



<b>Fall-Nr.:</b>	I/2-2007/3
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsrekurskommission
<b>Rubrik:</b>	Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
<b>Publikationsdatum:</b>	04.07.2007
<b>Entscheiddatum:</b>	04.07.2007

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 04.07.2007**

**Art. 41 lit. h Ziff. 5 und Art. 76 lit. a VRP (sGS 951.1). Ansprüche von Privaten gegenüber dem Gemeinwesen, die sich auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag stützen, sind keine Rückerstattungen, die im Rekursverfahren durch die Verwaltungsrekurskommission zu überprüfen wären. Solche Ansprüche sind mit öffentlich-rechtlicher Klage vor der Regierung geltend zu machen (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 4. Juli 2007, I/2-2007/3).**

A ist seit dem Ableben ihres Ehemanns B am 20. Dezember 2006 gemäss Ehe- und Erbvertrag vom 14. September 2006 Alleineigentümerin eines Grundstücks in X. Um bessere Voraussetzungen für eine geplante Überbauung des Grundstücks zu erreichen, strebte B eine Verlegung bzw. Aufhebung eines Strassenabschnitts, der über das Grundstück führt, an. Gleichzeitig sollte eine ungünstige Strasseneinmündung verbessert werden. Im Dezember 2003 einigten sich B und der Gemeinderat der politischen Gemeinde X darauf, eine Studie zur zweckmässigen Erschliessung des Grundstücks und zur Neugestaltung des Strasseneinmündungsbereichs in Auftrag zu geben. An der Sitzung vom 22. Dezember 2003 hielt der Gemeinderat fest, dass sich B bereit erklärt habe, die Hälfte der Kosten dieser Studie zu übernehmen. In der Folge gab der Gemeinderat im Januar 2004 eine Studie in Auftrag, die am 29. April 2004 erstellt wurde. Am 25. Oktober 2004 bezahlte B den am 24. September 2004 von der politischen Gemeinde X in Rechnung gestellten hälftigen Kostenbeitrag für die Studie.

Am 24. April 2006 beschloss der Gemeinderat X, aus verschiedenen Gründen auf die Ausführung des genannten Sanierungsprojekts zu verzichten. Am 5. Dezember 2006 trat er auf ein Gesuch von A und B nicht ein und verweigerte die Rückerstattung der Kostenbeteiligung.

Aus den Erwägungen:



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

a) Die Befugnis zur Rekurerhebung ist gegeben. ... Die Rekurrentin ist als Erbin und Rechtsnachfolgerin ihres verstorbenen Ehemannes zur Rekurerhebung legitimiert (Art. 562 ZGB). Der Rekurs erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 26. Januar 2007 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 45, 47 und 48 VRP).

b) Nach Art. 41 lit. h Ziff. 5 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. Im Folgenden gilt es die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission zu prüfen, welche als Sachurteilsvoraussetzung eine Bedingung für die materielle Beurteilung der Streitsache durch die Rechtsmittelinstanz darstellt. Die Zuständigkeitsordnung ist zwingender Natur (vgl. dazu F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 80 f.).

Anfechtungsobjekt bildet der Beschluss des Gemeinderats vom 5. Dezember 2006 betreffend Ablehnung des Gesuchs der Rekurrentin und ihres verstorbenen Ehemannes um Rückerstattung der bereits geleisteten Zahlung der hälftigen Kosten einer Studie über die Erschliessung des Grundstücks der Rekurrentin und die Neugestaltung des Strasseneinmündungsbereichs. Unklar ist, ob es sich beim Anfechtungsobjekt um eine Abgabeverfügung im Sinn von Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP handelt. Der Wortlaut dieser Bestimmung spricht von selbständigen Verfügungen über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater sowie über öffentlich-rechtliche Sicherheitsleistungen und Rückersattungen Privater. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kann Anfechtungsobjekt gemäss Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP nur ein einzelner Verwaltungsakt sein, der eine Abgabe zum Gegenstand hat (vgl. GVP 1989 Nr. 48). Abgaben sind Leistungen, die Gemeinwesen von den ihrer Hoheitsgewalt unterworfenen Personen erheben. Sie bestehen in der Ablieferung von Geld durch die Individuen an die Gemeinwesen (vgl. Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Band I, 9. Aufl. 2001, S. 3). Die angefochtene Verfügung befasst sich zwar mit



Kostenfragen, das Gemeinwesen macht jedoch keinen Anspruch gegenüber einem Privaten geltend. Vorliegend wurde dem verstorbenen Ehemann der Rekurrentin mit dem angefochtenen Beschluss keine öffentlich-rechtliche Geldleistung überbunden (vgl. VRKE I/2-2001/51 vom 14. Mai 2003 in Sachen M.F., E. 1c). Vielmehr macht die Rekurrentin die Rückzahlung einer gestützt auf die Vereinbarung vom 22. Dezember 2003 an die politische Gemeinde geleistete Zahlung ihres verstorbenen Ehemannes geltend. Dabei handelt es sich nicht um eine Rückerstattung Privater im Sinne von Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP, da die Rückerstattung nicht von der Rekurrentin erbracht werden muss, sondern im Gegenteil vom Gemeinwesen verlangt wird. Ansprüche von Privaten gegenüber dem Gemeinwesen sind vom Wortlaut des Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP nicht erfasst und können damit nicht vor der Verwaltungsrekurskommission geltend gemacht werden. Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist somit keine Abgabe im Sinn von Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP. Die Verwaltungsrekurskommission ist daher zum Sachentscheid nicht zuständig.

Auf den Rekurs ist somit mangels sachlicher Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission nicht einzutreten.

c) Eingaben an einen unzuständigen Richter sind der zuständigen Behörde zu überweisen (Art. 72 Abs. 1 GerG).

Der Streit dreht sich im konkreten Fall um die Frage der Rückerstattung der aufgrund der Vereinbarung vom 22. Dezember 2003 zwischen dem Gemeinderat und B geleisteten Zahlung an die Kosten der Studie. Laut Protokoll der Sitzung des Gemeinderats vom 22. Dezember 2003 hätten sich B und die Rekurrentin bereit erklärt, sich an den Kosten der Studie zu 50 % zu beteiligen. Über eine besondere Kostenbeteiligung sei nicht entschieden worden. Die Vorinstanz macht im Rekursverfahren geltend, dass es sich dabei um eine privatrechtliche Vereinbarung handle, weshalb die Verwaltungsrekurskommission nicht zuständig sei. Die Ablehnung des Gesuchs um Rückerstattung der anteiligen Planungskosten stelle daher keine rekursfähige Verfügung dar und die Rückerstattung sei vielmehr vor dem Zivilrichter geltend zu machen.



## St.Galler Gerichte

Gegenstand der Vereinbarung zwischen der politischen Gemeinde und B. ist also die Verteilung der Kosten der Studie. Die von der Vorinstanz in Auftrag gegebene Studie befasst sich mit der Erschliessung des Grundstücks und der Neugestaltung des Strasseneinmündungsbereichs. Die Vorinstanz hielt am 22. Dezember 2003 fest, dass die Neugestaltung der Einmündung nach Strassengesetz einem Ausbau gleich kommen dürfte und die Kosten möglicherweise zum Teil im Rahmen eines Perimeterverfahrens auf die Strassenanstösser verteilt werden müssten.

Als Strassenbau gelten nach Art. 31 StrG Neubau, Ausbau und Korrektion von Strassen (Abs. 1). Er umfasst Planung, Projektierung und Ausführung (Abs. 2). Die von der Vorinstanz in Rechnung gestellten Aufwendungen für die Erstellung einer Studie fallen dabei unter die Projektierung, denn diese umfasst alle planerischen Massnahmen technischer und rechtlicher Natur, die sich auf ein bestimmtes, konkretes Projekt beziehen (vgl. GVP 2000 Nr. 20; P. Schönenberger, in: Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 6 zu Art. 31). Die Erstellung einer Studie zur Frage der Erschliessung eines Grundstücks oder zur Korrektion eines Strassenverlaufs im Bereich einer Einmündung ist damit in Übereinstimmung mit der Vorinstanz als Strassenbau im Sinn von Art. 31 StrG zu bezeichnen. Gegenstand der Vereinbarung zwischen der Vorinstanz und B ist damit die Verteilung von Strassenbaukosten.

Nach Art. 77 Abs. 1 StrG werden die Strassenbaukosten in der Regel durch Errichtung eines Perimeters im Kostenverlegungsverfahren aufgeteilt. Auf das Kostenverlegungsverfahren kann nach Art. 77 Abs. 3 StrG verzichtet werden, wenn die Kostenverlegung durch Vertrag geregelt ist. Erforderlich ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Gemeinwesen (politische Gemeinde, Staat) und den Kostenpflichtigen. Die vertraglichen Vereinbarungen dürfen nicht gegen das Gleichheitsgebot verstossen, nicht zwingende Normen verletzen und keine Änderung der gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge vorsehen (VerwGE vom 21. Oktober 2003 in Sachen G.H., E. 4a; A. Weder, in G. Germann [Hrsg.], a.a.O., N 1 zu Art. 77).

Zu prüfen ist, ob es sich bei der Vereinbarung zwischen B und der Vorinstanz um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinn von Art. 77 Abs. 3 StrG handelt.



Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist die auf übereinstimmenden Willenserklärungen von zwei oder mehreren Rechtssubjekten beruhende Vereinbarung, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung, vor allem im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Gegenstand hat. Er beruht auf der Zustimmung des beteiligten Gemeinwesens und des Privaten zur ausgehandelten Regelung und begründet Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Das massgebliche Kriterium für die Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag ist der Gegenstand der dadurch geregelten Rechtsbeziehungen oder Rechtsverhältnisse. Es kommt also auf die Funktion der Regelung oder die damit verfolgten Interessen an. Sollen Verwaltungsobliegenheiten wahrgenommen oder Verwaltungstätigkeiten geregelt werden (z.B. Erschliessung von Bauland, Errichtung und Betrieb von Altersheimen, Ausübung von Kontrollen auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Beseitigung von Abfällen), so liegt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vor (vgl. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, Rz 1052 ff; vgl. auch VerwGE vom 21. Oktober 2003 in Sachen G.H., E. 4c/bb; GVP 1979 Nr. 27).

Die Vereinbarung vom 22. Dezember 2003 ist zwischen einem privaten Grundeigentümer und dem Gemeinwesen abgeschlossen worden und regelt einvernehmlich die Verlegung von konkreten Strassenbaukosten. Der Gegenstand der Vereinbarung ist damit verwaltungsrechtlicher Natur. Da der Gemeindestrassenbau nach Art. 38 Abs. 1 StrG der Gemeinde obliegt, kann auch nicht gesagt werden, dass die Vorinstanz vorliegend als Rechtssubjekt des Privatrechts handelte. Somit handelt es sich vorliegend um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinn von Art. 77 Abs. 3 StrG. Da im vorliegenden Fall folglich kein Kostenverlegungsverfahren durchgeführt wurde, ergibt sich die Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission im Übrigen auch nicht aus Art. 41 lit. e Ziff. 1 VRP.

Indem die Rekurrentin geltend macht, die Zahlung, die B gestützt auf diese Vereinbarung vom 22. Dezember 2003 geleistet hat, sei zurückzuerstatten, macht sie Ansprüche aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geltend. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen beurteilt nach Art. 76 lit. a VRP die Regierung, sofern nicht der Staat Partei ist. Die Eingabe der Rekurrentin vom 28. Dezember 2006 ist deshalb in Anwendung von Art. 72 Abs. 1 GerG in Verbindung mit Art. 76 lit. a VRP



zuständigkeitshalber der Regierung des Kantons St. Gallen zur Entgegennahme und Behandlung als öffentlich-rechtliche Klage zu überweisen.