



Fall-Nr.: I/2-2019/123
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 29.01.2021
Entscheiddatum: 08.01.2021

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 08.01.2021

Art. 40 Abs. 1 SVV (SR 931.1) und Art. 29 Abs. 1 LaG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 LaG (sGS 610.1). Über Rückerstattungen von Bundes- und Kantonsbeiträgen aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung hat die kantonale Behörde gegenüber dem einzelnen Grundeigentümer zu befinden. Der politischen Gemeinde kommt auch gestützt auf das Strassengesetz dazu keine Befugnis zu (Urteil der Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, vom 8. Januar 2021, VRKE I/2-2019/123).

Präsident Titus Gunzenreiner, Richter Rudolf Lippuner und Richterin Eliane Kaiser,
Gerichtsschreiberin Silvia Geiger

X, Rekurrentin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. Roger Brändli, Breitenstrasse 16, 8852 Altendorf,

gegen

Gemeinderat Y, Vorinstanz,

betreffend

Rückerstattung von Subventionen

Sachverhalt:



St.Galler Gerichte

A.- X ist seit 2016 Eigentümerin des Grundstücks 000 in A. Zuvor gehörte es ihrem Bruder, der es 2006 vom Vater übernommen hatte. In den Jahren 2003 und 2004 wurde die B-strasse gebaut, welche insbesondere die Grundstücke 000, 000, 000 und 000 erschliesst (Projekt "Erschliessung C"). Sie ist als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Die Baukosten beliefen sich auf insgesamt Fr. 263'832.45. Der Bund leistete einen Beitrag von 40 %, der Kanton von 32 % und die Gemeinde von 15 % (je von anrechenbaren Kosten von Fr. 240'306.–). Der Rest der Kosten von Fr. 54'766.55 ging zu Lasten der Grundeigentümer. Das Grundstück 000 von X ist im Beitragsplan vom 20. Mai 2003 mit einem Anteil an den Baukosten von 465.45 ‰ erfasst.

B.- Am 19. Dezember 2016 führte das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen eine Kontrolle über "Unterhalt und Verwendung subventionierter Meliorations-Objekte" an der Erschliessung C durch. Dabei stellte es fest, dass die B-strasse seit der Aufgabe des Betriebs auf dem Grundstück 000 im Juli 2012 kein Betriebszentrum mehr erschliesse, es sich dabei um eine Zweckentfremdung handle und deshalb die Beiträge von Bund und Kanton zurückzuerstatten seien. Mit Verfügung vom 30. November 2017, adressiert an die Gemeinde Y, bewilligte es rückwirkend die Zweckentfremdung per Ende Juli 2012, setzte die Rückerstattung der Subventionen von Bund und Kanton auf Fr. 45'609.– fest (26.36 % der ausgerichteten Bundes- und Kantonsbeiträge) und erhob eine Gebühr von Fr. 300.–.

C.- Mit Schreiben vom 23. Juli 2019 teilte der Gemeinderat Y den im Perimeter des Erschliessungsprojekts C berücksichtigten Grundeigentümern mit, dass sie Beiträge in der Höhe von insgesamt Fr. 55'110.70 (Fr. 45'609.– Bund- und Kantonsbeiträge sowie Fr. 9'501.70 Gemeindebeiträge) zurückzuzahlen hätten und gewährte ihnen das rechtliche Gehör. Davon machten die Eigentümer der Grundstücke 000 und 000 am 21. August 2019 und X zusammen mit den Eigentümern des Grundstücks 000 am 30. August 2019 Gebrauch.

D.- Mit Verfügung vom 5. Dezember 2019 (Datum des Versands) fordert der Gemeinderat von den Grundeigentümern innerhalb des Perimeters des Erschliessungsprojekts C die Rückzahlung von Beiträgen in der Höhe von Fr. 45'609.– und Gebühren von Fr. 300.– an die Gemeinde. Auf die Rückerstattung des anteilmässigen Beitrags der Gemeinde von Fr. 9'501.70 wurde zufolge Verjährung



St.Galler Gerichte

abgesehen. Der Anteil an der Rückzahlung von X wurde gestützt auf den Beitragsplan vom 20. Mai 2003 auf Fr. 21'367.90 festgesetzt. Gegen diese Verfügung erhob X mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 20. Dezember 2019 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission, mit den Anträgen, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass keine Rückerstattungspflicht bestehe, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Mit Vernehmlassung vom 4. März 2020 beantragte der Gemeinderat Y die Abweisung des Rekurses. Dazu nahm der Rechtsvertreter am 8. Mai 2020 Stellung.

Auf die Ausführungen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurerhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 20. Dezember 2019 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.- Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 5. Dezember 2019 (Datum des Versands), mit welcher von den Grundeigentümern innerhalb des Perimeters des Erschliessungsprojekts C die Rückzahlung von Beiträgen und Gebühren in der Höhe von insgesamt Fr. 45'909.– gefordert wird, wobei der Anteil der Rekurrentin Fr. 21'367.90 beträgt.

a) Die Vorinstanz macht geltend, die Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 30. November 2017 sei durch die Gemeinde als Verantwortliche für das Meliorationsprojekt als richtig anerkannt und die Beiträge an Bund und Kanton in der Höhe von Fr. 45'609.– seien zufolge Zweckentfremdung an den Kanton zurückbezahlt worden. Durch die Rückzahlung fehle dieser Betrag nun bei der Finanzierung der B-strasse; es sei nachträglich eine Finanzierungslücke entstanden. Die gesetzliche Grundlage für die nachträgliche Kostenbeitragserhebung bei den Grundeigentümern



St.Galler Gerichte

bilde das kantonale Strassengesetz (sGS 732.1, abgekürzt: StrG). Bei der B-strasse handle es sich um eine Gemeindestrasse 3. Klasse. Gemäss Art. 73 Abs. 1 StrG würden die Grundeigentümer die Kosten für den Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen 3. Klasse tragen, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen würden. Es bestehe bereits ein rechtskräftiger Beitragsplan (vom 20. Mai 2003). Die Bundes- und Kantonsbeiträge in der Höhe von Fr. 45'609.–, bei denen es sich um Strassenbaukosten handle, seien somit gestützt auf die Bestimmungen des Strassengesetzes anhand des Beitragsplans den betroffenen Grundeigentümern weiterzubelasten.

Die Rekurrentin lässt demgegenüber geltend machen, die Grundlage für das Rechtsverhältnis zwischen den Grundeigentümern und der Vorinstanz sei zwar das Strassengesetz. Dieses sehe indes keine Rückerstattung von Beiträgen vor. Die Beiträge der Grundeigentümer an die Baukosten würden gemäss Art. 82 Abs. 1 StrG nach der Ausführung der Strasse erhoben. Damit sei die Beitragserhebung abgeschlossen. Nachträglich entstandene Finanzierungslücken könnten mangels Rechtsgrundlage nicht durch nachträgliche Beiträge der Grundeigentümer geschlossen werden. An die Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 30. November 2017 seien die Grundeigentümer nicht gebunden. Adressatin der Verfügung sei einzig die Vorinstanz gewesen. Die Grundeigentümer hätten sich gegen die Verfügung nicht wehren können. Ihnen könne nicht angelastet werden, dass sich die Vorinstanz gegen die Verfügung nicht gewehrt habe. Deshalb könnten sie der Vorinstanz sämtliche Einwände entgegenhalten, nämlich, dass einerseits keine Zweckentfremdung vorliege und dass es sich andererseits nicht um eine einzelbetriebliche Massnahme handle, sondern um eine gemeinschaftliche Massnahme, wofür keine Rückerstattung vorgesehen sei.

b) Die Gewährung von Bundesbeiträgen an Bodenverbesserungen sowie die allfällige Rückerstattung von geleisteten Beiträgen finden ihre Grundlage im Bundesgesetz über die Landwirtschaft (SR 910.1, abgekürzt: LwG). Gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a LwG gewährt der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge für Bodenverbesserungen. Als Bodenverbesserungen gelten unter anderem Werke und Anlagen im Bereich des ländlichen Tiefbaus (Art. 94 Abs. 1 lit. a LwG). Die Gewährung eines Bundesbeitrags setzt die Leistung eines angemessenen Beitrags des Kantons einschliesslich seiner öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft voraus (Art. 93 Abs. 3



LwG). Der Kanton gewährt ebenfalls Beiträge. Er fördert Strukturverbesserungen und leistet Beiträge an Strukturverbesserungen nach dem Bundesrecht (Art. 11 Abs. 1 und 12 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes, sGS 610.1, abgekürzt: LaG). Gemäss der Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SR 913.1, abgekürzt: SVV) werden insbesondere für Erschliessungsanlagen wie Wege Beiträge gewährt (Art. 14 Abs. 1 lit. a SVV).

Art. 102 Abs. 1 LwG bestimmt, dass Grundstücke, Werke und Anlagen sowie landwirtschaftliche Gebäude, die mit Bundesbeiträgen verbessert worden sind, während 20 Jahren nach der Schlusszahlung des Bundesbeitrags ihrem landwirtschaftlichen Zweck nicht entfremdet werden dürfen, zudem darf Boden, welcher Gegenstand einer Güterzusammenlegung war, nicht zerstückelt werden. Wer das Verbot der Zweckentfremdung oder der Zerstückelung verletzt, hat die vom Bund geleisteten Beiträge zurückzuerstatten und allen verursachten Schaden zu ersetzen (Art. 102 Abs. 2 LwG). Unter welchen Umständen von einer Zweckentfremdung im Sinne des Gesetzes auszugehen ist, welche die Rückerstattungspflicht auslöst, wird in Art. 35 Abs. 1 SVV geregelt. Auch das kantonale Recht sieht eine Rückerstattung von geleisteten Beiträgen vor. Gemäss Art. 29 Abs. 1 LaG fordert die Behörde, die Beiträge nach dem LaG verfügt, diese ganz oder teilweise zurück, wenn die Voraussetzungen, unter denen die Beiträge gewährt wurden, nicht mehr erfüllt sind (lit. a), unterstützte Massnahmen nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden (lit. b) oder Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten werden (lit. c).

Gemäss Art. 40 Abs. 1 SVV werden Rückerstattungen von Beiträgen vom Kanton verfügt. Auch nach kantonalem Recht kommt die Befugnis zur Rückforderung der Beiträge dem Kanton zu (Art. 29 Abs. 1 LaG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 LaG). Die Pflicht zur Rückerstattung eines Beitrags kommt grundsätzlich dem Subventionsempfänger zu (Wegleitung zur Rückforderung von landwirtschaftlichen Finanzhilfen der Schweizerischen Vereinigung für ländliche Entwicklung, Ausgabe 2014, S. 13, abrufbar unter: www.blw.admin.ch). Gemäss Art. 40 Abs. 1 SVV hat der Kanton die Rückerstattungen von Beiträgen gegenüber den Werk- oder Grundeigentümern zu verfügen.



c) aa) Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass es sich beim umstrittenen Rückerstattungsbetrag um eine Rückforderung von Bundes- und Kantonsbeiträgen aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung handelt, und dass über eine solche Rückerstattungspflicht die zuständige kantonale Behörde gegenüber dem einzelnen Grundeigentümer oder Werk-eigentümer befindet. Der Vorinstanz kommt aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung somit keine sachliche Zuständigkeit zu, von den Grundeigentümern die von Bund und Kanton geleisteten Beiträge zurückzufordern.

bb) Zur Einforderung des umstrittenen Rückerstattungsbetrags stützt sich die Vorinstanz ebenso zu Unrecht auf das Strassengesetz. Zwar haben gemäss Art. 73 Abs. 1 StrG die Grundeigentümer die Kosten für Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen 3. Klasse zu tragen. Bei der den Grundeigentümern gegenüber gemachten Forderung handelt es sich aber nicht – wie die Vorinstanz geltend macht – um Strassenbaukosten, sondern um die Rückforderung von geleisteten Bundes- und Kantonsbeiträgen. Der Bau der Strasse ist längst abgeschlossen und die Baukosten wurden am 24. März 2006 abgerechnet. Der Grund der Rückerstattung liegt nicht in nachträglich angefallenen Baukosten, sondern in einer allfälligen Zweckentfremdung gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung. Das Strassengesetz enthält keine Regelung zur Rückforderung von geleisteten Bundes- und Kantonsbeiträgen aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung. Es stellt somit keine gesetzliche Grundlage für den von der Vorinstanz geltend gemachten Rückerstattungsbetrag gegenüber den Grundeigentümern dar.

d) Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die vorinstanzliche Verfügung vom 5. Dezember 2019 mangels sachlicher Zuständigkeit der Vorinstanz sowie mangels gesetzlicher Grundlage aufzuheben, und der Rekurs entsprechend gutzuheissen ist. Die Frage, ob eine Zweckentfremdung vorliegt und wann der Rückforderungsanspruch verjährt, kann unter diesen Umständen offen gelassen werden.

3.- a) Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 600.– 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



St.Galler Gerichte

Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 600.– ist der Rekurrentin zurückzuerstatten.

b) Zuzolge Obsiegens hat die Rekurrentin 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 Rekurrentin 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. 1'500.– und Fr. 15'000.– (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. 115.50 (Art. 29 HonO) angemessen. Die ausseramtlichen Kosten belaufen sich somit auf 1'615.50; entschädigungspflichtig ist die Politische Gemeinde Y.

Entscheid:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen und die Verfügung des Gemeinderates Y vom 5. Dezember 2019 wird aufgehoben.
2. Die amtlichen Kosten von Fr. 600.– hat die Politische Gemeinde Y zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 600.– wird der Rekurrentin zurückerstattet.
3. Die Politische Gemeinde Y hat die Rekurrentin mit Fr. 1'615.50 zu entschädigen.