



Fall-Nr.: I/2-2004/20
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 18.08.2004
Entscheiddatum: 18.08.2004

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 18.08.2004

Art. 41 lit. f Ziff. 4 und Art. 40 VRP: Abgabeverfügungen einer unteren Gemeindebehörde können nicht direkt mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden. Vorgängig ist in der Gemeinde das Rechtsmittelverfahren durchzuführen, damit ein Entscheid der obersten Gemeindebehörde vorliegt (vgl. GVP 2003 Nr. 65 bezüglich öffentlich-rechtlicher Anstalten). (Verwaltungsrekurskommission, 18. August 2004, I/2-2004/20)

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Erwin Müller und Regula Lanz-Baur;
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

In Sachen

X.,

Rekurrentin,

vertreten durch

gegen

Baukommission der Stadt Y.,

Vorinstanz,

betreffend



St.Galler Gerichte

Kanalisationsanschlussbeitrag (Nachbelastung)

Sachverhalt:

A.- Entsprechend den Baubewilligungen vom 25. September 2000 und 8. Januar 2001 erstellte X. auf seinem Grundstück in Y. eine Holzschnitzelheizung mit unterirdischem Holzschnitzelsilo und erweiterte die Remise über dem Heizraum. Mit Rechnung Nr. 50.00828 veranlagte die Stadt Y. X. mit einer Nachbelastung für den Kanalisationsanschlussbeitrag auf einem Mehrwert von Fr. 800'000.--. Das Gesuch um Berücksichtigung besonderer Verhältnisse wies die Baukommission der Stadt Y. mit Beschluss vom 3. Mai 2004 (Versanddatum: 7. Mai 2004) ab und auferlegte X. eine Behandlungsgebühr von Fr. 200.--.

B.- Gegen diesen Beschluss erhob X. durch seinen Vertreter mit Eingabe vom 24. Mai 2004 entsprechend der Angabe in der Rechtsmittelbelehrung beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs. Der Rechtsdienst des Baudepartements übermittelte die Eingabe am 26. Mai 2004 zuständigkeitshalber der Verwaltungsrekurskommission, welche die Eingabe ihrerseits am 28. Mai 2004 zuständigkeitshalber an den Stadtrat Y. weiterleitete. Die Stadtkanzlei Y. retournierte die Eingabe am 4. Juni 2004 an die Verwaltungsrekurskommission mit dem Hinweis, gemäss Baureglement der Stadt Y. seien Verfügungen und Entscheide der Baukommission mit Rekurs bei der zuständigen kantonalen Behörde anfechtbar. - Auf die Ausführungen zur Begründung dieses Standpunktes wird, soweit notwendig, in den Erwägungen eingegangen.

Die Verwaltungsrekurskommission nahm daraufhin die Eingabe von X. am 7. Juni 2004 als Rekurs in ihr Geschäftsverzeichnis auf, beschränkte das Rekursverfahren auf die Frage der Zuständigkeit und gab der Rekurrentin Gelegenheit zur Stellungnahme. Mit Vernehmlassung ihres Vertreters vom 28. Juni 2004 schloss sich die Rekurrentin der Auffassung der Stadtkanzlei Y. an, beantragte jedoch für den Fall, dass die Verwaltungsrekurskommission ihre Zuständigkeit verneine, eine angemessene ausseramtliche Entschädigung.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.



a) Gemäss Art. 41 lit. f Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt: VRP) können bei der Verwaltungsrekurskommission selbständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater sowie über öffentlich-rechtliche Sicherheitsleistungen und Rückerstattungen Privater mit Rekurs angefochten werden.

Die Verfahrensbeteiligten gehen zu Recht davon aus, dass es sich bei der mit Beschluss der Vorinstanz vom 3. Mai 2004 bestätigten Nachbelastung für einen Kanalisationsanschlussbeitrag um eine Kausalabgabe und damit um eine öffentlich-rechtliche Geldleistung im Sinn von Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP handelt (vgl. Botschaft des Regierungsrates zu einem IV. Nachtragsgesetz zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, zu einem VII. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Zivilrechtspflege und zu einem Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in: ABI 1973 S. 1131/1132). Ebenso besteht zu Recht Einigkeit darüber, dass die Stadt Y. als politische Gemeinde eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinn von Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP ist (vgl. Art. 88 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, abgekürzt: KV; Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 13 samt Anhang des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt: GG).

Zu prüfen bleibt, ob der Beschluss der Baukommission der Stadt Y. vom 3. Mai 2004 von der obersten Verwaltungsbehörde im Sinn von Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP der Stadt Y. ausgegangen ist.

b) aa) Die Stadt Y. vertritt die Auffassung, Verfügungen und Entscheide ihrer Baukommission seien mit Rekurs bei der zuständigen kantonalen Behörde anfechtbar. Zur Begründung verweist sie auf ihr Baureglement. Gemäss Art. 3 lit. d vollziehe die Baukommission vorbehältlich ausdrücklicher anderweitiger Zuständigkeit die gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften des Bauwesens, des Feuerschutzes, des Gewässerschutzes und des Strassenwesens. Seit 1. Mai 2004 sehe Art. 3 Abs. 2 vor, dass Verfügungen und Entscheide der Baukommission mit Rekurs bei der zuständigen kantonalen Behörde angefochten werden können. Somit stelle der Beschluss der Baukommission vom 3. Mai 2004 einen anfechtbaren Entscheid der



St.Galler Gerichte

obersten Verwaltungsbehörde der Stadt Y. dar, womit die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission zur Behandlung des Rekurses gegeben sei. Die Rekurrentin schliesst sich der Auffassung der Stadt Y. an.

bb) Gemäss Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP können bei der Verwaltungsrekurskommission selbständige Verfügungen und Entscheide betreffend Abgaben nur angefochten werden, wenn sie von der obersten Verwaltungsbehörde ausgegangen sind. Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP soll garantieren, dass verwaltungsexterne Rechtsschutzorgane mit Streitigkeiten erst befasst werden, wenn die oberste Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in einer Angelegenheit verfügt oder sie als Rechtsmittelinstanz entschieden hat (vgl. Botschaft, in: ABI 1973 S. 1132). Vorinstanz der Verwaltungsrekurskommission in Streitigkeiten über selbständige Abgabesachen ist somit grundsätzlich die oberste Verwaltungsbehörde der politischen Gemeinde.

Art. 135 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 GG bezeichnet für die politischen Gemeinden den Gemeinde- oder Stadtrat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan. Das Gemeindegesetz sieht keine von den allgemeinen Regeln der Verwaltungsrechtspflege abweichende Vorschriften betreffend den Rechtsschutz vor. Vielmehr wurde mit Art. 257 GG der Wortlaut von Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP unter Beibehaltung des Begriffs der "obersten Verwaltungsbehörde" angepasst. Zu den vom Gesetz der obersten Verwaltungsbehörde übertragenen Aufgaben gehört damit auch, Abgabesachen, die gestützt auf Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP an die Verwaltungsrekurskommission weitergezogen werden können, zu behandeln.

cc) Art. 40 VRP schreibt vor, dass Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde der Körperschaft weitergezogen werden können. Bereits nach dem früheren Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden und Bezirke vom 29. Dezember 1947 (Organisationsgesetz; nGS 8 S. 395) war in den politischen Gemeinden der Gemeinderat als oberste Exekutivbehörde Rekursinstanz im Sinn von Art. 40 VRP. Auch wenn Befugnisse des Gemeinderates auf selbständige untere Verwaltungsbehörden übertragen wurden, blieb der Gemeinderat erste und einzige Rekursinstanz, es sei denn, er wurde aufgrund besonderer Gesetzesvorschriften



übergangen (vgl. W.E. Hagmann, Die st. gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Zürich 1979, S. 40/41). Art. 40 VRP schliesst aus, dass die Gemeinde selbst die Funktion des Gemeinderats als Rekursinstanz einer unteren Behörde zuweist (vgl. bezüglich öffentlich-rechtlicher Anstalten GVP 2003 Nr. 65).

dd) Daran ändert auch nichts, dass die Stadt Y. als politische Gemeinde Trägerin des verfassungsmässigen Rechts der Gemeindeautonomie ist. Art. 50 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt: BV) gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Ob und in welchem Umfang die Gemeinden autonom sind, bestimmt sich daher nach kantonalem Recht (vgl. H. Seiler, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 502). Nach der Praxis des Bundesgerichts ist eine Gemeinde dort autonom, wo das kantonale Recht einen Sachbereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei einen relativ erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt (vgl. BGE 124 I 223 E. 2b). Zum autonomen Bereich der Gemeinden gehören in den meisten Kantonen Teile der Organisation der Gemeinde und ihrer Behörden (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2001, Rz. 977).

In der Rechtsetzung hat die Gemeinde gemäss Art. 89 Abs. 2 KV Entscheidungsfreiheit nicht nur dann, wenn das Gesetz sie ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt, sondern auch dann, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft. Ob der Gesetzgeber eine abschliessende Regelung getroffen hat, ist von Fall zu Fall mittels Auslegung zu bestimmen (vgl. Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABl 2000 S. 386).

Der Wortlaut von Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP wurde mit Art. 257 GG angepasst, indem die Begriffe der "Gemeinde" und der "öffentlich-rechtlichen Korporation" durch jenen der "öffentlich-rechtlichen Körperschaft" ersetzt wurden. Zudem blieb es dabei, dass gemäss Art. 40 VRP Verfügungen unterer Instanzen öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Rekurs an "die oberste Verwaltungsbehörde" weitergezogen



werden können. Da das Gemeindegesetz in Art. 135 Abs. 1 und 3 GG gleichzeitig den Rat, d.h. den Gemeinde- oder Stadtrat in der politischen Gemeinde, als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan bezeichnete, ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber den politischen Gemeinden im Rahmen der Gemeindeautonomie generell die Befugnis einräumte, in der Verwaltungsrechtspflege ein anderes Organ als den Gemeinde- oder Stadtrat als "oberste Verwaltungsbehörde" im Sinn von Art. 40 bzw. Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP einzusetzen (vgl. aber die besondere Regel für das Baubewilligungsverfahren gemäss Art. 84 Abs. 4 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz; sGS 731.1, abgekürzt: BauG]).

Dementsprechend steht fest, dass auch Art. 89 Abs. 2 KV nicht eine Auslegung des Begriffs der "obersten Verwaltungsbehörde" im Sinn von Art. 40 und Art. 41 lit. f Ziff. 4 VRP verlangt, welcher der politischen Gemeinde im Sinn eines Autonomiebereichs die Möglichkeit einräumt, im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren abweichend von den kantonalen gesetzlichen Vorgaben eine andere Behörde als den Gemeinde- oder Stadtrat als oberste Rekursinstanz einzusetzen.

c) Zusammenfassend ergibt sich, dass auf den Rekurs mangels Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission nicht eingetreten werden kann. Die Eingabe des Vertreters der Rekurrentin vom 24. Mai 2004 ist deshalb in Anwendung von Art. 72 Abs. 1 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1) in Verbindung mit Art. 40 VRP dem Stadtrat Y. als zuständiger oberster Verwaltungsbehörde der politischen Gemeinde Y. zu überweisen.

2.- Dem Verfahrensausgang entsprechend - das Nichteintreten auf das Rechtsmittel kommt einem Unterliegen gleich - sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 600.-- ist angemessen (vgl. Ziff. 362 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Weil der Rekurrentin aus der fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil erwachsen darf und der Fehler nicht ohne Weiteres erkannt werden konnte, ist auf die Erhebung der Kosten zu verzichten (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, S. 404).

Aus dem gleichen Grund hat die politische Gemeinde Y., auf deren fehlerhafte Auffassung zum zulässigen Rechtsmittel das Verfahren vor der



Verwaltungsrekurskommission zurückzuführen ist, die Rekurrentin ausseramtlich zu entschädigen. Gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheinen. Im vorliegenden Fall war auch bezüglich der mit der Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission im Zusammenhang stehenden Rechtsfragen der Verzicht auf den Beizug eines Rechtsvertreters im Rekursverfahren nicht zumutbar. Eine Kostennote ist nicht eingereicht worden. Angesichts des Umstandes, dass sich das Verfahren auf die Beurteilung der Zuständigkeit beschränkte und noch keine materiellen Äusserungen erfolgten, erscheint eine Entschädigung von Fr. 750.-- zuzüglich Mehrwertsteuer als angemessen (Art. 19, 22 Abs. 1 lit. b und 28 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten; sGS 963.75).

Entscheid:

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Die Eingabe der Rekurrentin vom 24. Mai 2004 wird zuständigkeitshalber dem Stadtrat der politischen Gemeinde Y. zum Entscheid überwiesen.
3. Die amtlichen Kosten von Fr. 600.-- werden der Rekurrentin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.
4. Die politische Gemeinde Y. hat die Rekurrentin mit Fr. 807.-- (davon Fr. 57.-- Mehrwertsteuer) zu entschädigen.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Ralph Steppacher Thomas Scherrer