



Fall-Nr.: B 2005/47
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.10.2005
Entscheiddatum: 25.10.2005

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2005

Gebäudeversicherungsrecht, Art. 9 Abs. 1 GVG (sGS 873.1), Art. 10 Abs. 1 GVV (sGS 873.11). Ein Container-Anbau ist kein Gebäude im Sinn des st.gallischen Gebäudeversicherungsrechts. Art. 44 und Art. 46 Abs. 2 GVG; Veränderungsverbot (Verwaltungsgericht, B 2005/47).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

Politische Gemeinde B.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. T.A.,

gegen

Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen,

Verwaltungskommission, Davidstrasse 37, Postfach, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

betreffend

Versicherungsleistung für Brandschaden

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 20. September 2003 kam es im Gemeindehaus B. an der Hauptstrasse 00 in B. (Vers.-Nr. 83.0570) und an dessen Anbau zu einem Brandschaden. Der Schadenexperte der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen (abgekürzt GVA) ermittelte den Schaden am 22. September 2003 und schätzte ihn auf Fr. 15'000.--. In der Folge hat der Leiter Schadendienst die Schadenssumme auf Fr. 2'000.-- herabgesetzt. Gemäss Verfügung der GVA vom 26. September 2003 beläuft sich die Netto-Schadenssumme auf Fr. 1'700.-- (Fr. 2'000.-- abzüglich des Selbstbehalts von Fr. 300.--).

Gegen die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 erhob die Politische Gemeinde B. Rekurs bei der Verwaltungskommission der GVA. Sie beantragte, die Verfügung sei aufzuheben. Sodann sei unter Einschluss des Gebäudeschadens am Anbau des Hauptgebäudes ein weitergehender Schaden festzustellen und zur Versicherungsleistung anzuerkennen. Zur Begründung wurde geltend gemacht, der Anbau sei eine Baute im Sinn des Gebäudeversicherungsrechts und deshalb versichert. Sodann habe der Teppich in einem Büro des Hauptgebäudes ersetzt werden müssen. In der Folge wurde das Rekursverfahren wegen Verhandlungen mit der Privatversicherung sistiert. Am 24. Februar 2005 wies die Verwaltungskommission der GVA den Rekurs ab. Die Verwaltung wurde angewiesen, der Rekurrentin die Kosten für die Malerarbeiten von Fr. 3'891.- zuzüglich der gemäss Schätzung ermittelten Kosten für die Reinigung des Teppichs im Umfang von Fr. 500.--, abzüglich des Pflichtselbstbehalts von Fr. 300.--, nach Rechtskraft dieses Entscheides zu vergüten. Die Rekursinstanz gelangte zur Ueberzeugung, der Anbau sei nicht versichert. Sodann könne der Schaden am Teppich nicht mehr festgestellt werden, weil die Rekurrentin diesen ersetzt und damit gegen das Veränderungsverbot verstossen habe. Demzufolge sei einzig die gemäss Schadensschätzung ermittelte Schadenssumme für die Reinigung des Teppichs im Betrag von Fr. 500.-- anzuerkennen.



St.Galler Gerichte

B./ Am 14. März 2005 erhob die Politische Gemeinde B. gegen den Entscheid der Verwaltungskommission der GVA vom 24. Februar 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht, die sie am 4. April 2005 begründete. Sie stellt das Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid und derjenige vom 26. September 2003 seien aufzuheben und die Streitsache sei zur neuen Entscheidung über Umfang und Höhe der auszurichtenden Versicherungsleistung an die GVA zurückzuweisen. Die Eingabe wird damit begründet, der Schaden am Anbau sei versichert und die Höhe der Entschädigung für Schäden am Hauptgebäude widerspreche verfahrensrechtlichen und materiellen Grundsätzen.

Am 25. April 2005 stellte die Verwaltungskommission der GVA den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

a) Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid sachlich zuständig (Art. 56 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1, abgekürzt GVG, in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Ferner entsprechen die Eingaben vom 14. März und 4. April 2005 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

b) Nach Art. 64 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere auch Gemeinden, von einer Verfügung in gleicher Weise betroffen wie ein Privater, richtet sich ihre Beschwerdebefugnis indessen nach Art. 45 Abs. 1 VRP (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 409 mit



Hinweisen). Dies trifft im vorliegenden Fall zu. Die GVA hat es abgelehnt, den Schaden am Anbau des Gemeindehauses zu übernehmen und der Politischen Gemeinde B. im übrigen eine geringere Versicherungsleistung zugesprochen, als diese beansprucht.

c) Streitgegenstand im Anfechtungsverfahren ist ein Entscheid, der ein bestimmtes Rechtsverhältnis regelt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 478). Im Rahmen des Rekursverfahrens hat die Beschwerdeführerin am 17. November 2003 den Antrag gestellt, die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 sei aufzuheben und "es sei ein weitergehender Schaden unter Einschluss des Gebäudeschadens am Anbau zum Hauptgebäude Assek-Nr. 570" festzustellen und zur Versicherungsleistung anzuerkennen. Was den im Hauptgebäude entstandenen Schaden anbetrifft, hat sie am 17. November 2003 einzig gerügt, dieser sei in ungenügendem Umfang erfasst worden, weil der Schaden am Teppich nicht durch Reinigung habe behoben werden können bzw. weil der Teppich habe ersetzt werden müssen. Auch in der Replik vom 9. Dezember 2004 ist dementsprechend nur von der Schadenssumme für den Teppich die Rede. Am 1. September 2004 gelangte der Finanzverwalter der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz und ersuchte um Abrechnung des Gebäudeschadens am Hauptgebäude. In diesem Zusammenhang wurde ein Betrag von Fr. 1'123.-- für eine Bürotüre geltend gemacht sowie ein Betrag von Fr. 2'220.-- für Reinigungsarbeiten im Hauptgebäude. Im Rekursverfahren sind die Antragstellung, die Darstellung des Sachverhalts und die Begründung an bestimmte Verfahrensstadien gebunden. Eine Ausdehnung des Rechtsmittelbegehrens kann nur innerhalb der Rechtsmittelfrist bzw. der zur Antragstellung angesetzten Nachfrist erfolgen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 639 und 640). Weil das Begehren um Anerkennung dieser beiden Schadenposten verspätet gestellt worden war, war es nicht Gegenstand des Rekursverfahrens. Dementsprechend ist der Antrag der Beschwerdeführerin nicht zu prüfen, wonach die Vorinstanz diese beiden Schadenposten hätte anerkennen müssen, weil es möglich sei, diese nachträglich durch die ins Recht gelegten Rechnungsbelege und durch Befragung der mit den Arbeiten betrauten Personen zu belegen.

d) Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

2./ Zu prüfen ist, ob der durch Brand beschädigte Anbau am Gemeindehaus versichert ist. Nach den unbestritten gebliebenen Feststellungen der Vorinstanz besteht dieser



aus drei Condicta-Raumsystem-Elementen. Diese sind auf Fundamenten montiert, mit dem Hauptgebäude auf drei Etagen fest verbunden und mit Türen von und zum Hauptgebäude sowie mit Anschluss an dessen Infrastruktur ausgestattet. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in diesem Zusammenhang vor, der angefochtene Entscheid beruhe auf einer unzulässigen Vermengung zivilrechtlicher, baupolizeilicher und versicherungsrechtlicher Kriterien. Die Frage, ob ein Gebäude im versicherungsrechtlichen Sinn vorliege, beurteile sich unabhängig davon, wie es zivilrechtlich zu qualifizieren und baupolizeilich behandelt worden sei.

a) Gemäss Art. 9 Abs. 1 GVG müssen die Gebäude auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen bei der Anstalt versichert sein.

Was die einzelne Gebäudeversicherungsanstalt als Gebäude betrachtet, bestimmen die kantonalen Gesetze und Verordnungen (vgl. Hauswirth/Suter, Sachversicherung, 2. Aufl., Bern 1990, S. 65). Ein Gebäude ist nach Art. 10 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.11, abgekürzt GVV) jede auf Dauer angelegte nichtbewegliche Baute, die gedeckten und begehbaren Raum beinhaltet. Ausgenommen sind Strassen- und Bahnunterführungen, Tunnels, Stollen und ähnliche Bauten, gedeckte Holzbrücken und Foliengewächshäuser, jedoch nicht gebäudeähnliche Einbauten in solche Anlagen.

Art. 10 Abs. 1 GVV führt nicht näher aus, was unter "auf Dauer angelegt" und "nichtbewegliche Baute" zu verstehen ist. Es handelt sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Umschreibung des Tatbestands unbestimmt ist. Die Norm bedient sich Worten, die - aus sich heraus - keinen genügenden Aufschluss darüber geben, ob ein bestimmter Sachverhalt noch unter den Normtatbestand fällt oder nicht. Die nähere Bestimmung eines unbestimmten Rechtssatzes wird als Rechtsfrage angesehen. Das in der Kognition grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht ist somit befugt, die Konkretisierung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724 mit Hinweisen). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts darf einer vertretbaren Auslegung eines unbestimmten Begriffs durch die Verwaltung bzw. die Vorinstanz die Anerkennung indessen nicht versagt werden (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 725 mit Hinweisen).



b) Nach den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid beurteilt sich die Frage, ob eine Baute beweglich ist bzw. ob eine Fahrnisbaute im Sinn des st. gallischen Gebäudeversicherungsrechts vorliegt, danach, ob sie ohne Absicht bleibender Verbindung bzw. nicht als Dauereinrichtung erstellt worden ist (vgl. dazu Hauswirth/Suter, a.a.O., S. 66 und A. Kleiner, Das Recht der öffentlichen Gebäudeversicherungen, Separatdruck aus: "Mitteilungen" Jahrgänge 1978/79 des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes Bern und der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen, S. 8). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lässt sich dies auch danach beurteilen, wie die Baute baupolizeilich behandelt worden ist. Es war der Vorinstanz unbenommen, die Baubewilligung vom 19. August 2003 als Entscheidungshilfe heranzuziehen. Die Baubewilligung ist für einen provisorischen Anbau in Form von drei Bürocontainern erteilt worden. Dementsprechend ist sie bis zum 31. August 2006 befristet, und für den Fall, dass die Container länger bestehen bleiben sollten, muss ein Gesuch um Verlängerung eingereicht werden. Sodann steht fest, dass der Anbau der Container ein Provisorium ist und deshalb nicht als dauerhafte Baute angesehen werden kann, weshalb kein Energienachweis eingefordert werden musste. Auch hat das Grundbuchamt darauf verzichtet, den Anbau der GVA zur Bauzeitversicherung anzumelden (vgl. Art. 21 GVV). Der Vorinstanz kann somit nicht vorgeworfen werden, sie sei zu Unrecht davon ausgegangen, beim Container-Anbau handle es sich um eine vorübergehende Lösung und nicht um eine auf Dauer angelegte Einrichtung, zumal auch der Charakter des Anbaus dafür spricht. Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführerin ist von Bedeutung, ob eine Baute in konventioneller Bauweise errichtet und dauernd mit dem Boden verbunden ist oder ob sie aus mobilen Elementen besteht, die auf Fundamenten befestigt werden bzw. ob es sich um eine Fahrnisbaute handelt (vgl. dazu Art. 677 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, und Tuor/Schnyder/Schmid/Rumo-Jungo, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 12. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, S. 849 f.). Abgesehen davon, dass nicht feststeht, ob die Raumsystem-Elemente ins Eigentum der Beschwerdeführerin übergegangen sind (zum Versicherungsschutz bei Dritteigentum vgl. Hauswirth/Suter, a.a.O., S. 70), sind derartige Container insofern "bewegliche Bauten" als sie für eine befristete Zeit an einem bestimmten Ort aufgestellt werden können. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung auf Gesuch hin über den 31. August 2006 hinaus verlängert werden



kann. Von einer unbefristeten Bewilligung kann keine Rede sein. Ansonsten hätte auch ein Energienachweis erbracht werden müssen. Es besteht somit kein Anlass, den Begriff "auf Dauer angelegt" extensiv zu interpretieren bzw. auch Provisorien zu versichern, um der Gefahr von Versicherungslücken entgegenzuwirken. Daraus ergibt sich, dass die Vorinstanz den Container-Anbau am Gemeindehaus gestützt auf Art. 10 Abs. 1 GVV zu Recht als nicht versichert bezeichnet hat.

3./ Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der Container-Anbau sei mit dem Gemeindehaus baulich derart eng verbunden, dass er als Teil des Hauptgebäudes versichert sei.

Art. 11 Abs. 1 GVV bestimmt abschliessend, welche Gebäudeteile mit dem Gebäude versichert sind: Einrichtungen, die ihrer Art nach Teil des Gebäudes sind oder zu seiner Grundausstattung gehören (lit. a); andere Einrichtungen baulicher Art, die eine dem Gebäude ähnliche Dauerhaftigkeit aufweisen und so im Gebäude eingebaut, eingemauert oder untermauert sind, dass sie ohne erhebliche Werteinbusse oder ohne wesentliche Gebäudebeschädigung nicht entfernt werden können. Die blosser Befestigung gilt nicht als Einbau.

Mit der Baute werden somit bestimmte Einrichtungen baulicher Art innerhalb der bestehenden Kubatur versichert, nicht aber provisorische Anbauten. Beim Container-Anbau handelt es sich somit nicht um einen mitversicherten Gebäudeteil gemäss Art. 11 Abs. 1 GVV.

4./ Die Beschwerdeführerin rügt sodann, mit dem angefochtenen Entscheid werde ihr unter Hinweis auf die Verfügung vom 26. September 2003 zu Unrecht eine höhere

Schadenschätzung und eine höhere Versicherungsleistung für einen Teppich im Gemeindehaus mit der Begründung aberkannt, sie habe das Veränderungsverbot nach Art. 44 GVG missachtet. Sie begründet dies damit, sie habe erst am 17. November 2003 und nach Behebung des Schadens erfahren, dass die Schadenssumme von Fr. 2'000.-- nur Kosten für die Reinigung, nicht aber für den Ersatz des brandgeschädigten Teppichs beinhalte. Sodann sei die Schadenssumme von Fr. 500.-- für die Reinigung des Teppichs erstmals in den Erwägungen zum angefochtenen Rekursentscheid



erwähnt worden. Des weiteren lasse sich nicht nur durch Rechnungsbelege, sondern auch durch Zeugenbefragung der Handwerker nachweisen, dass der Teppich habe ersetzt werden müssen. Die Vorinstanz habe ihr diesbezüglich keine Beweisführung zugestanden und über die Höhe der Entschädigung entschieden, obschon kein erstinstanzlicher Entscheid vorliege.

a) Was den Schaden am Hauptgebäude anbetrifft, wird im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die GVA habe eine Brutto-Schadenssumme von Fr. 2'000.-- anerkannt. Am 1. September 2004 habe die Beschwerdeführerin eine Kostenzusammenstellung über Fr. 10'265.85 eingereicht. Unbestritten seien die Schadenbehebungskosten für Malerarbeiten im Betrag von Fr. 3'891.--. Nicht anerkannt werden könne demgegenüber ein Betrag Fr. 3'031.85 für einen Teppich, weil die Beschwerdeführerin den alten Teppich nicht gereinigt, sondern im nachhinein ersetzt habe. Ob der Teppich habe ersetzt werden müssen, lasse sich heute nicht mehr nachvollziehen. Die Beschwerdeführerin habe in Kenntnis der anerkannten Schadenssumme von Fr. 2'000.-- ohne Rücksprache mit der GVA den Ersatz des Teppichs veranlasst. Dies komme einer Verletzung von Art. 44 GVG gleich und widerspreche dem Schadenerledigungsverfahren. Andernfalls wäre die Schadenermittlung überflüssig, und jeder Versicherungsnehmer hätte das Recht, Schadenbehebungsarbeiten nach eigenem Ermessen durchführen zu lassen und der GVA die Abrechnung zur Vergütung zu unterbreiten. Weil das Schadenausmass zufolge Missachtung des Veränderungsverbots nicht mehr festgestellt werden könne, seien neben den Kosten für die Malerarbeiten lediglich die geschätzten Kosten für die Reinigung des Teppichs im Betrag von Fr. 500.-- anzuerkennen.

b) Art. 44 GVG schreibt vor, dass an beschädigten Liegenschaften keine Veränderungen vorgenommen werden

dürfen, durch welche die Abklärung der Schadenursache oder die Schätzung des Schadens verunmöglicht oder erschwert wird. Vorbehalten bleiben besondere Anordnungen sowie Abbruch- und Aufräumungsarbeiten, die zur Feststellung des Schadens notwendig sind. Unter Vorbehalt der Pflicht zur Schadenminderung (Art. 43 GVG) ist der Versicherungsnehmer somit gehalten, Lage und Beschaffenheit der vom Ereignis betroffenen Sachen in dem Zustand zu belassen, in den sie durch den



Schadenfall versetzt worden sind, damit der Versicherer einen Augenschein nehmen kann. Das Veränderungsverbot soll verhindern, dass der Versicherungsnehmer durch eine Verfälschung des angerichteten Zustandes die Ermittlungen über den Sachverhalt erschweren oder verunmöglichen oder sogar unberechtigte Ansprüche geltend machen kann (vgl. Hauswirth/Suter, a.a.O., S. 128 f.). Hat der Versicherte das Veränderungsverbot übertreten, so wird nach Art. 46 Abs. 2 GVG der Schaden berücksichtigt, der sich noch zuverlässig feststellen lässt.

aa) Die Frage, ob einem Versicherten vorgeworfen werden kann, er habe das Veränderungsverbot missachtet, hängt auch davon ab, wie sich er Schadenexperte anlässlich der Schadenbesichtigung verhält bzw. wie er sich hinsichtlich des weiteren Vorgehens äussert (vgl. VerwGE vom 10. Mai 2005 i.S. B. AG). Der in Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 387 mit Hinweisen; vgl. auch Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 627).

bb) Aktenkundig ist, dass der Schadenexperte den Brandschaden am 22. September 2003 ermittelt und auf Fr. 15'000.-- geschätzt hat. Darin enthalten waren geschätzte Kosten für Fenster (Fr. 1'500.--), Elektroinstallation (Fr. 4'000.--), Teppiche (Fr. 1'500.--), Deckenverkleidungen (Fr. 4'000.--), Malerarbeiten (Fr. 2'000.--), Baureinigung (Fr. 1'000.--) und Bauleitung (Fr. 1'000.--). Nach den Feststellungen der Vorinstanz war es der Leiter Schadendienst, der die Schätzung in der Folge auf Fr. 2'000.-- herabsetzte mit dem Vermerk: "- Malerarbeiten in 1 Büro - Teppichreinigung 1 Büro". Am 26. September 2003 hat die GVA sodann verfügt, die Netto-Schadensumme belaufe sich auf Fr. 1'700.-- (Fr. 2'000.-- abzüglich des Selbstbehalts von Fr. 300.--).

cc) Der Beschwerdeführerin ist beizupflichten, dass aus den Erwägungen zur Verfügung der GVA vom 26. September 2003 nicht hervorgeht, für welche Schadenpositionen im Gemeindehaus und/oder in dessen Anbau eine Netto-Schadensumme von Fr. 1'700.-- anerkannt wird. Offen ist weiter, ob die Beschwerdeführerin vom ursprünglich erstellten und vom korrigierten Schadenermittlungsprotokoll Kenntnis erhalten hat. Ebenfalls nicht bekannt ist,



St.Galler Gerichte

aufgrund welcher Erkenntnisse der Leiter Schadendienst Fr. 2'000.-- für Malerarbeiten und Teppichreinigung in einem Büro eingesetzt hat. Aus dem Protokoll lässt sich sodann nicht ersehen, dass "die gemäss Schadensschätzung ermittelte Schadenssumme für die Reinigung des Teppichs Fr. 500.--" beträgt, wie in den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid erstmals ausgeführt wird. Fest steht einzig, dass die Beschwerdeführerin spätestens am 17. November 2003, als sie die Rekursergänzung einreichte, wusste, dass die angefochtene Verfügung vom 26. September 2003 nur den durch den Brand am Hauptgebäude entstandenen Schaden erfasst und dass der Schaden am Teppich aus Sicht der GVA durch Reinigung behoben werden kann bzw. dass es nicht erforderlich ist, ihn zu ersetzen.

dd) Es ergibt sich somit, dass der Schadenexperte die Schadenursache am 22. September 2003 abgeklärt und den Schaden am Teppich gleichentags geschätzt hat. Sodann behauptet die Vorinstanz nicht, die Ermittlungen des

Schadenexperten seien durch Vorkehrungen behindert, erschwert oder verunmöglicht worden, welche die Beschwerdeführerin bereits vor diesem Zeitpunkt am beschädigten Teppich in die Wege geleitet habe. Des weiteren macht sie nicht geltend, der Schadenexperte oder der Leiter Schadendienst habe der Beschwerdeführerin eine weitere Schadenermittlung in Aussicht gestellt, die sie hätte veranlassen müssen, am beschädigten Teppich nichts zu verändern. Demnach bestehen keine Anhaltspunkte, wonach die Beschwerdeführerin die Feststellung des Sachverhalts behindert oder gar vereitelt haben könnte. Der Vorwurf der Vorinstanz, das tatsächliche Schadenausmass habe nicht mehr festgestellt werden können, weil die Beschwerdeführerin gegen das Veränderungsverbot verstossen habe, erweist sich demzufolge als unbegründet. Art. 46 Abs. 2 GVG kommt als Rechtsgrundlage für die von der Vorinstanz festgelegte Schadenssumme von Fr. 500.-- somit nicht in Frage. Demzufolge ist die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid vom 24. Februar 2005 und die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 werden aufgehoben, soweit damit für die Reinigung des Teppichs eine Schadenssumme von Fr. 500.-- anerkannt wird. Die Streitsache wird zur neuen Entscheidung über die Höhe der auszurichtenden Versicherungsleistung für den Ersatz des Teppichs an die erste Instanz zurückgewiesen.



St.Galler Gerichte

5./ Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde begründet ist, soweit geltend gemacht wird, bezüglich des Schadens am Teppich sei das Veränderungsverbot nicht verletzt worden. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin zu einem Viertel. Entsprechend sind ihr die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu drei Vierteln und der GVA zu einem Viertel aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12).

Nach Art. 95 Abs. 3 VRP werden vom Gemeinwesen, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben. Ueberwiegend finanzielle Interessen werden verfolgt in Rechtsstreitigkeiten um geldwerte Ansprüche und Verpflichtungen, wobei die finanziellen Gesichtspunkte im Vordergrund stehen müssen (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 109 mit Hinweis). Dies trifft im vorliegenden Fall zu (vgl. VerwGE vom 25. Januar 2005 i.S. Pol. Gde. S.). Auf die Erhebung der Kosten bei der Beschwerdeführerin wird demnach nicht verzichtet. Die auf sie entfallende Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zu verrechnen. Der Rest von Fr. 500.-- wird ihr zurückerstattet. Die GVA gehört nicht zu den Gemeinwesen nach Art. 95 Abs. 3 VRP (vgl. Hirt, a.a.O., S. 108 mit Hinweisen). Auf die Erhebung der Kosten von Fr. 500.-- bei der GVA wird demzufolge nicht verzichtet.

Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (vgl. Art. 98 Abs. 1, Art. 98bis und Art. 98ter VRP; vgl. auch Hirt, a.a.O., S. 177).

b) Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'200.--. In der Regel wird die Kostenverlegung in bezug auf die Beteiligten und ihre Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid vorgenommen (vgl. Hirt, a.a.O., S. 103). Dementsprechend haben die Beschwerdeführerin Fr. 900.-- und die GVA Fr. 300.-- zu übernehmen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:



St.Galler Gerichte

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid vom 24. Februar 2005 und die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 werden insofern aufgehoben, als damit für die Reinigung des Teppichs eine Schadenssumme von Fr. 500.-- festgelegt wird. Die Streitsache wird zur neuen Entscheidung über die Höhe der auszurichtenden Versicherungsleistung für den Ersatz des Teppichs an die GVA zurückgewiesen.

Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und der GVA zu einem Viertel auferlegt. Der Anteil der Beschwerdeführerin von Fr. 1'500.-- wird mit dem Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet. Fr. 500.-- werden ihr zurückerstattet.

3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'200.-- werden der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und der GVA zu einem Viertel auferlegt.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. T.)
- die Vorinstanz

am:



Gebäudeversicherungsrecht, Art. 9 Abs. 1 GVG (sGS 873.1), Art. 10 Abs. 1 GVV (sGS 873.11). Ein Container-Anbau ist kein Gebäude im Sinn des st.gallischen Gebäudeversicherungsrechts.

Art. 44 und Art. 46 Abs. 2 GVG; Veränderungsverbot

(Verwaltungsgericht, B 2005/47).

Urteil vom 25. Oktober 2005

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungs-richter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

Politische Gemeinde B.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. T.A.,

gegen

Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen,

Verwaltungskommission, Davidstrasse 37, Postfach, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



betreffend

Versicherungsleistung für Brandschaden

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 20. September 2003 kam es im Gemeindehaus B. an der Hauptstrasse 00 in B. (Vers.-Nr. 83.0570) und an dessen Anbau zu einem Brandschaden. Der Schadenexperte der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen (abgekürzt GVA) ermittelte den Schaden am 22. September 2003 und schätzte ihn auf Fr. 15'000.--. In der Folge hat der Leiter Schadendienst die Schadenssumme auf Fr. 2'000.-- herabgesetzt. Gemäss Verfügung der GVA vom 26. September 2003 beläuft sich die Netto-Schadenssumme auf Fr. 1'700.-- (Fr. 2'000.-- abzüglich des Selbstbehalts von Fr. 300.--).

Gegen die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 erhob die Politische Gemeinde B. Rekurs bei der Verwaltungskommission der GVA. Sie beantragte, die Verfügung sei aufzuheben. Sodann sei unter Einschluss des Gebäudeschadens am Anbau des Hauptgebäudes ein weitergehender Schaden festzustellen und zur Versicherungsleistung anzuerkennen. Zur Begründung wurde geltend gemacht, der Anbau sei eine Baute im Sinn des Gebäudeversicherungsrechts und deshalb versichert. Sodann habe der Teppich in einem Büro des Hauptgebäudes ersetzt werden müssen. In der Folge wurde das Rekursverfahren wegen Verhandlungen mit der Privatversicherung sistiert. Am 24. Februar 2005 wies die Verwaltungskommission der GVA den Rekurs ab. Die Verwaltung wurde angewiesen, der Rekurrentin die Kosten für die Malerarbeiten von Fr. 3'891.- zuzüglich der gemäss Schätzung ermittelten Kosten für die Reinigung des Teppichs im Umfang von Fr. 500.--, abzüglich des Pflichtselbstbehalts von Fr. 300.--, nach Rechtskraft dieses Entscheides zu vergüten. Die Rekursinstanz gelangte zur Ueberzeugung, der Anbau sei nicht versichert. Sodann könne der Schaden am Teppich nicht mehr festgestellt werden, weil die Rekurrentin diesen ersetzt und damit gegen das Veränderungsverbot verstossen habe. Demzufolge



St.Galler Gerichte

sei einzig die gemäss Schadensschätzung ermittelte Schadenssumme für die Reinigung des Teppichs im Betrag von Fr. 500.-- anzuerkennen.

B./ Am 14. März 2005 erhob die Politische Gemeinde B. gegen den Entscheid der Verwaltungskommission der GVA vom 24. Februar 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht, die sie am 4. April 2005 begründete. Sie stellt das Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid und derjenige vom 26. September 2003 seien aufzuheben und die Streitsache sei zur neuen Entscheidung über Umfang und Höhe der auszurichtenden Versicherungsleistung an die GVA zurückzuweisen. Die Eingabe wird damit begründet, der Schaden am Anbau sei versichert und die Höhe der Entschädigung für Schäden am Hauptgebäude widerspreche verfahrensrechtlichen und materiellen Grundsätzen.

Am 25. April 2005 stellte die Verwaltungskommission der GVA den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

a) Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid sachlich zuständig (Art. 56 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1, abgekürzt GVG, in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Ferner entsprechen die Eingaben vom 14. März und 4. April 2005 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

b) Nach Art. 64 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere auch Gemeinden, von einer Verfügung in gleicher Weise betroffen wie ein Privater, richtet sich ihre Beschwerdebefugnis indessen nach Art. 45 Abs. 1 VRP (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 409 mit Hinweisen). Dies trifft im vorliegenden Fall zu. Die GVA hat es abgelehnt, den Schaden



am Anbau des Gemeindehauses zu übernehmen und der Politischen Gemeinde B. im übrigen eine geringere Versicherungsleistung zugesprochen, als diese beansprucht.

c) Streitgegenstand im Anfechtungsverfahren ist ein Entscheid, der ein bestimmtes Rechtsverhältnis regelt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 478). Im Rahmen des Rekursverfahrens hat die Beschwerdeführerin am 17. November 2003 den Antrag gestellt, die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 sei aufzuheben und "es sei ein weitergehender Schaden unter Einschluss des Gebäudeschadens am Anbau zum Hauptgebäude Assek-Nr. 570" festzustellen und zur Versicherungsleistung anzuerkennen. Was den im Hauptgebäude entstandenen Schaden anbetrifft, hat sie am 17. November 2003 einzig gerügt, dieser sei in ungenügendem Umfang erfasst worden, weil der Schaden am Teppich nicht durch Reinigung habe behoben werden können bzw. weil der Teppich habe ersetzt werden müssen. Auch in der Replik vom 9. Dezember 2004 ist dementsprechend nur von der Schadenssumme für den Teppich die Rede. Am 1. September 2004 gelangte der Finanzverwalter der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz und ersuchte um Abrechnung des Gebäudeschadens am Hauptgebäude. In diesem Zusammenhang wurde ein Betrag von Fr. 1'123.-- für eine Bürotüre geltend gemacht sowie ein Betrag von Fr. 2'220.-- für Reinigungsarbeiten im Hauptgebäude. Im Rekursverfahren sind die Antragstellung, die Darstellung des Sachverhalts und die Begründung an bestimmte Verfahrensstadien gebunden. Eine Ausdehnung des Rechtsmittelbegehrens kann nur innerhalb der Rechtsmittelfrist bzw. der zur Antragstellung angesetzten Nachfrist erfolgen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 639 und 640). Weil das Begehren um Anerkennung dieser beiden Schadenposten verspätet gestellt worden war, war es nicht Gegenstand des Rekursverfahrens. Dementsprechend ist der Antrag der Beschwerdeführerin nicht zu prüfen, wonach die Vorinstanz diese beiden Schadenposten hätte anerkennen müssen, weil es möglich sei, diese nachträglich durch die ins Recht gelegten Rechnungsbelege und durch Befragung der mit den Arbeiten betrauten Personen zu belegen.

d) Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

2./ Zu prüfen ist, ob der durch Brand beschädigte Anbau am Gemeindehaus versichert ist. Nach den unbestritten gebliebenen Feststellungen der Vorinstanz besteht dieser aus drei Conducta-Raumsystem-Elementen. Diese sind auf Fundamenten montiert, mit



dem Hauptgebäude auf drei Etagen fest verbunden und mit Türen von und zum Hauptgebäude sowie mit Anschluss an dessen Infrastruktur ausgestattet. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in diesem Zusammenhang vor, der angefochtene Entscheid beruhe auf einer unzulässigen Vermengung zivilrechtlicher, baupolizeilicher und versicherungsrechtlicher Kriterien. Die Frage, ob ein Gebäude im versicherungsrechtlichen Sinn vorliege, beurteile sich unabhängig davon, wie es zivilrechtlich zu qualifizieren und baupolizeilich behandelt worden sei.

a) Gemäss Art. 9 Abs. 1 GVG müssen die Gebäude auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen bei der Anstalt versichert sein.

Was die einzelne Gebäudeversicherungsanstalt als Gebäude betrachtet, bestimmen die kantonalen Gesetze und Verordnungen (vgl. Hauswirth/Suter, Sachversicherung, 2. Aufl., Bern 1990, S. 65). Ein Gebäude ist nach Art. 10 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.11, abgekürzt GVV) jede auf Dauer angelegte nichtbewegliche Baute, die gedeckten und begehbaren Raum beinhaltet. Ausgenommen sind Strassen- und Bahnunterführungen, Tunnels, Stollen und ähnliche Bauten, gedeckte Holzbrücken und Foliengewächshäuser, jedoch nicht gebäudeähnliche Einbauten in solche Anlagen.

Art. 10 Abs. 1 GVV führt nicht näher aus, was unter "auf Dauer angelegt" und "nichtbewegliche Baute" zu verstehen ist. Es handelt sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Umschreibung des Tatbestands unbestimmt ist. Die Norm bedient sich Worten, die - aus sich heraus - keinen genügenden Aufschluss darüber geben, ob ein bestimmter Sachverhalt noch unter den Normtatbestand fällt oder nicht. Die nähere Bestimmung eines unbestimmten Rechtssatzes wird als Rechtsfrage angesehen. Das in der Kognition grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht ist somit befugt, die Konkretisierung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724 mit Hinweisen). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts darf einer vertretbaren Auslegung eines unbestimmten Begriffs durch die Verwaltung bzw. die Vorinstanz die Anerkennung indessen nicht versagt werden (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 725 mit Hinweisen).



b) Nach den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid beurteilt sich die Frage, ob eine Baute beweglich ist bzw. ob eine Fahrnisbaute im Sinn des st. gallischen Gebäudeversicherungsrechts vorliegt, danach, ob sie ohne Absicht bleibender Verbindung bzw. nicht als Dauereinrichtung erstellt worden ist (vgl. dazu Hauswirth/Suter, a.a.O., S. 66 und A. Kleiner, Das Recht der öffentlichen Gebäudeversicherungen, Separatdruck aus: "Mitteilungen" Jahrgänge 1978/79 des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes Bern und der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen, S. 8). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lässt sich dies auch danach beurteilen, wie die Baute baupolizeilich behandelt worden ist. Es war der Vorinstanz unbenommen, die Baubewilligung vom 19. August 2003 als Entscheidungshilfe heranzuziehen. Die Baubewilligung ist für einen provisorischen Anbau in Form von drei Bürocontainern erteilt worden. Dementsprechend ist sie bis zum 31. August 2006 befristet, und für den Fall, dass die Container länger bestehen bleiben sollten, muss ein Gesuch um Verlängerung eingereicht werden. Sodann steht fest, dass der Anbau der Container ein Provisorium ist und deshalb nicht als dauerhafte Baute angesehen werden kann, weshalb kein Energienachweis eingefordert werden musste. Auch hat das Grundbuchamt darauf verzichtet, den Anbau der GVA zur Bauzeitversicherung anzumelden (vgl. Art. 21 GVV). Der Vorinstanz kann somit nicht vorgeworfen werden, sie sei zu Unrecht davon ausgegangen, beim Container-Anbau handle es sich um eine vorübergehende Lösung und nicht um eine auf Dauer angelegte Einrichtung, zumal auch der Charakter des Anbaus dafür spricht. Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführerin ist von Bedeutung, ob eine Baute in konventioneller Bauweise errichtet und dauernd mit dem Boden verbunden ist oder ob sie aus mobilen Elementen besteht, die auf Fundamenten befestigt werden bzw. ob es sich um eine Fahrnisbaute handelt (vgl. dazu Art. 677 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, und Tuor/Schnyder/Schmid/Rumo-Jungo, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 12. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, S. 849 f.). Abgesehen davon, dass nicht feststeht, ob die Raumsystem-Elemente ins Eigentum der Beschwerdeführerin übergegangen sind (zum Versicherungsschutz bei Dritteigentum vgl. Hauswirth/Suter, a.a.O., S. 70), sind derartige Container insofern "bewegliche Bauten" als sie für eine befristete Zeit an einem bestimmten Ort aufgestellt werden können. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung auf Gesuch hin über den 31. August 2006 hinaus verlängert werden



kann. Von einer unbefristeten Bewilligung kann keine Rede sein. Ansonsten hätte auch ein Energienachweis erbracht werden müssen. Es besteht somit kein Anlass, den Begriff "auf Dauer angelegt" extensiv zu interpretieren bzw. auch Provisorien zu versichern, um der Gefahr von Versicherungslücken entgegenzuwirken. Daraus ergibt sich, dass die Vorinstanz den Container-Anbau am Gemeindehaus gestützt auf Art. 10 Abs. 1 GVV zu Recht als nicht versichert bezeichnet hat.

3./ Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der Container-Anbau sei mit dem Gemeindehaus baulich derart eng verbunden, dass er als Teil des Hauptgebäudes versichert sei.

Art. 11 Abs. 1 GVV bestimmt abschliessend, welche Gebäudeteile mit dem Gebäude versichert sind: Einrichtungen, die ihrer Art nach Teil des Gebäudes sind oder zu seiner Grundausstattung gehören (lit. a); andere Einrichtungen baulicher Art, die eine dem Gebäude ähnliche Dauerhaftigkeit aufweisen und so im Gebäude eingebaut, eingemauert oder untermauert sind, dass sie ohne erhebliche Werteinbusse oder ohne wesentliche Gebäudebeschädigung nicht entfernt werden können. Die blosser Befestigung gilt nicht als Einbau.

Mit der Baute werden somit bestimmte Einrichtungen baulicher Art innerhalb der bestehenden Kubatur versichert, nicht aber provisorische Anbauten. Beim Container-Anbau handelt es sich somit nicht um einen mitversicherten Gebäudeteil gemäss Art. 11 Abs. 1 GVV.

4./ Die Beschwerdeführerin rügt sodann, mit dem angefochtenen Entscheid werde ihr unter Hinweis auf die Verfügung vom 26. September 2003 zu Unrecht eine höhere

Schadenschätzung und eine höhere Versicherungsleistung für einen Teppich im Gemeindehaus mit der Begründung aberkannt, sie habe das Veränderungsverbot nach Art. 44 GVG missachtet. Sie begründet dies damit, sie habe erst am 17. November 2003 und nach Behebung des Schadens erfahren, dass die Schadenssumme von Fr. 2'000.-- nur Kosten für die Reinigung, nicht aber für den Ersatz des brandgeschädigten Teppichs beinhalte. Sodann sei die Schadenssumme von Fr. 500.-- für die Reinigung des Teppichs erstmals in den Erwägungen zum angefochtenen Rekursentscheid



erwähnt worden. Des weiteren lasse sich nicht nur durch Rechnungsbelege, sondern auch durch Zeugenbefragung der Handwerker nachweisen, dass der Teppich habe ersetzt werden müssen. Die Vorinstanz habe ihr diesbezüglich keine Beweisführung zugestanden und über die Höhe der Entschädigung entschieden, obschon kein erstinstanzlicher Entscheid vorliege.

a) Was den Schaden am Hauptgebäude anbetrifft, wird im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die GVA habe eine Brutto-Schadenssumme von Fr. 2'000.-- anerkannt. Am 1. September 2004 habe die Beschwerdeführerin eine Kostenzusammenstellung über Fr. 10'265.85 eingereicht. Unbestritten seien die Schadenbehebungskosten für Malerarbeiten im Betrag von Fr. 3'891.--. Nicht anerkannt werden könne demgegenüber ein Betrag Fr. 3'031.85 für einen Teppich, weil die Beschwerdeführerin den alten Teppich nicht gereinigt, sondern im nachhinein ersetzt habe. Ob der Teppich habe ersetzt werden müssen, lasse sich heute nicht mehr nachvollziehen. Die Beschwerdeführerin habe in Kenntnis der anerkannten Schadenssumme von Fr. 2'000.-- ohne Rücksprache mit der GVA den Ersatz des Teppichs veranlasst. Dies komme einer Verletzung von Art. 44 GVG gleich und widerspreche dem Schadenerledigungsverfahren. Andernfalls wäre die Schadenermittlung überflüssig, und jeder Versicherungsnehmer hätte das Recht, Schadenbehebungsarbeiten nach eigenem Ermessen durchführen zu lassen und der GVA die Abrechnung zur Vergütung zu unterbreiten. Weil das Schadenausmass zufolge Missachtung des Veränderungsverbots nicht mehr festgestellt werden könne, seien neben den Kosten für die Malerarbeiten lediglich die geschätzten Kosten für die Reinigung des Teppichs im Betrag von Fr. 500.-- anzuerkennen.

b) Art. 44 GVG schreibt vor, dass an beschädigten Liegenschaften keine Veränderungen vorgenommen werden

dürfen, durch welche die Abklärung der Schadenursache oder die Schätzung des Schadens verunmöglicht oder erschwert wird. Vorbehalten bleiben besondere Anordnungen sowie Abbruch- und Aufräumungsarbeiten, die zur Feststellung des Schadens notwendig sind. Unter Vorbehalt der Pflicht zur Schadenminderung (Art. 43 GVG) ist der Versicherungsnehmer somit gehalten, Lage und Beschaffenheit der vom Ereignis betroffenen Sachen in dem Zustand zu belassen, in den sie durch den



Schadenfall versetzt worden sind, damit der Versicherer einen Augenschein nehmen kann. Das Veränderungsverbot soll verhindern, dass der Versicherungsnehmer durch eine Verfälschung des angerichteten Zustandes die Ermittlungen über den Sachverhalt erschweren oder verunmöglichen oder sogar unberechtigte Ansprüche geltend machen kann (vgl. Hauswirth/Suter, a.a.O., S. 128 f.). Hat der Versicherte das Veränderungsverbot übertreten, so wird nach Art. 46 Abs. 2 GVG der Schaden berücksichtigt, der sich noch zuverlässig feststellen lässt.

aa) Die Frage, ob einem Versicherten vorgeworfen werden kann, er habe das Veränderungsverbot missachtet, hängt auch davon ab, wie sich er Schadenexperte anlässlich der Schadenbesichtigung verhält bzw. wie er sich hinsichtlich des weiteren Vorgehens äussert (vgl. VerwGE vom 10. Mai 2005 i.S. B. AG). Der in Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGE 126 II 387 mit Hinweisen; vgl. auch Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 627).

bb) Aktenkundig ist, dass der Schadenexperte den Brandschaden am 22. September 2003 ermittelt und auf Fr. 15'000.-- geschätzt hat. Darin enthalten waren geschätzte Kosten für Fenster (Fr. 1'500.--), Elektroinstallation (Fr. 4'000.--), Teppiche (Fr. 1'500.--), Deckenverkleidungen (Fr. 4'000.--), Malerarbeiten (Fr. 2'000.--), Baureinigung (Fr. 1'000.--) und Bauleitung (Fr. 1'000.--). Nach den Feststellungen der Vorinstanz war es der Leiter Schadendienst, der die Schätzung in der Folge auf Fr. 2'000.-- herabsetzte mit dem Vermerk: "- Malerarbeiten in 1 Büro - Teppichreinigung 1 Büro". Am 26. September 2003 hat die GVA sodann verfügt, die Netto-Schadensumme belaufe sich auf Fr. 1'700.-- (Fr. 2'000.-- abzüglich des Selbstbehalts von Fr. 300.--).

cc) Der Beschwerdeführerin ist beizupflichten, dass aus den Erwägungen zur Verfügung der GVA vom 26. September 2003 nicht hervorgeht, für welche Schadenpositionen im Gemeindehaus und/oder in dessen Anbau eine Netto-Schadensumme von Fr. 1'700.-- anerkannt wird. Offen ist weiter, ob die Beschwerdeführerin vom ursprünglich erstellten und vom korrigierten Schadenermittlungsprotokoll Kenntnis erhalten hat. Ebenfalls nicht bekannt ist,



St.Galler Gerichte

aufgrund welcher Erkenntnisse der Leiter Schadendienst Fr. 2'000.-- für Malerarbeiten und Teppichreinigung in einem Büro eingesetzt hat. Aus dem Protokoll lässt sich sodann nicht ersehen, dass "die gemäss Schadensschätzung ermittelte Schadenssumme für die Reinigung des Teppichs Fr. 500.--" beträgt, wie in den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid erstmals ausgeführt wird. Fest steht einzig, dass die Beschwerdeführerin spätestens am 17. November 2003, als sie die Rekursergänzung einreichte, wusste, dass die angefochtene Verfügung vom 26. September 2003 nur den durch den Brand am Hauptgebäude entstandenen Schaden erfasst und dass der Schaden am Teppich aus Sicht der GVA durch Reinigung behoben werden kann bzw. dass es nicht erforderlich ist, ihn zu ersetzen.

dd) Es ergibt sich somit, dass der Schadenexperte die Schadenursache am 22. September 2003 abgeklärt und den Schaden am Teppich gleichentags geschätzt hat. Sodann behauptet die Vorinstanz nicht, die Ermittlungen des

Schadenexperten seien durch Vorkehrungen behindert, erschwert oder verunmöglicht worden, welche die Beschwerdeführerin bereits vor diesem Zeitpunkt am beschädigten Teppich in die Wege geleitet habe. Des weiteren macht sie nicht geltend, der Schadenexperte oder der Leiter Schadendienst habe der Beschwerdeführerin eine weitere Schadenermittlung in Aussicht gestellt, die sie hätte veranlassen müssen, am beschädigten Teppich nichts zu verändern. Demnach bestehen keine Anhaltspunkte, wonach die Beschwerdeführerin die Feststellung des Sachverhalts behindert oder gar vereitelt haben könnte. Der Vorwurf der Vorinstanz, das tatsächliche Schadensausmass habe nicht mehr festgestellt werden können, weil die Beschwerdeführerin gegen das Veränderungsverbot verstossen habe, erweist sich demzufolge als unbegründet. Art. 46 Abs. 2 GVG kommt als Rechtsgrundlage für die von der Vorinstanz festgelegte Schadenssumme von Fr. 500.-- somit nicht in Frage. Demzufolge ist die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid vom 24. Februar 2005 und die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 werden aufgehoben, soweit damit für die Reinigung des Teppichs eine Schadenssumme von Fr. 500.-- anerkannt wird. Die Streitsache wird zur neuen Entscheidung über die Höhe der auszurichtenden Versicherungsleistung für den Ersatz des Teppichs an die erste Instanz zurückgewiesen.



St.Galler Gerichte

5./ Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde begründet ist, soweit geltend gemacht wird, bezüglich des Schadens am Teppich sei das Veränderungsverbot nicht verletzt worden. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin zu einem Viertel. Entsprechend sind ihr die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu drei Vierteln und der GVA zu einem Viertel aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12).

Nach Art. 95 Abs. 3 VRP werden vom Gemeinwesen, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben. Überwiegend finanzielle Interessen werden verfolgt in Rechtsstreitigkeiten um geldwerte Ansprüche und Verpflichtungen, wobei die finanziellen Gesichtspunkte im Vordergrund stehen müssen (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 109 mit Hinweis). Dies trifft im vorliegenden Fall zu (vgl. VerwGE vom 25. Januar 2005 i.S. Pol. Gde. S.). Auf die Erhebung der Kosten bei der Beschwerdeführerin wird demnach nicht verzichtet. Die auf sie entfallende Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zu verrechnen. Der Rest von Fr. 500.-- wird ihr zurückerstattet. Die GVA gehört nicht zu den Gemeinwesen nach Art. 95 Abs. 3 VRP (vgl. Hirt, a.a.O., S. 108 mit Hinweisen). Auf die Erhebung der Kosten von Fr. 500.-- bei der GVA wird demzufolge nicht verzichtet.

Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (vgl. Art. 98 Abs. 1, Art. 98bis und Art. 98ter VRP; vgl. auch Hirt, a.a.O., S. 177).

b) Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'200.--. In der Regel wird die Kostenverlegung in bezug auf die Beteiligten und ihre Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid vorgenommen (vgl. Hirt, a.a.O., S. 103). Dementsprechend haben die Beschwerdeführerin Fr. 900.-- und die GVA Fr. 300.-- zu übernehmen.



Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid vom 24. Februar 2005 und die Verfügung der GVA vom 26. September 2003 werden insofern aufgehoben, als damit für die Reinigung des Teppichs eine Schadenssumme von Fr. 500.-- festgelegt wird. Die Streitsache wird zur neuen Entscheidung über die Höhe der auszurichtenden Versicherungsleistung für den Ersatz des Teppichs an die GVA zurückgewiesen.

Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und der GVA zu einem Viertel auferlegt. Der Anteil der Beschwerdeführerin von Fr. 1'500.-- wird mit dem Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet. Fr. 500.-- werden ihr zurückerstattet.

3/ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'200.-- werden der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und der GVA zu einem Viertel auferlegt.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. T.A.)
- die Vorinstanz