



Fall-Nr.: I/2-2018/12
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 05.04.2018
Entscheiddatum: 05.04.2018

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 05.04.2018

Art. 77 ff. StrG (sGS 732.1). Die Rekurrenten erwarben ein Grundstück, während dieses von einem hängigen Perimeterverfahren erfasst war. Massgebend für die Entstehung der Abgabepflicht für Perimeterbeiträge für den Bau der Strasse ist gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts die Entstehung des Sondervorteils und damit die Rechtskraft des Strassenbauprojekts. Diese tritt mit Ablauf der öffentlichen Auflage ein, wenn kein Rechtsmittel erhoben wird. Die Genehmigung des Strassenplans durch das kantonale Baudepartement ist nicht massgebend, zumal dieses nur den Strassenplan als solchen, nicht das Projekt genehmigt (Urteil der Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, vom 5. April 2018, VRKE I/2-2018/12).

Präsident Thomas Vögeli, Richter Rudolf Lippuner und Richterin Eliane Kaiser,
Gerichtsschreiberin Silvia Geiger

X und Y, Rekurrenten,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Marco Cottinelli, Rosenbergstrasse 60, 9001 St.
Gallen,

gegen

Gemeinderat Z, Vorinstanz,

betreffend

Perimeterbeitrag A-Strasse, in B



Sachverhalt:

A.- Die A-Strasse in B ist als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Sie zweigt von dem als Gemeindestrasse 2. Klasse eingeteilten C-Weg unmittelbar südlich der Bahnlinie ab und verläuft als Sackgasse in östlicher Richtung. Im Zusammenhang mit der Überbauung des durch die A-Strasse erschlossenen Grundstücks Nr. 000 mit zwei Mehrfamilienhäusern ergab sich, dass die strassenmässige Erschliessung ungenügend ist. Mit dem vom Gemeinderat Z am 23. Februar 2009 beschlossenen Projekt zusammen mit den am 20. September 2010 beschlossenen Änderungen wurde die A-Strasse auf einer Länge von rund 250 Metern ab der Abzweigung vom C-Weg durch eine geringfügige Verbreiterung sowie den Einbau von Ausweichstellen und eines Wendeplatzes auf dem Grundstück Nr. 000 ausgebaut.

B.- Zusammen mit dem Strassenbauprojekt erliess der Gemeinderat Z mit Beschluss vom 20. September 2010 einen Beitragsplan für den Ausbau der A-Strasse. Die öffentliche Auflage von Projekt und Beitragsplan erfolgte vom 28. September bis 27. Oktober 2010. Mit persönlicher Anzeige vom 23. September 2010 wurden die Grundeigentümer von der öffentlichen Auflage des Projekts und vom Beitragsplan "Ausbau A-Strasse, in B" in Kenntnis gesetzt. Die von den Eigentümern dieser Grundstücke unter anderem gegen den Beitragsplan erhobenen Einsprachen wies der Gemeinderat Z mit Beschluss vom 15. November 2010 ab. Dagegen erhoben sie mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 1. Dezember 2010 Rekurs beim kantonalen Baudepartement. Dieses überwies die Rekursache am 14. Februar 2011 zuständigkeithalber an die Verwaltungsrekurskommission. Die Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 (D und E) verkauften ihr Grundstück an X und Y. Die Handänderung erfolgte per 8. März 2011. Am 7. April 2011 genehmigte das Baudepartement den Teilstrassenplan "Ausbau A-Strasse". Die Verwaltungsrekurskommission führte am 12. Juli 2011 einen Augenschein im Perimetergebiet durch. Anlässlich dieses Augenscheins widerrief der Gemeindepräsident namens des Gemeinderates den angefochtenen Einspracheentscheid vom 15. November 2010 und hob den Beitragsplan vom 20.



St.Galler Gerichte

September 2010 auf. Mit Verfügung vom 12. Juli 2011 wurde der Rekurs vom Abteilungspräsidenten der Verwaltungsrekurskommission als erledigt abgeschrieben.

C.- Mit Datum vom 28. Juli 2011 erstellte der Gemeinderat Z einen neuen Beitragsplan. Darin werden als Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 D und E genannt. Mit Beschluss vom 1. Oktober 2012 erliess der Gemeinderat Z eine Änderung zum Teilstrassenplan "A-Strasse". Die öffentliche Auflage erfolgte vom 31. Oktober bis 29. November 2012. Dagegen erhoben X und Y am 28. November 2012 Einsprache beim Gemeinderat Z, welche sie jedoch wieder zurückzogen. Die geplanten Änderungen wurden nicht ausgeführt.

D.- Mit Rechnung Nr. 0/2017 vom 11. April 2017 forderte das Bauamt Z von X und Y den hälftigen Kostenanteil des Grundstücks Nr. 0000 an den Ausbau der A-Strasse (Fr. 6'064.75) ein. Dagegen erhoben diese am 24. April 2017 Rekurs beim Gemeinderat Z. Mit Beschluss vom 22. Mai 2017 annullierte der Gemeinderat Z die Rechnung und stellte stattdessen fest, dass X und Y für den gesamten Perimeterbeitrag (Fr. 12'499.90) zahlungspflichtig seien. Dagegen erhoben diese mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. Juni 2017 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit den Anträgen, der Beschluss des Gemeinderates vom 22. Mai 2017 betreffend Rekurs gegen den Kostenanteil Perimeter A-Strasse, in B, sei aufzuheben und der Betrag von Fr. 12'499.90 sei vollumfänglich den früheren Eigentümern, D und E, zu belasten, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Der Gemeinderat Z nahm mit Eingabe vom 11. Juli 2017 Stellung zum Rekurs und beantragte dessen Abweisung. Der Rechtsvertreter der Rekurrenten erhielt Gelegenheit, eine Stellungnahme einzureichen, und die Akten wurden ihm zur Einsicht zugestellt. Er äusserte sich mit Schreiben vom 21. Juli 2017.

Auf weitere Einzelheiten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur



St.Galler Gerichte

Rekurserhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 12. Juni 2017 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. h Ziff. 5, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Soweit die Rekurrenten beantragen, es sei der Betrag von Fr. 12'499.90 vollumfänglich den früheren Eigentümern zu belasten, ist auf den Rekurs mangels Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission nicht einzutreten. Es ist Sache der zuständigen Gemeindebehörde, die Beiträge zu verfügen (vgl. Art. 82 Abs. 2 des Strassengesetzes, sGS 732.1, abgekürzt: StrG).

3.- Angefochten ist der Beschluss des Gemeinderats Z, mit welchem die Rechnung an die Rekurrenten mit der Nummer 0/2017 des Bauamtes Z über Fr. 6'064.75 annulliert und gleichzeitig festgestellt wurde, die Rekurrenten seien für den gesamten Perimeterbeitrag von Fr. 12'499.90 zahlungspflichtig.

a) Der Gemeinderat macht geltend, dass gemäss Wegleitung für die Erarbeitung von Strassenperimetern vom 31. Oktober 2005 derjenige zahlungspflichtig sei, der bei Eintritt der Rechtskraft des Projektes Eigentümer des beitragspflichtigen Grundstücks gewesen sei. Die Rekurrenten seien seit 8. März 2011 Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 in B. Das Projekt "Ausbau A-Strasse" sei mit der Genehmigung des kantonalen Baudepartements am 7. April 2011 in Rechtskraft erwachsen, weshalb die Rekurrenten zahlungspflichtig seien und der gesamte Betrag bei ihnen zu erheben sei. Die Rekurrenten hätten sich durch den Rückzug der Einsprache vom 28. November 2012 mit dem Projekt, dem Beitrags- und dem Strassenplan einverstanden erklärt.

b) Die Rekurrenten halten dem entgegen, der Gemeinderat Z habe in zwei Schreiben vom 27. April 2012 und 22. August 2012 festgehalten, dass der Perimeterbeitrag durch die Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 im Zeitpunkt der Projektauflage zu tragen sei. Wenn der Gemeinderat plötzlich fünf Jahre später eine Rechnung stelle, in welcher die Rekurrenten die Hälfte des Beitrages des Perimeters übernehmen müssten, verstosse er gegen den Vertrauensgrundsatz. Hinzu komme, dass die Rekurrenten bis zum Erhalt der Rechnung im April 2017 einerseits keine Kenntnis von einer Kostentragungspflicht und andererseits keine Möglichkeit gehabt hätten, sich gegen



die Kosten oder den Perimeter zu wehren. Die Wegleitung, auf die sich der Gemeinderat berufe, bilde keine genügende Rechtsgrundlage. Ausserdem habe sich der Gemeinderat widersprüchlich verhalten, indem er zuerst festgehalten habe, die früheren Eigentümer müssten die gesamten Kosten übernehmen, sodann habe er die Kosten unter den früheren Eigentümern und den Rekurrenten hälftig aufgeteilt und schliesslich müssten nun die Rekurrenten die gesamten Kosten übernehmen. Ein solches Verhalten sei rechtswidrig.

4.- Umstritten ist, wer für den Anteil des Grundstücks Nr. 0000 in B an die Baukosten für den Ausbau der A-Strasse aufzukommen hat.

a) Gemäss Art. 73 Abs. 1 StrG tragen die Grundeigentümer die Kosten für Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen dritter Klasse, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen. Die Baukosten werden im Kostenverlegungsverfahren durch Errichtung eines Perimeters aufgeteilt (Art. 77 Abs. 1 StrG). Beitragspflichtig sind Eigentümer von Grundstücken, denen ein Sondervorteil entsteht (Art. 78 Abs. 1 StrG).

In Art. 82 StrG wird der Zeitpunkt der Fälligkeit der Beiträge geregelt. Eine ausdrückliche Regelung zum Zeitpunkt, in welchem die Abgabepflicht entsteht, fehlt. Beitragspflichtig ist nicht das Grundstück selbst. Es dient bloss als Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der beitragspflichtigen Person. Damit ist aber noch nicht in jedem Fall geklärt, welche Person nun tatsächlich beitragspflichtig ist, da ja die Eigentümer eines Grundstücks wechseln können. Beitragspflichtig ist nach konstanter Rechtsprechung der Eigentümer im Zeitpunkt der Entstehung des Abgabeanspruchs (vgl. GVP 1976 Nr. 59, 1987 Nr. 28). Nach dem Schrifttum kann auf den Zeitpunkt abgestellt werden, in dem das Projekt rechtskräftig wird und die Zulässigkeit der Enteignung feststeht. Dann ist mit Sicherheit bestimmbar, dass, wo und wie eine Strasse gebaut wird, sowie ob und welche Vorteile sie für welche Grundstücke zur Folge hat. Nicht massgeblich ist der Zeitpunkt der Anzeige des Beitragsplans oder der Beitragsverfügung (vgl. Weder, in: Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Art. 78 N 11). Die Rechtsprechung folgt dieser Auffassung. So hat das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Veräusserung eines Grundstückes während des Perimeterverfahrens für Beiträge an Erschliessungsstrassen entschieden, die Abgabepflicht treffe denjenigen, der bei



Eintritt der Rechtskraft des Strassenprojekts Eigentümer war (vgl. GVP 1998 Nr. 29; vgl. auch GVP 1999 Nr. 23). Da es sich beim Perimeterbeitrag um eine Vorzugslast zur Abgeltung eines Sondervorteils handelt und es für dessen Bemessung im Wesentlichen auf die Veränderung des Grundstückwertes ankommt, ist es sachgerecht, die Entstehung des Sondervorteils in jenem Zeitpunkt anzunehmen, in welchem das Strassenbauprojekt rechtskräftig wurde (vgl. VerwGE vom 24. September 1996 in Sachen Politische Gemeinde K.). Ab diesem Zeitpunkt ist der Sondervorteil auch wirtschaftlich realisierbar, indem sich das Strassenbauprojekt, selbst wenn es noch nicht realisiert ist, in einem höheren Preis niederschlagen wird (vgl. GVP 1998 Nr. 29 mit eingehender Begründung).

b) aa) Das Strassenbauprojekt, welches den Ausbau der A-Strasse in B vorsah, wurde vom 28. September bis 27. Oktober 2010 gemäss Art. 41 Abs. 1 StrG öffentlich aufgelegt mit gleichzeitiger Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen. Gegen das Projekt wurden keine Einsprachen erhoben. Am 7. April 2011 wurde es vom kantonalen Baudepartement genehmigt. Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass das Strassenbauprojekt mit der Genehmigung des Baudepartements am 7. April 2011 rechtskräftig geworden sei. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.

bb) Bei der Rechtskraft ist die formelle und materielle Rechtskraft zu unterscheiden. Formelle Rechtskraft bedeutet, dass die Verfügung von den Betroffenen mit keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr angefochten werden kann. Die materielle Rechtskraft einer Verfügung bedeutet, dass die Verfügung unabänderbar ist und auch von Seiten der Verwaltungsbehörden nicht mehr widerrufen werden kann. Die Figur der materiellen Rechtskraft gehört vorab in den Zusammenhang von Zivil- und Strafprozess. Ob es auch im öffentlichen Recht eine materielle Rechtskraft gibt, ist fraglich. Das Bundesgericht vertritt die Auffassung, dass es der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen entspricht, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist (BGE 94 I 336 E. 4). In diesem Sinne werden Verfügungen in der Regel nicht materiell rechtskräftig (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1091 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N 5 ff.).



cc) Gegen das Strassenbauprojekt selber wurden innert Frist keine Einsprachen erhoben. Die von den Eigentümern der betroffenen Grundstücke erhobenen Einsprachen richteten sich nur gegen den Beitragsplan. Das Strassenbauprojekt erwuchs deshalb nach Ablauf der Einsprachefrist in formelle Rechtskraft. Daran ändert nichts, dass gemäss Art. 13 Abs. 2 StrG eine Änderung des Gemeindestrassenplans zusätzlich der Genehmigung des zuständigen Departements bedarf. Zwar hat die Genehmigung konstitutive Wirkung, das heisst sie ist eine Gültigkeitsvoraussetzung (Germann, a.a.O., Art. 13 N 9). Allerdings sind beim Genehmigungsverfahren vor dem kantonalen Baudepartement die betroffenen Grundeigentümer nicht mehr beteiligt. Diese können allfällige Einwände gegen das Projekt nur innert der Einsprachefrist während der öffentlichen Auflage des Projekts geltend machen. Deshalb tritt die formelle Rechtskraft des Projekts bereits mit unbenutztem Ablauf dieser Einsprachemöglichkeit ein (vgl. auch VRKE I/2-2010/110 vom 25. August 2011 E. 2c, in: www.gerichte.sg.ch, wo ebenfalls festgehalten wurde, dass die Rechtskraft eines Strassenprojekts jedenfalls vor der Genehmigung durch das kantonale Baudepartement eingetreten sei). Hinzu kommt, dass das kantonale Baudepartement nur den Gemeindestrassenplan und nicht das Projekt an sich genehmigt (vgl. Art. 13 Abs. 2 StrG). Das Strassenbauprojekt beinhaltet neben der Einteilung der Gemeindestrassen zusätzlich auch einen Situationsplan, die Landbedarfslinien über dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens sowie allfällige Baulinien (vgl. Art. 40 StrG). Aus diesen Gründen ist für den Eintritt der Rechtskraft eines Strassenbauprojekts der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage und nicht der Zeitpunkt der Genehmigung durch das kantonale Baudepartement massgebend.

c) Zusammenfassend ergibt sich damit, dass das Strassenbauprojekt "Ausbau A-Strasse" nach dem unbenutztem Ablauf der Einsprachefrist während der öffentlichen Auflage, die vom 28. September bis 27. Oktober 2010 dauerte, in formelle Rechtskraft erwuchs. In diesem Zeitpunkt waren die Rekurrenten nicht Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000; die Handänderung erfolgte erst am 8. März 2011. Entsprechend sind sie nicht beitragspflichtig. Der Rekurs erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen. Die Rechnung Nr. 0/2017 des Bauamts Z vom 11. April 2017 und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 22. Mai 2017 sind aufzuheben. Im Übrigen war eine Verdoppelung der Abgabe durch die Vorinstanz mit dem Entscheid vom 22. Mai 2017 ohne die Gelegenheit zur Stellungnahme durch die Rekurrenten



St.Galler Gerichte

unzulässig. Den Rekurrenten hätte das rechtliche Gehör und damit die Möglichkeit des Rückzugs des Rekurses gegen die Rechnung vom 11. April 2017 gewährt werden müssen.

5.- a) Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 800.– ist angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Gebühr ist nicht zu verzichten, da die Vorinstanz eigene finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 800.– ist den Rekurrenten zurückzuerstatten.

b) Zufolge Obsiegens haben die Rekurrenten Anspruch auf eine volle Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98^{bis} VRP und Art. 98^{ter} VRP), soweit diese aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Im Rekursverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistandes geboten. Der Rechtsvertreter der Rekurrenten hat keine Kostennote eingereicht, weshalb das Honorar ermessensweise festzulegen ist. Im Verfahren vor der Verwaltungsrekurskommission wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet; der Rahmen liegt zwischen Fr. 1'000.– und Fr. 12'000.– (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; abgekürzt: HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Angesichts der sich stellenden rechtlichen Fragen sowie des getätigten Aufwands im hier zu beurteilenden Fall erscheint ein Honorar von Fr. 1'500.– (inkl. Barauslagen, Art. 28^{bis} HonO) zuzüglich Mehrwertsteuer von Fr. 120.– (Art. 29 HonO). Die ausseramtlichen Kosten belaufen sich somit auf Fr. 1'620.–; entschädigungspflichtig ist die Politische Gemeinde Z.

Entscheid:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.



St.Galler Gerichte

2. Der Entscheid des Gemeinderates Z vom 22. Mai 2017 sowie die ihm zugrundeliegende

Rechnung des Bauamtes Z vom 11. April 2017 werden aufgehoben.

3. Die amtlichen Kosten von Fr. 800.– hat die Politische Gemeinde Z zu bezahlen.

Der Kostenvorschuss von Fr. 800.– wird den Rekurrenten zurückerstattet.

4. Die Politische Gemeinde Z hat die Rekurrenten mit Fr. 1'620.– zu entschädigen.