



Fall-Nr.: B 2022/129
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.01.2023
Entscheiddatum: 13.12.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 13.12.2022

Art. 44 FSG und Art. 59 FSV. Bei der Feuerschutzabgabe handelt es sich um eine Ko-stenanlastungssteuer. Die Feuerschutzabgabe steht im Einklang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit der Besteuerung, der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit (Verwaltungsgericht, B 2022/129).

Entscheid vom 13. Dezember 2022

Besetzung

Vizepräsidentin Lendfers, Präsident Zürn, Verwaltungsrichterinnen Zindel und Reiter, Verwaltungsrichter Zogg; Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

E. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Ursula Schmid, Steiner Rechtsanwälte,
Sonnenstrasse 5, Postfach 536, 9004 St. Gallen,

gegen

Gebäudeversicherung St. Gallen, Verwaltungsrat, Davidstrasse 37, Postfach,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



Gegenstand

Feuerschutzabgabe (Jahresprämienrechnung 2744991.82 vom 21. Januar 2021)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Gebäudeversicherung St. Gallen erhob in der Prämienrechnung vom 21. Januar 2021, Rechnungs-Nr. 0000003.03, gegenüber der E.__ AG, in S.__, als Eigentümerin der Grundstücke an der T.__ strasse, in S.__, Vers.-Nr. 01.00001, und an der R.__ strasse, in S.__, Vers.-Nr. 02.00002, u.a. eine gesetzliche Feuerschutzabgabe von CHF 537.35 und CHF 403.55 für das Jahr 2021 (act. G 11.9.1). Die von der E.__ AG am 3. Februar 2021 gegen die Erhebung der gesetzlichen Feuerschutzabgabe gerichtete Einsprache (act. G 11.9.2) wies die Gebäudeversicherung St. Gallen ab (Einspracheentscheid vom 19. März 2021, act. G 11.9.4).

B.

Dagegen erhob die E.__ AG am 8. April 2021 beim Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung St. Gallen Rekurs (act. G 11.1.1; zur ergänzenden Begründung vom 29. April 2021 siehe act. G 11.3), den dieser nach einem mehrfachen Schriftenwechsel (siehe hierzu act. G 11.9 ff.) mit Entscheid vom 22. Juni 2022, Register-Nr. 8.4/01-2022, abwies (act. G 2).

C.

C.a.

Den Rekursentscheid vom 22. Juni 2022 focht die E.__ AG (Beschwerdeführerin) mit Beschwerde vom 11. Juli 2022 beim Verwaltungsgericht an (act. G 1). In der ergänzenden Eingabe vom 22. August 2022 beantragte sie dessen Aufhebung und es sei auf die Erhebung der in Rechnung gestellten Feuerschutzabgabe zu verzichten; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. Zur Begründung brachte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, die Feuerschutzabgabe sei mit den verfassungsmässigen Grundsätzen der Rechtsgleichheit, der Allgemeinheit der Besteuerung sowie der Verhältnismässigkeit nicht zu vereinbaren. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz dürfe für den Vergleich der Abgabenerträge (und damit für den Vergleich der Abgabenbelastung verschiedener Personenkreise) nicht das ganze



St.Galler Gerichte

System des Feuerschutzes im Kanton St. Gallen betrachtet werden. Die Interessenlage der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer werde im Vergleich zu jener der Mobiliareigentümerinnen und -eigentümer unverhältnismässig hoch gewichtet (act. G 5).

C.b.

In der Vernehmlassung vom 5. Oktober 2022 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt der Argumentation der Beschwerdeführerin im Wesentlichen entgegen, dass bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Feuerschutzabgabe eine gesamtheitliche Betrachtung des Feuerschutzsystems im Kanton St. Gallen unter Beachtung der verschiedenen dazu beitragenden Einnahmequellen erfolgen müsse (act. G 10).

C.c.

Die Beschwerdeführerin verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme (vgl. act. G 12 f.).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 56 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung [GVG; sGS 873.1] i.V.m. Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRP; sGS 951.1]). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 i.V.m. Art. 45 Abs. 1 VRP). Im Weiteren erfüllt die Beschwerdeeingabe vom 11. Juli 2022 samt ergänzender Begründung vom 22. August 2022 zeitlich, formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

1.2.

Das Verwaltungsgericht hatte bislang noch nicht über die Rechtmässigkeit der Feuerschutzabgabe zu befinden. Deshalb ergeht der vorliegende Entscheid in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes [GerG; sGS 941.1]).

2.

Zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz umstritten ist die



Rechtmässigkeit der gegenüber der Beschwerdeführerin für das Jahr 2021 geltend gemachten Feuerschutzabgabe.

2.1.

Gemäss Art. 81 der Verfassung des Kantons St. Gallen (KV; sGS 111.1) überprüfen Recht sprechende Instanzen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht.

2.2.

Die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer entrichten eine zweckgebundene jährliche Abgabe zur Finanzierung der Aufwendungen, die dem Kanton aus der Erfüllung der ihm nach diesem Erlass zukommenden Aufgaben entstehen (Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes über den Feuerschutz [FSG; sGS 871.1]). Die Feuerschutzabgabe beträgt 10 Rappen je CHF 1'000 des versicherten Gebäudewerts (Art. 59 der Feuerschutzverordnung [FSV; sGS 871.11] i.V.m. Art. 44 Abs. 2 und Abs. 3 FSG). Bei der Feuerschutzabgabe handelt es sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 122 I 305 [= Pra 86 {1997} Nr. 83]) um eine Kostenanlastungssteuer, was zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz unbestritten ist.

2.3.

Der vorliegende Streit lässt es sinnvoll erscheinen, zunächst die Entstehungsgeschichte der Feuerschutzabgabe in Erinnerung zu rufen. Das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 26. Dezember 1960 gewährleistete einerseits einen umfassenden Versicherungsschutz bei Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden und stellte andererseits über die Verbindung von Sicherung und Versicherung die Förderung einer angemessenen Schadenverhütung sowie die Finanzierung einer zweckmässigen Schadenbekämpfung sicher (siehe hierzu die Botschaft und den Entwurf der Regierung vom 28. März 1995 zum II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Gebäudeversicherung, ABI 1995, 977 ff., 999). Die Gebäudeversicherung war mehr als eine blossе Sachversicherung. Nebst der Gewährleistung eines umfassenden Versicherungsschutzes war es seit je ihr gesetzlicher Auftrag, Schadenverhütung in wesentlichem Mass zu fördern und Schadenbekämpfung finanziell mitzutragen. Die Verbindung von Sicherung und Versicherung, von Vorsorge und Schutz, war Wesensmerkmal der Gebäudeversicherung (ABI 1995, 1002), woran sich bis heute nichts geändert hat (siehe Art. 1^{bis} Abs. 2 und Abs. 3 GVG). Bis zum II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (Vollzugsbeginn am 1. Januar 1997, nGS 31-133) trugen die Versicherten zur Finanzierung von Brandschutz- und Brandbekämpfungsmassnahmen bei, indem sie im Rahmen der Versicherungsprämie einen entsprechenden Solidaritätsbeitrag leisteten. Die



Gebäudeversicherung finanzierte über diese Doppelfunktion in ihrer Prämie ihren Auftrag von Sicherung und Versicherung. Für den Fall, dass das Versicherungsmonopol einmal aufgehoben werden könnte, erachtete es der Gesetzgeber im Rahmen des II. Nachtragsgesetzes für erforderlich, die Finanzierung der Feuerschutzaufgaben anderweitig sicherzustellen. Die Finanzierung der Versicherungsaufgaben und der Feuerschutzaufgaben sollte deshalb in einen Versicherungs- und einen Feuerschutzanteil aufgeteilt und schon in der Prämie sichtbar gemacht werden. Die Regierung betonte, mit der Möglichkeit, den Bezug der Feuerschutzabgabe mit den Prämien der Gebäudeversicherung zu verbinden, würde sich für die Versicherten an ihrer Belastung nichts ändern. Sie würden mit der Versicherungsprämie weiterhin auch einen Feuerschutzanteil entrichten. Auf der Prämienrechnung werde dieser aber separat ausgewiesen. Diese Feuerschutzabgabe – die im Art. 51^{sexies} des Gesetzes über den Feuerschutz vom 18. Juni 1968 kodifiziert worden war (nGS 31-133) – belaste die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer nicht zusätzlich, weil sich im Gegenzug die Prämien im gleichen Umfang reduzieren würden. Zudem entstehe auf diese Weise ein erheblicher Minderaufwand bei der Stempelsteuer, was den Versicherten zugutekomme. Die Feuerschutzabgabe werde keine Mehrbelastung der Hauseigentümerinnen und -eigentümer zur Folge haben (ABI 1995, 1013).

3.

In einem ersten Schritt ist die Frage zu prüfen, ob sich die Feuerschutzabgabe mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) vereinbaren lässt. Als Kostenanlastungssteuer steht sie in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung und setzt daher voraus, dass sachlich haltbare Gründe vorliegen, die betreffenden staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten (BGE 143 II 288 f. E. 2.3.2 mit Hinweisen).

3.1.

Wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Feuerschutzabgabe konkret ergibt (siehe vorstehende E. 2.3) und es dem Wesen einer Versicherung allgemein regelmässig entspricht, ist der Zweck der Gebäudeversicherung seit jeher nicht auf den (teilweisen) Ersatz des im Brandschadenfall erlittenen materiellen Verlusts beschränkt, sondern besteht vor allem auch in der Gewährleistung eines umfassenden Schutzes des versicherten Guts (vorliegend Schutz der Gebäude auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen gegen Brandschaden; Art. 9 GVG). Ein solcher bedingt Schadenverhütungs- und Schadenminderungsleistungen sowie Schadendeckung. Diese Leistungen erfolgen



im Interesse des Versichertenkollektivs, indem sie einerseits dem Vermeiden schädigender Ereignisse (präventive Massnahmen) und andererseits – im Fall des Eintritts eines schädigenden Ereignisses – der Schadensbekämpfung bzw. -minderung dienen. Ein Verzicht auf Schadenverhütungs- und Schadenbekämpfungsmassnahmen würde zwangsläufig sowohl zum Anstieg schädigender Ereignisse als auch zu grösseren Schäden führen. Dadurch müssten mehr und jeweils höhere Versicherungsleistungen ausgerichtet werden, was wiederum höhere Versicherungskosten und folglich auch höhere Versicherungsprämien verursachen würde. Die Versicherten haben deshalb ein vorrangiges Interesse an Schadenverhütungs- und Schadenminderungsleistungen. Die sich daraus für sie ergebenden erheblichen Vorteile bestehen in Form einer vergleichsweise tieferen Prämie bei gleichzeitig besserem Schutz des versicherten Guts (tiefere Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und geringeres Schadensausmass im Brandfall; vgl. betreffend den vorbeugenden Brandschutz BGE 124 I 30 E. 3f). Es ist der konkreten Ausgestaltung der Versicherungslösung überlassen, ob sie entsprechende Massnahmen ganz oder teilweise durch nicht beim Versicherungsträger angestellte Personen oder Stellen erbringen lässt. Mit Blick auf die unmittelbare Brandbekämpfung wurde bei der Ausgestaltung der Gebäudeversicherung auf die Schaffung (wohl kostenintensiver) versicherungsinterner Leistungserbringer verzichtet. Stattdessen wird die Erfüllung dieser Aufgabe von der Feuerwehr übernommen. In mit dieser Darstellung zu vereinbarender Weise erläuterte die Regierung in der Botschaft zum Gesetz über den Feuerschutz vom 13. März 2018 (ABI 2018, 1433 ff.), dass die Feuerschutzabgabe die Beteiligung der Hauseigentümerinnen und -eigentümer an den Kosten von Intervention und Prävention sicherstellt. Die dadurch generierten Mittel werden der Gebäudeversicherung zur Unterstützung der Prävention und Intervention zur Verfügung gestellt, um weiterhin von tiefen Prämien profitieren zu können (ABI 2018, 1477 Mitte; zur Korrelation von Feuerschutz und Versicherungsprämien siehe ABI 2018, 1437 Mitte und 1440 unten). Allein schon vor diesem Hintergrund erhellt, dass die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer einen besonderen Vorteil aus der von der Feuerwehr erbrachten Brandbekämpfung ziehen (vgl. zum Ganzen auch G. Müller, in: Glaus/Honsell [Hrsg.], Gebäudeversicherung, Systematischer Kommentar, 2009, N 1.4.37; BGE 122 I 315 ff. E. 6b/aa, E. 6b/cc und E. 6d am Schluss).

3.2.

Ein Gebäudebrand beinhaltet ein hohes Schadenspotenzial (Müller, a.a.O. N 1.4.4; anschaulich für das Schadenspotenzial von Gebäudebränden in der Vergangenheit siehe M. Lemmenmeier, «Fürio!» – Brandfälle und ihre Bekämpfung im 19. Jahrhundert, in: Wissenschaftliche Kommission der Sankt-Galler Kantonsgeschichte [Hrsg.], 2003,



Band 5, Die Zeit des Kantons 1798-1861, mit einer Übersicht über die grossen Brandunglücke und der davon betroffenen Gebäude in der Zeit von 1807 bis 2000, S. 28 f.). Wenn ein Brand ein Gebäude erfasst, wird er regelmässig bereits Proportionen angenommen haben, die einen grösseren Feuerwehreinsatz – nicht zuletzt auch in Bezug auf die Personenrettung – bedingen, als es ein auf Mobiliar begrenzter Brand erfordern würde. Zudem bleibt der Feuerwehreinsatz bei einem Gebäudebrand oft nicht nur auf das betroffene Gebäude beschränkt, sondern es müssen auch allfällige Nachbargebäude vor einem Übergriff des Brandes geschützt werden (Feuerwehr 2015, Konzeption der FKS, Beschluss der Regierungskonferenz der Feuerwehr Koordination Schweiz FKS vom 5. Juni 2009, S. 7 f.; Download unter: <docs.feukos.ch/Konzeption_2015/Konzeption_2015_DE/>; abgerufen am 5. Dezember 2022). Von Bedeutung ist ausserdem, dass zur Bekämpfung von Gebäudebränden regelmässig besonders teure Einsatzgeräte (Hubretter, Autodrehleitern oder mobile Grossventilatoren; siehe hierzu ABI 2018, 1434 f.) benötigt werden, die zudem mit hohen Unterhalts- und Ausbildungskosten verbunden sind (ABI 2018, 1454 f.; siehe auch die plausiblen Ausführungen der Vorinstanz in act. G 10, ad Ziff. 3.3.b). Ein Gebäudebrand führt somit im Vergleich zu einem blossen Mobiliarbrand in der Regel zu einer überproportionalen Inanspruchnahme der Feuerwehrdienstleistungen, Feuerwehrgeräte und des übrigen Feuerwehrmaterials mit entsprechenden Kostenfolgen. Im Licht dieser Umstände betrachtet erscheinen die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer als vorrangige Verursacher der Feuerwehrkosten. Es ist daher angebracht, diese nicht vollumfänglich der Allgemeinheit bzw. einem weiteren Personenkreis zu überbinden, sondern die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer (zusätzlich) einen separaten Anteil daran mittragen zu lassen.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren, die Feuerschutzabgabe stehe im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtsgleichheit und sei unverhältnismässig.

4.1.

Bei einer Kostenanlastungssteuer muss die Abgrenzung des Kreises der steuerpflichtigen Personengruppe nach haltbaren Kriterien erfolgen; andernfalls verletzt die Abgabe das Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das im Steuerrecht durch den Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) konkretisiert wird (vgl. zum Ganzen BGE 143 II 288 f. E. 2.3.2 mit Hinweisen).

4.2.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, entgegen der Sichtweise der Vorinstanz dürfe



für den Vergleich der Abgabenbelastung verschiedener Personenkreise im Kanton St. Gallen nicht das ganze System des Feuerschutzes betrachtet werden (act. G 5, III. Rz 3.1 und Rz 3.3). Da die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer vom gesamten System des Feuerschutzes profitieren bzw. dieses in seiner Gesamtheit auch in ihrem Interesse ist, besteht kein Grund, einzelne Finanzierungsquellen bei der Beurteilung der Kostenverteilung auszuklammern. Wie sich aus den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz ergibt (siehe act. G 10, ad Ziff. 3.2, mit detaillierter, unbestritten gebliebener Darstellung der Finanzierungsquellen), werden im Kanton St. Gallen – anders als bei der vom Bundesgericht in BGE 122 I 305 beurteilten Abgaberegulierung – die Kosten der Feuerwehr nicht einzig den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern aufgebürdet. Vielmehr besteht eine sachlich differenzierende Kostenaufteilung (Feuerschutzabgabe, Ertrag aus «Löschfünfer», Ertrag aus Feuerwehersatzabgabe, Ertrag aus allgemeinen Steuermitteln und diversen Einnahmen; vgl. auch ABI 2018, 1439; zur Kostentragung durch die Halterinnen und Halter von Fahrzeugen siehe Art. 40 Abs. 3 FSG und zu den Voraussetzungen für einen Rückgriff bezüglich der Einsatzkosten der Feuerwehr siehe Art. 41 FSG). Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten wurde zudem bei der Kostenaufteilung berücksichtigt, dass die Leistungen der Feuerwehr nicht nur den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern zugutekommen, weshalb etwa auf eine zusätzliche Sonderabgabe zugunsten der Gemeinden verzichtet wurde. Auch daran zeigt sich, dass der kantonale Gesetzgeber eine massvolle Kostenbeteiligung der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer kodifiziert und dem allgemeinen Nutzen einer Feuerwehr Rechnung getragen hat (ABI 2018, 1441).

4.3.

Bezüglich des bei den freiwillig privatversicherten Mobiliareigentümerinnen und -eigentümern erhobenen sogenannten «Löschfünfers» führt die Beschwerdeführerin aus, vom dadurch finanzierten Feuerschutz würden auch nicht versicherte Mobiliareigentümerinnen und -eigentümer profitieren (act. G 5, III. Rz 3.2 am Schluss). Zudem würden die durch den «Löschfünfer» erzielten Erträge im Missverhältnis zu den Erträgen der Feuerschutzabgabe stehen (act. G 5, III. Rz 3.3).

4.3.1.

Die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Kantone den privaten Feuerversicherungsunternehmen «mässige» Beiträge u.a. für den Brandschutz auferlegen können, enthält Art. 88 Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (SR 961.01; VAG; eingehend zum Beitrag nach Art. 88 Abs. 3 VAG sowie zur Darstellung ähnlicher Sondersteuern H. Daxelhoffer, Gebäudeversicherung, a.a.O., N 9.3.2, N 9.3.4 ff. und N 9.3.8 ff.; siehe auch C. Quinto,



Direkte Demokratie und Staatswirtschaft, in: recht 2013 S. 195 ff., S. 204). Der Kanton St. Gallen hat von dieser Kompetenz im Gesetz über Beitragsleistung von Feuerversicherungsgesellschaften zu Feuerlöschzwecken (sGS 872.1) Gebrauch gemacht. Der Beitrag beträgt 5 Rappen von je CHF 1'000 der im Kanton versicherten Summe (Art. 1 des Gesetzes über Beitragsleistung von Feuerversicherungsgesellschaften zu Feuerlöschzwecken). Vorweg ist aus dieser Bestimmung auf die vorliegend zu beurteilende Streitigkeit zu schliessen, dass weder der eidgenössische noch der kantonale Gesetzgeber davon ausgingen, der Brandschutz sei ausschliesslich über die allgemeinen Steuermittel zu finanzieren. Vielmehr wird ausdrücklich ein – wenn auch «mässiger» – Beitrag seitens der privaten Feuerversicherungsunternehmen als zulässig betrachtet. Von Bedeutung ist weiter, dass dem Löschbeitrag – wie bei der Feuerschutzabgabe – ebenfalls die Überlegung zugrunde liegt, dass eine effiziente Feuerpolizei- und Löschvorsorge auch den (privaten) Feuerversicherungen und ihren Versicherten zugutekommen, weshalb ihnen eine besondere Abgabe zugemutet werden kann (Daxelhofer, a.a.O., N 9.3.2). Da nicht feuerversicherte Mobiliareigentümerinnen und -eigentümer im Schadenfall nicht von (mit verhältnismässig tiefen Prämien finanzierten) Versicherungsleistungen profitieren, liegt ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung vor, zumal die Abgabebelastung bescheiden ist (vgl. zum besonderen Interesse von versicherten Eigentümerinnen und Eigentümern von Gütern BGE 122 I 315 E. 6b/aa und 321 E. 6d am Schluss). Nicht beizupflichten ist deshalb dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, die abstrakte Interessenlage gehe sowohl bei Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern als auch bei Mobiliareigentümerinnen und -eigentümern (ausschliesslich) dahin, dass eine funktionierende Feuerwehr zum Schutz ihres Eigentums und nicht zum Schutz vor eventuell höheren Versicherungsprämien bestehen würde (act. G 5, III. 3.4). Ohnehin ergibt sich die personelle Differenzierung unmittelbar aus Art. 88 Abs. 3 VAG und ist für die gerichtlichen Behörden massgebend (Art. 190 BV). Im Übrigen wird in der Lehre davon ausgegangen, dass die Zahl der nicht feuerversicherten Mobiliareigentümerinnen und -eigentümer eher gering sei (siehe Daxelhofer, N 9.3.9).

4.3.2.

Von Bedeutung ist des Weiteren, dass reine Mobiliarbrände, die einen Feuerwehreinsatz erforderlich machen, wohl regelmässig entweder im Strassenverkehr oder in GVG-versicherten Gebäuden stattfinden. In den erstgenannten Fällen tragen die GVG-Versicherten die Feuerwehreinsatzkosten entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin (act. G 5, III. 3.2 am Schluss) nicht mit (Art. 40 Abs. 3 FSG, worauf die Vorinstanz in act. G 10, ad Ziff. 3.2, S. 2, zutreffend hinwies). Demgegenüber



profitieren sie in der zweitgenannten Sachverhaltskonstellation von einer Mobilbrandbekämpfung insoweit, als der Feuerwehreinsatz ein Übergreifen auf die GVG-versicherten Güter verhindert bzw. dadurch verursachte Schäden (etwa durch Hitze oder Rauch) vermindert.

4.3.3.

Im Übrigen wird mit der Errichtung eines Gebäudes eine im Vergleich zu einer beweglichen Sache ungleich grössere potenzielle Brandsubstanz und dadurch eine erhöhte Brandgefahr für Leib und Gut geschaffen, sodass auch unter diesem Aspekt ein besonderer Beitrag der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer an die Feuerwehr vertretbar erscheint (siehe vorstehende E. 3.2). Anders als Gebäude sind Mobilien für deren Eigentümerinnen und Eigentümer zudem kaum je von existenzieller Bedeutung (vgl. zum Ganzen J. Reich, Gebäudeversicherung und «negativ nachgeführte» Bundesverfassung, in: AJP 9/2013, IV. B. am Schluss, S. 1408 mit Hinweisen; Müller, a.a.O., N 1.4.15). Diesbezüglich kann ergänzend auf die eingehenden zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (act. G 10, ad Ziff. 3.3.a).

4.4.

Mit Blick auf den im Rekursverfahren diskutierten BGE 122 I 305 räumt die Beschwerdeführerin zu Recht ein, dass dieser Leitentscheid im Vergleich mit dem vorliegend zu beurteilenden Fall einen anderen Sachverhalt und eine abweichende kantonale Regelung betroffen hatte (act. G 5, III. Rz 3.4). So lässt sich bereits dessen Regeste entnehmen, dass die ausschliessliche Belastung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer für die vom Bundesgericht bejahte Verletzung der Rechtsgleichheit bedeutsam war (siehe auch BGE 122 I 310 E. 4c). Die teilweise Finanzierung der Ausgaben für die Feuerwehr mit einer bei den Eigentümerinnen und Eigentümern von Gütern bzw. konkret von Gebäuden erhobenen Zwecksteuer hielt es zugleich für zulässig (BGE 122 I 315 E. 6b/aa).

4.5.

Ferner vertritt die Beschwerdeführerin den Standpunkt, es gehe nicht an, dass das System der Gebäudeversicherung mit jenem des Feuerschutzes verknüpft werde. Die Gebäudeversicherung befasse sich mit Elementarschäden jeglicher Art und betreffe nur Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer. Der Feuerschutz hingegen betreffe die ganze Bevölkerung (act. G 5, III. Rz 3.4 am Schluss).

4.5.1.

Diesem Standpunkt kann schon deshalb nicht beigeplichtet werden, als der Schutz



gegen Elementarschäden ebenfalls Ereignisse (Elementarereignisse wie etwa Sturmwind, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Lawine oder Steinschlag; siehe Art. 31 Abs. 1 Ziff. 3 GVG) erfasst, welche die gesamte Bevölkerung betreffen können.

4.5.2.

Zwar trifft es zu, dass die gesamte Bevölkerung des Kantons St. Gallen ein Interesse am Brandschutz hat. Entscheidend ist jedoch, dass die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer ein besonderes Interesse an der Brandbekämpfung durch die Feuerwehr haben. Es bestehen somit objektive und vernünftige Gründe (besondere bzw. im Vergleich zur Allgemeinheit zusätzliche Vorteilnahme, E. 3.1, und Verursacherprinzip, E. 3.2), dass die Kosten für den von der Feuerwehr gewährleisteten Brandschutz zu einem grossen Teil von ihnen getragen werden. Eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV liegt nicht vor. Der Vollständigkeit halber bleibt anzufügen, dass die Mieterinnen und Mieter von Gebäuden bzw. Gebäudeteilen über ihre Mietzinsen die Versicherungsprämien und damit wohl auch die Feuerschutzabgabe zumindest indirekt mitfinanzieren. Dieser Umstand bewegte den Bundesgesetzgeber immerhin dazu, in Art. 95c Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (VVG; SR 221.229.1; in Kraft seit 1. Januar 2022) betreffend das Regressrecht ein sogenanntes «Nutzungsprivileg» einzuführen. Denn der Sachversicherer soll nicht mit einer Hand die Versicherungsprämie einnehmen und mit der anderen Hand auf die faktisch selben Prämienzahlenden, die Mieterinnen und Mieter sind, uneingeschränkt einen Regress durchführen (Moreno/Wendelspiess, Der Regress im neuen VVG, in: HAVE 2021, S. 243). Die Feuerschutzabgabe ist auch sachlich ausgestaltet, da deren Höhe in Relation zum gegen Brandschäden versicherten Gut bestimmt wird (0,1‰; Art. 59 FSV i.V.m. Art. 44 Abs. 2 und Abs. 3 FSG). Die Satzhöhe ist überdies gering, jedenfalls angemessen (vgl. zur relativ kostspieligen Feuerwehr und deren günstigen Auswirkungen auf die Prämien der Gebäudeversicherung BGE 122 I 321 E. 6d am Schluss), und beträgt lediglich einen Fünftel der vom Bundesgericht in BGE 122 I 305 beurteilten Feuerschutzabgabe von 0,5‰. Damit erweist sich auch die Rüge, die Feuerschutzabgabe sei nicht verhältnismässig (act. G 5, III. Rz 4), als unzutreffend. Dass in Bezug auf die Grundeigentümerinnen und -eigentümer untereinander eine rechtungleiche Behandlung vorliegen würde, d.h. die Kosten anders auf die Gebäude verteilt werden müssten oder eine weitergehende Differenzierung erforderlich wäre, ist weder ersichtlich noch (substanziert) von der Beschwerdeführerin vorgebracht worden. Anzufügen bleibt, dass es kein verfassungsmässiges Recht und auch keine sonstige Norm des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts gibt, wonach alle Aufgaben, die (auch) im staatlichen oder im öffentlichen Interesse liegen, (vollumfänglich) aus



allgemeinen Steuermitteln finanziert werden müssten (BGE 143 II 290 E. 2.3.5), was mit Blick auf den Brandschutz durch Art. 88 Abs. 3 VAG bestätigt wird.

5.

5.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Mitfinanzierung der Feuerwehr durch die Grundeigentümerinnen und -eigentümer in Form der Feuerschutzabgabe nach Art. 44 FSG rechtskonform ausgestaltet. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

5.2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens sind mit Blick auf den Verfahrensausgang vollumfänglich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Da sich das Verwaltungsgericht bislang nicht mit der Rechtsfrage nach der Rechtmässigkeit der Feuerschutzabgabe zu befassen hatte, wird auf die Erhebung der amtlichen Kosten verzichtet (Art. 97 VRP; vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts B 2020/259 vom 17. August 2021 E. 6 mit Hinweisen). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'500 ist ihr zurückzuerstatten.

5.3.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten (Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Auf die Erhebung der amtlichen Kosten von CHF 2'500 wird verzichtet. Der von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird ihr zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

