den Rekurs mit Entscheid vom 23. Januar 2017 ab, soweit sie darauf eintrat.

**E.** Gegen den Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, Widnau, für die Alpkorporation X.\_\_\_ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 8. Februar 2017 und



Ergänzung vom 1. Mai 2017 (act. 1 und 9) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den folgenden Anträgen (zuletzt in act. 9):

1. Der Rekursentscheid sei aufzuheben

2. Der Unterhaltssperimeter Alpenstrassen K.\_\_\_ sei wie folgt abzuändern:

Der Anteil der Y.\_\_\_ an den Unterhaltskosten sei gemäss ihrem effektiven Sondervorteil auf 40 Prozent der gesamten Unterhaltskosten festzusetzen.

Der nach Abzug der Beiträge der Y.\_\_\_ und der Politischen Gemeinde Q.\_\_\_ verbleibende Anteil von 10 Prozent (sic!) der gesamten Unterhaltskosten sei auf die übrigen Perimeterpflichtigen zu verlegen.

3. Eventualiter sei die Sache zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts an die Vorinstanzen 1 oder 2 zurückzuweisen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Politischen Gemeinde Q.\_\_\_.

Die Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) beantragte mit Vernehmlassung vom 3. Mai 2017 die Abweisung der Beschwerde; zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid (act. 11). Der Gemeinderat der Gemeinde Q.\_\_\_ (Beschwerdegegnerin) teilte am 30. Mai 2017 den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit (act. 14).

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. (...).

2.



**2.1.** Die anstossenden Grundeigentümer unterhalten die Gemeindestrassen dritter Klasse, wenn diese nicht von der politischen Gemeinde, einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Dritten unterhalten werden (Art. 55 Abs. 1 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG). Für den Unterhalt dieser Strassen wird ein Perimeter errichtet oder geändert, wenn der zweckmässige Unterhalt es erfordert oder die Belastung einzelner Grundeigentümer in einem Missverhältnis zu ihren Sondervorteilen steht (vgl. Art. 56 StrG). Ist eine dieser Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Rechtsanspruch auf Errichtung oder Änderung eines Perimeters (vgl. M. Möhr, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 2 zu Art. 56 StrG). In Art. 73 Abs. 1 StrG findet sich erneut der Grundsatz, wonach die Grundeigentümer die Kosten für Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen dritter Klasse tragen, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen. Die politische Gemeinde leistet Beiträge an die Unterhaltskosten (Abs. 2); diese werden bemessen nach Bedeutung der Strasse (lit. a), Belastung der Unterhaltungspflichtigen (lit. b) und öffentlichem Interesse (lit. c). Die politische Gemeinde leistet ferner Beiträge an Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen, soweit den Grundeigentümern durch den Gemeingebrauch verursachte Kosten entstehen (vgl. Art. 74 StrG). Nach Art. 77 Abs. 2 lit. a StrG wird für den Unterhaltspereimeter an Gemeindestrassen 3. Klasse das für den Strassenbau vorgesehene Kostenverlegungsverfahren sachgemäss durchgeführt. Beitragspflichtig sind Eigentümer von Grundstücken, denen ein Sondervorteil entsteht (vgl. Art. 78 Abs. 1 StrG). Die zuständige Gemeindebehörde – bzw. allenfalls die von dieser eingesetzte Schätzungskommission – erstellt den Beitragsplan. Dieser enthält einen Kostenvoranschlag, die beitragspflichtigen Grundstücke, die Anteile der Grundeigentümer, den Anteil der politischen Gemeinde sowie die Anteile Dritter (vgl. Art. 79 Abs. 1 und 2 StrG).

**2.2.** Die Kostenbeteiligung des Grundeigentümers an den Bau, Ausbau und Unterhalt von Gemeindestrassen dritter Klasse wird als Perimeterbeitrag bezeichnet; es handelt sich dabei um eine Vorzugslast (VerwGE B 2011/120 vom 17. Januar 2012 E. 2.1 mit Hinweis, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Als Vorzugslast gelten Abgaben, die als Beitrag an die Kosten einer öffentlichen Einrichtung einem beschränkten Kreis von Personen auferlegt werden, denen aus der Einrichtung wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen, sodass ein gewisser Ausgleich in Form eines besonderen Kostenbeitrags als gerechtfertigt erscheint, wie dies auch Art. 78 StrG festhält (GVP 1971 Nr. 9 mit Hinweisen; GVP 1978



Nr. 5; GVP 1990 Nr. 19 E. 4; GVP 1998 Nr. 29 E. 2b; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II: Besonderer Teil, Basel 1976, S. 784 mit Hinweisen; A. Weder, in: G. Germann, a.a.O., N 1 f. zu Art. 78).

**2.3.** Unter einem Sondervorteil ist eine objektive Wertvermehrung eines Grundstücks im Sinne eines besonderen Nutzens aus der Einrichtung zu verstehen. Der Nutzungsmehrwert entsteht nur für jenen beschränkten Kreis von Personen, deren Situation durch die betreffende Massnahme eine Verbesserung erfährt bzw. deren Werte und Nutzungsmöglichkeiten dadurch eine Steigerung erfahren (VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.4.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Der Sondervorteil ist zunächst Kriterium für die Auslese der Beitragspflichtigen (vgl. den Wortlaut von Art. 78 StrG; A. Ruch, Die Bedeutung des Sondervorteils im Recht der Erschliessungsbeiträge, in: ZBI 97/1996 S. 529 ff, S. 538 f.). Entsprechend hat der Perimeter zur Erhebung von Strassenbeiträgen alle Grundeigentümer einzubeziehen, deren Land aus der verkehrsmässigen Erschliessung einen Nutzen zieht (BGer 2C\_434/2008 vom 3. März 2009). Der durch die öffentliche Einrichtung geschaffene Vorteil darf nicht nur theoretischer Natur sein, sondern muss – zumindest objektiv betrachtet – einen Mehrwert darstellen, wobei unerheblich ist, ob der Mehrwert realisiert wird oder ob ein Abgabepflichtiger von seinem Vorteil, den er nutzen könnte, tatsächlich Gebrauch macht. Für die Beurteilung des Sondervorteils ist demnach nicht die effektive, sondern die mögliche Nutzung massgebend, wobei ein objektiver Massstab anzulegen ist (BGer 1C\_481/2012 vom 21. Dezember 2012 E. 2.1). Zur beitragspflichtigen Erschliessungsleistung gehören auch Unterhalt und Erneuerung, auch wenn diese keinen Mehrwert der erschlossenen Grundstücke bewirken. Sie tragen aber dazu bei, den einst vermittelten Sondervorteil aufrechtzuerhalten. Vorzugslasten können demnach auch dann erhoben werden, wenn die Grundstücke durch die Leistung keinen Wertzuwachs im engeren Sinn erfahren (Ruch, a.a.O., S. 542). Nebst der Auslese der Beitragspflichtigen dient der wirtschaftliche Sondervorteil nach der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung sodann der Bemessung der individuellen Kostenanteile. Dies ist Ausfluss des sog. "Äquivalenzprinzips". Dabei ist es vor dem Hintergrund des Willkürverbots (Art. 9 BV) und des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) zulässig, bei der Berechnung des Sondervorteils nach schematischen Grundsätzen vorzugehen (vgl. z.B. BGer 1C\_75/2012 vom 10. Juli 2012 E. 2.3.1 mit Hinweisen auf BGE 118 Ib 54 E. 2b; BGE 110 Ia 205 E. 4c sowie BGer 2C\_665/2009



## St.Galler Gerichte

vom 25. Februar 2011 E. 5.2, in: ZBI 113/2012 S. 103 ff., je mit Hinweisen; GVP 1998 Nr. 29 E. 2b mit Hinweisen; GVP 1971 Nr. 9 mit Hinweisen; vgl. sodann z.B. Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, Bern 2014, Rz. 911 ff. mit Hinweisen; B. Lengwiler, Allgemeine Perimetergrundsätze, in: Praxis des Strassenperimeters, St. Gallen 1981, S. 41).

**2.4.** Die praxisgemäss im Kanton St. Gallen angewandte Formel für die Vorteilsberechnung lautet:  $\text{Perimeterfläche} \times \text{Vorteils- oder Nutzungsfaktor} \times \text{Interessenprozente} = \text{Perimeterpunkte}$  (vgl. Lengwiler, a.a.O., S. 47; GVP 1998 Nr. 30). Die Zuhilfenahme eines Vorteilsfaktors entfällt dann, wenn bei sämtlichen Grundstücken dieselbe Nutzung vorliegt. Bestehen aber unterschiedliche Nutzungsarten, wird der Vorteilsfaktor zum entscheidenden Element der Mehrwertermittlung. In der Interessenwertung wird die benützte Länge der öffentlichen Strasse abgebildet. Diese Grundsätze gelten auch für das Landwirtschaftsgebiet (zum Ganzen vgl. H. Bütikofer, Der Perimeter im Landwirtschaftsgebiet, in: Praxis des Strassenperimeters, a.a.O., S. 63 ff.). Die Berechnung der Beiträge beruht auf dem Flächenprinzip. Abgebildet werden sowohl die Art und das Ausmass der land- und forstwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung (indem nach Kulturen bzw. Bodenqualität differenziert wird) wie auch die Nutzung des Werks durch die landwirtschaftlichen Bauten. Letzteres geschieht in Form von Zuschlägen zur Grundstücksfläche; diese werden mit einem Faktor, der die Intensität der Nutzung und Beanspruchung der zu bewertenden Strasse ausdrückt, multipliziert. Bei gewerblichen Bauten und Anlagen, durch welche die Strasse intensiver benützt und die Strasse mehr beansprucht wird, ist dieser Faktor wesentlich höher als bei landwirtschaftlichen Bauten. Bütikofer führt in seinem Aufsatz diverse Normzuschlagsflächen und -Faktoren an. Während der Faktor bei einer landwirtschaftlichen Scheune 30 beträgt, sei bei Gewerbebauten die Zuschlagsflächen (effektive Gebäudegrundfläche plus Grenzabstand) mit Faktoren zwischen 60 bis 120 zu berücksichtigen (S. 69). Bei der Interessenwertung wird festgestellt, in welchem Ausmass die zu bewertende Strasse für die Bewirtschaftung erforderlich ist (innere Beziehung) und wie weit die Strasse vom fraglichen Grundstück für die Beziehungen nach aussen benützt wird.

### 3.



**3.1.** Ob der streitige Unterhaltssperimeter rechtmässig ist, prüft das Verwaltungsgericht mit freier Kognition. Allerdings ist seine Überprüfungsbefugnis auf Rechtsverletzungen und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Die Festlegung eines Perimeters beruht auf kommunalem Ermessen; die Gemeinden sind in diesem Bereich autonom. Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, ist selbst dann noch keine Rechtsverletzung gegeben, wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, d.h. wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat, indem sie Ermessen ausgeübt hat, wo der Rechtssatz keines einräumt (Ermessensüberschreitung), auf eine Ermessensausübung verzichtet hat, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist (Ermessensunterschreitung) oder sie sich zwar formell an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt, gehalten hat, der Entscheid aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar ist und im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zum Sinn und Zweck des Gesetzes steht (Ermessensmissbrauch). Solche Entscheide sind rechtsfehlerhaft und müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (vgl. z.B. VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 2.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat die Angelegenheit im Übrigen als Fachgericht – bei den beiden nebenamtlichen Mitgliedern handelt es sich um Personen mit besonderen Fachkenntnissen (vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG; Art. 18 lit. b der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.113; Staatskalender 2017/18 S. 172) – mit entsprechend weitem technischen Ermessen beurteilt und zudem einen Augenschein durchgeführt. Das Verwaltungsgericht beschränkt sich deshalb auf die Prüfung, ob die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. VerwGE B 2017/1 vom 22. September 2018 E. 3.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), mit Hinweisen auf BGE 130 II 351 E. 5.3.2 mit weiteren Hinweisen, BGE 132 II 257 E. 3.2, BGer 2A.430/2006 vom 6. Februar 2007 E. 1.4 sowie BGer 2C\_783/2013 vom 27. Februar 2014 E. 2.2.1).



**3.2.** Die Vorinstanz hat zunächst – was unbestritten blieb – erwogen, das Verfahren zum Erlass des streitigen Unterhaltsperrimeters habe den gesetzlichen Vorgaben entsprochen. In materieller Hinsicht hat sie im Wesentlichen ausgeführt, der konkrete Sondervorteil sei eine geschätzte Grösse und damit mit Unsicherheiten belastet. Die fehlerhafte Bestimmung eines einzelnen Faktors müsse nicht die gesamte Schätzung als unrichtig erscheinen lassen. Auch wenn ein Perimeter den Eindruck mathematischer Überprüfbarkeit erwecke, sei das Ergebnis nicht eine mathematische Grösse, sondern ein Hilfsmittel, das der Schätzung des individuellen Sondervorteils diene. Bei der konkreten Anwendung des Perimetersystems sei die Gemeinde zudem autonom, und die Kognition der Verwaltungsrekurskommission bereits auf eine Rechtskontrolle beschränkt (vgl. Art. 46 Abs. 2 VRP). Die Formel "Fläche x Vorteils- oder Nutzungsfaktor x Interessenprozente = Perimeterpunkte" sei geeignet, eine gesetzeskonforme Kostenverteilung herbeizuführen. Bei landwirtschaftlichen Grundstücken seien die Perimeterflächen für überbauten Boden zu schätzen. Der Nutzungsfaktor drücke die Intensität der objektiv möglichen Nutzung aus. Je intensiver ein Grundstück nutzbar sei, umso stärker wirke sich dies auf die Strassenbenützung aus und umso grösser sei der Sondervorteil. Folglich gehe es auch beim angefochtenen Perimeter – umfassend eine Fläche von 48 km<sup>2</sup> und mit Strassen in der Länge von 13.4 km erschlossen – darum, ausgehend von der Grundstücksfläche mittels Nutzungsfaktor und Interessenwertung die mögliche wie auch die effektive Nutzung der Strassen einfließen zu lassen. Abgebildet werden solle die Intensität der Nutzung und die Beanspruchung der Strassen und nicht, wie die Rekurrentin geltend mache, der tatsächliche oder mögliche Umsatz oder Gewinn, den ein Grundeigentümer aus den vorhandenen Bauten und Anlagen im Perimetergebiet ziehe.

Die Perimeterpunkte für die einzelnen Grundstücke seien mittels dem beschriebenen Flächen- und Vorteilsprinzip ermittelt worden. Ausgehend von den Grundstücksflächen seien die unterschiedlichen Nutzungsarten inkl. Qualität des Bodens (Alpweide, Wald, Weidwald, Schutzwald, Hofraum und Anlagen) über differenzierte Vorteilsfaktoren in die Berechnung mit eingeflossen. Bei den Alpweiden seien Anpassungen nach Anzahl Grossvieheinheiten und Alpengszeit erfolgt. Für die einzelnen Gebäude sei je nach Gebäude- und Nutzungsart ein Flächenzuschlag gemacht worden. Die normierten Zuschlagsflächen variierten zwischen 100 und 4'500 m<sup>2</sup>; der Multiplikationsfaktor



## St.Galler Gerichte

(Vorteilsfaktor) zwischen 5 und 150. Insgesamt sei der Perimeter detailliert und nachvollziehbar verfasst.

Zur Bewertung der Y.\_\_\_ hielt die Vorinstanz fest, diese sei Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 0000 (45 m<sup>2</sup>) und 0001 (843 m<sup>2</sup>) im Perimetergebiet; auf einem weiteren Grundstück besitze sie eine Wasserfassung mit Betriebsanlage im Baurecht. Die Fläche der eigenen Grundstücke habe die Perimeterkommission mit dem Vorteilsfaktor 10 und 15.1 Interessenprozenten multipliziert. Für das Baurecht sei eine Fläche von 2'500 m<sup>2</sup> mit dem Faktor 10 multipliziert worden. Zudem seien Flächenzuschläge von 2'200 m<sup>2</sup> für die Wasserfassung mit Betriebsgebäude sowie 1'500 m<sup>2</sup> für die Wasserleitungen und Stollenanlagen aufgerechnet, diese mit einem Vorteilsfaktor von 150 multipliziert und mit 49.8 Interessenprozenten für die Benützungslänge gewichtet worden. Daraus ergebe sich ein Anteil der Y.\_\_\_ von 20.94 Prozent. Abgesehen vom Alphaus mit Sennerei und Restaurant T.\_\_\_ mit einem Flächenzuschlag von 4'500 m<sup>2</sup> gehörten die Flächenzuschläge zu den grössten. Mit Abstand am grössten sei der Vorteilsfaktor (150 im Gegensatz zu Faktoren zwischen 5 und 50); dieser liege sogar über der von Bütikofer empfohlenen Bandbreite für gewerbliche Liegenschaften (60 bis 120). Damit sei der Intensität der Nutzung und Beanspruchung der Strasse – die Y.\_\_\_ benütze die Strasse für die üblichen Kontrollfahrten und den üblichen Unterhalt kaum mit Lastwagen – hinreichend Rechnung getragen worden. Die Angemessenheit zeige sich auch im Vergleich mit den Alpkorporationen A.\_\_\_ und X.\_\_\_. Die Alpwirtschaft der Alpkorporation A.\_\_\_ werde von zahlreichen Touristen besucht, die mit Personenwagen und Postauto oder Cars, am Wochenende sogar mit dem Postautokurs anreisen würden. Hinzu komme die Bewirtschaftung einer Fläche von 9'034'955 m<sup>2</sup>. Für diese intensive Nutzung der Strasse, regelmässig auch mit schweren Fahrzeugen, sei deren Anteil vergleichsweise auf rund das Doppelte der Y.\_\_\_ (42.89 Prozent) festgelegt worden. Der Anteil der Beschwerdeführerin für eine Fläche von 2'113'096 m<sup>2</sup> und sieben Gebäuden auf zwei Alpen (X.\_\_\_ und G.\_\_\_) betrage demgegenüber lediglich 1.68 Prozent.

**3.3.** Die Beschwerdeführerin rügt, es sei anhand der Akten der Perimeterkommission nicht nachvollziehbar, wie hoch der wirtschaftliche Sondervorteil der einzelnen Perimeterpflichtigen sei und wie dieser ermittelt worden sei. Dies gelte sowohl für die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke als auch für die Wassernutzung



## St.Galler Gerichte

durch die Y.\_\_\_ und den Gemeingebrauch. Nach den eigenen Feststellungen werde die Strasse zu 30 Prozent durch die Y.\_\_\_ genutzt, zu 25 Prozent für den Neubau von Alpbäuden und Infrastrukturen, zu 20 Prozent durch die Waldwirtschaft, zu 15 Prozent durch die Alpwirtschaft für Vieh- und Materialtransport, zu 5 Prozent durch den öffentlichen Verkehr und zu weiteren 5 Prozent durch Jäger, Alppersonal, Besucher und Touristen. Der wirtschaftliche Nutzen der Grundstücke betrage für die Y.\_\_\_ im Perimetergebiet jährlich CHF 2 Mio (Wasserbezug im Wert von je CHF 500'000 für jede der vier Wasserfassungen), für die Gemeinde CHF 500'000 (Wasserzinsen), für die Alpkorporationen CHF 325'000 (Wertschöpfung der Alpwirtschaft im Perimetergebiet), für die Waldwirtschaft CHF 150'000 und für die Ferien- und Jagdhäuser CHF 50'000. Obwohl die Y.\_\_\_ den grössten wirtschaftlichen Nutzen und damit den grössten wirtschaftlichen Sondervorteil aus den Alpenstrassen zöge, sei dies bei der Festlegung des Perimeters nur ungenügend berücksichtigt worden; er müsse auf 40 Prozent erhöht werden.

Die Perimeterkommission vertrete den Standpunkt, für den Strassenperimeter werde das Benützungsprinzip angewendet. Das Wert- oder Ertragssystem finde demgegenüber keine Anwendung. Die Wasserkraftnutzung stehe in keinem direkten Zusammenhang mit dem Unterhaltskostenverteiler; das Einfliessenlassen von Umsatz- oder Renditeargumenten wäre willkürlich. Das Benützungsprinzip entspreche indessen nicht dem Sondervorteilsprinzip gemäss Art. 78 StrG; es sei rechtswidrig. Der Verteilschlüssel müsse nach sachlich haltbaren Gesichtspunkten ausgestaltet sein und dürfe keine Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich sei. Zwar sei der Perimeterkommission insofern zuzustimmen, als nicht vom effektiv erzielten, sondern vom erzielbaren Ertrag der Liegenschaften auszugehen sei. Dieser könne von den Alpkorporationen zu einem erheblichen Teil auch ohne Strassen realisiert werden. Die Nutzung der Wasserkraft im hinteren K.\_\_\_-tal sei hingegen ohne strassenmässige Erschliessung kaum denkbar. In keinem Zusammenhang stehe auch die Berechnung des Unterhaltsbedarfs der Bauten und Anlagen im Perimetergebiet aufgrund ihrer Neubauwerte. Der Unterhaltsbedarf habe nichts mit dem wirtschaftlichen Sondervorteil zu tun. Der Unterhaltsperimeter trage dem Sondervorteilsprinzip nur sehr ungenügend Rechnung, weil die Alp- und Ferienhauseigentümer überproportional und die Y.\_\_\_ viel zu wenig belastet würden. Der effektive Sondervorteil aus den Alpenstrassen komme nämlich mehrheitlich der Y.\_\_\_



und nicht den Eigentümern der Alpen und Ferienhäuser zu. So lasse sich mit den Wasserfassungen ein Ertrag von CHF 2 Mio erzielen, mit der Sennerei/Restaurant im "T.\_\_" CHF 20'000. Dennoch werde die Wasserfassung mit einem Vorteilsfaktor von 150 erfasst, die Sennerei mit 50. Das Verhältnis beim Ertrag von 100 : 1 spiegle sich in der Unterhaltsbelastung nicht wider (3 : 1). Die gravierenden Fehler bei der Ermittlung des Sondervorteils führten dazu, dass die Alpwirtschaft – und damit auch die Beschwerdeführerin – als wirtschaftlich schwächster Teil die Hauptlast (78.45 Prozent) des Strassenunterhalts tragen solle. Der Y.\_\_, welche den grössten Sondervorteil aus dem Strassenunterhalt ziehe, werde lediglich 19.85 Prozent angelastet. Der Unterhaltsperimeter verstosse somit in krasser Weise gegen das Vorteilsprinzip.

Gegen die Formel "Fläche x Vorteilsfaktor x Interessenprozente" sei zwar nichts einzuwenden. Die Vorinstanz weiche davon aber diametral ab, wenn sie den Sondervorteil anhand der Nutzbarkeit des Grundstücks und der damit verbundenen Nutzung der Strasse bemesse. Diese Auffassung führe zu einer Mehrbelastung von Grundstücken, die zwar Verkehr verursachten, deren Wertschöpfung aber gering sei. Demgegenüber werde der Perimeter für Grundstücke, die wenig Verkehr verursachten, aufgrund ihrer Nutzungsmöglichkeit aber eine hohe Wertschöpfung erzielen, reduziert. Eine solche Festlegung des Perimeters stehe in unauflösbarem Widerspruch zum Sondervorteilsprinzip. Die Vorinstanz verkenne dieses Prinzip, wenn sie im angefochtenen Entscheid ausführe, es gehe (bei der Vorteils- und Interessenwertung) um die Intensität der Nutzung und die Beanspruchung der Strasse und nicht um den tatsächlichen oder möglichen Umsatz oder Gewinn, den ein Grundeigentümer aus den vorhandenen Bauten und Anlagen im Perimetergebiet ziehe. Nach der Auffassung der Beschwerdeführerin kommt es aber gerade auf den wirtschaftlichen Vorteil und nicht auf die Benützung der Strasse an. Aufgrund des sehr hohen wirtschaftlichen Vorteils aus den Wasserfassungen der Y.\_\_ müssten sowohl die Flächenzuschläge als auch die Vorteilsfaktoren so erhöht werden, dass ein Beitrag an die Unterhaltskosten von 40 Prozent resultiere. Nur ein solcher Beitrag werde dem effektiven Sondervorteil der Y.\_\_ gerecht. Eine Korrektur des Sondervorteilsprinzips durch das Benützungsprinzip sei gesetzlich nicht vorgesehen.

**3.4.** Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin macht mit seinen Ausführungen im Wesentlichen geltend, der Perimeter beruhe auf sachfremden, gesetzwidrigen



Grundsätzen; die Vorzugslasten seien rechtsungleich verteilt. Er geht damit von einem Rechtsfehler im Kostenverteiler aus.

**3.4.1.** Zunächst ist festzuhalten, dass nach den Festlegungen der Perimeterkommission lediglich 60 Prozent der (Netto-)Unterhaltskosten auf die Grundeigentümer entfallen. Die restlichen 40 Prozent leistet die Beschwerdegegnerin unter verschiedenen Titeln. Die Aussage der Beschwerdeführerin, wonach die Alpwirtschaft als wirtschaftlich schwächster Teil die Hauptlast des Unterhalts tragen müsse (78.45 Prozent), ist überhöht und trifft in dieser Form nicht zu. Es handelt sich dabei lediglich um den Anteil der verschiedenen Alpkorporationen am Gesamtvorteil. Über die gesamten Unterhaltskosten gesehen tragen alle Alpkorporationen zusammen knapp die Hälfte der Kosten. Der Anteil der Beschwerdeführerin an den gesamten Unterhaltskosten beträgt nach der angefochtenen Berechnung ca. 1 Prozent (1.68 x 0.6), was in absoluten Zahlen einem (geschätzten) jährlichen Unterhaltsbetrag von CHF 150 entspricht (1 Prozent von CHF 15'000; vgl. Bericht der Schätzungskommission vom 22. Oktober 2008, act. 12/6/7 und 63 S. 6). Würde der Anteil der Y.\_\_\_ am Gesamtvorteil – wie von der Beschwerdeführerin beantragt – auf 40 Prozent erhöht, würde sich der Anteil der Beschwerdeführerin von 1.68 auf 1.26 Prozent reduzieren, was einer jährlichen Unterhaltslast von ca. CHF 113 (0.75 Prozent der Gesamtkosten) entspräche. Bereits die geringe Differenz von jährlich knapp CHF 40 drängt die Annahme eines Ermessensfehlers nicht auf.

**3.4.2.** Der Vorteilsausgleich ist nach Massgabe der objektiven Wertsteigerungen, welche die Grundstücke durch das öffentliche Werk erfahren, zu bemessen (vgl. E. 2.3 hiervor). Konkret ist zu beurteilen, inwiefern die durch den Bau der Alpenstrasse erfahrenen Wertsteigerungen durch den Strassenunterhalt aufrechterhalten werden. Die Beschwerdeführerin will diese Wertsteigerungen anhand der Erträge bzw. Ertragsmöglichkeiten bemessen haben. Dabei handelt es sich indessen nicht um die objektive Wertsteigerung, sondern um die konkrete Nutzungsmöglichkeit. Selbst wenn diese kapitalisiert würde, bliebe offen, inwiefern sie auf den Strassenunterhalt zurückginge. Insbesondere für die Wasserfassungen gilt, dass nicht die Strasse, sondern in erster Linie die entsprechenden Konzessionen für den Wert dieser Grundstücke und der darauf befindlichen Bauten und Anlagen kausal sind. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann damit nicht aus den konkreten



Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten auf den Kostenverteiler des gesamten Sondervorteils geschlossen werden. Der Vermögensvorteil besteht in der (abstrakten) Möglichkeit, das Erschliessungswerk für eigene Zwecke zu nutzen: Im Baugebiet wird etwa davon ausgegangen, dass ein Grundstück mit höherer theoretischer Ausnützung die Strasse intensiver beanspruchen kann und deshalb einen grösseren Sondervorteil aufweist. Insofern ist es zumindest nicht sachfremd, die Verteilung des Gesamtvorteils anhand des Benützungsprinzips zu plausibilisieren. Dies gilt jedenfalls solange, als auf die typische und nicht auf die derzeit herrschende Nutzung abgestellt wird. Der Vorinstanz kann entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden, sich diesbezüglich widersprüchlich oder rechtsfehlerhaft geäussert zu haben.

**3.4.3.** Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang die Edition der Geschäftsbücher sämtlicher Perimeterpflichtigen sowie der Beschwerdegegnerin beantragt, kann darauf mit Blick auf die obigen Ausführungen in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden (vgl. z.B. BGE 136 I 229 E. 5.3 mit Hinweisen auf BGE 134 I 140 E. 5.3 und 131 I 153 E. 3). Diese Unterlagen lassen keine Rückschlüsse auf die objektiv zu beurteilende Frage der Vermögensmehrwerte zu. Es erübrigt sich gleichermassen, gestützt auf diese Unterlagen eine Expertise zum Sondervorteil der Y.\_\_ einzuholen (vgl. den Antrag in act. 9 S. 9). Gleiches gilt für das beantragte Gutachten zur der effektiven Strassenbenützung (act. 9 S. 8). Ebenfalls ist nicht einzusehen, inwiefern ein Augenschein für die aufgeworfenen Rechtsfragen zusätzliche Erkenntnisse liefern könnte. Dies gilt umso mehr, als die Verfahrensbeteiligten bereits im vorinstanzlichen Verfahren Gelegenheit hatten, ihre Auffassungen an einem Lokaltermin zu erörtern (vgl. Augenscheinprotokoll in act. 12/43). Auf dessen Durchführung ist zu verzichten.

**3.4.4.** Ausgangspunkt für die konkret zu beurteilende Vorteilsbemessung sind die Grundstücksflächen der Pflichtigen; es handelt sich um einen sog. Flächenperimeter (vgl. Lengwiler, a.a.O, S. 46). Die Perimeterkommission differenzierte zunächst zwischen der Bodenbewirtschaftung (linke Spalte; Alpweide, Weidwald, Wald) und den auf den Grundstücken befindlichen Gebäuden (rechte Spalte). Für die Gebäude rechnete sie standardisierte Flächenzuschläge auf. Aus dem Kostenverteiler (act. 12.6/78) ergibt sich, dass die Y.\_\_ mit einer Grundstücksfläche von lediglich 3'388 m<sup>2</sup>



(Eigentum resp. Baurecht) bereits unter der Rubrik "Bodenbewirtschaftung" mit dem höchsten aller Vorteilsfaktoren (10 für die Anlagen) erfasst wurden, woraus sich 13'791 Interessenpunkte ergeben. Hinzu kommt ein Flächenzuschlag von 2'200 m<sup>2</sup> für die darauf befindlichen Wasserfassungen und Betriebsgebäude, der mit einem Vorteilsfaktor von 150 multipliziert wurde. Bei einer benützten Strassenlänge von 49.8 Prozent resultieren 164'340 Interessenpunkte. Auf jeden m<sup>2</sup> Grundstücksfläche entfallen nach dieser Berechnung 52.5 Interessenpunkte (164'340 / 3388). Zusätzlich wurde – unabhängig vom Grundeigentum – den Y.\_\_ ein weiterer Flächenzuschlag von 1'500 m<sup>2</sup> für die Wasserleitungen und Stollenanlagen aufgerechnet; wiederum mit einem Vorteilsfaktor von 150 (112'050 Interessenpunkte). Zieht man den Vergleich mit anderen Grundeigentümern, etwa mit der Alpkorporation C.\_\_, deren benützte Strassenlänge mit 41.6 Prozent mit derjenigen der Y.\_\_ in etwa vergleichbar ist, ergibt sich, dass diese Alpkorporation Grundstücke in einer Grösse von über 2.5 Mio. m<sup>2</sup> besitzt, pro m<sup>2</sup> jedoch nur ca. 0.06 Interessenpunkte vergeben wurden. Auch die von der Beschwerdeführerin zum Vergleich herangezogene Bewertung der Alpkorporation A.\_\_ mit Grundstücken im Halte von mehr als 9 Mio. m<sup>2</sup> liegt mit ca. 0.07 Punkten pro m<sup>2</sup> im ähnlichen Rahmen. Der Unterschied ergibt sich aus den Vorteilsfaktoren. Diese sind bei den Y.\_\_ sowohl bei der Bodenbewirtschaftung (10) als auch bei den Flächenzuschlägen für die Gebäude (150) mit Abstand am höchsten. Der Vorteilsfaktor von 150 für die gewerblichen Bauten und Anlagen der Y.\_\_ liegt sogar über der von der Literatur empfohlenen Bandbreite (60 bis 120; vgl. Bütikofer, a.a.O., S. 68).

**3.4.5.** Damit wird klar, dass die Perimeterkommission von einem ungleich höheren Vermögensvorteil der Y.\_\_ ausgegangen ist. Wie hoch dieser tatsächlich ist, kann weder für die Y.\_\_ noch für die übrigen Grundeigentümerinnen genau beziffert werden. Solange – wie hier – die nötigen Differenzierungen im Ergebnis sichtbar werden, dürfen die Sondervorteile anhand pauschaler Annahmen berechnet werden. Es liegen im Rahmen der hier vorzunehmenden Rechtskontrolle keine Anhaltspunkte vor, dass sich die Perimeterkommission von sachfremden Motiven hätte leiten lassen. Ein Ermessensfehler ist nicht erkennbar. Mit der Vorinstanz ist vielmehr festzuhalten, dass der Perimeter detailliert und nachvollziehbar verfasst ist. Auf die entsprechenden Darlegungen im angefochtenen Entscheid kann ohne weiteres ergänzend verwiesen werden.

#### 4. (...).



**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 bezahlt die Beschwerdeführerin. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.
3. Das Begehren der Beschwerdeführerin um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle