



**Fall-Nr.:** B 2017/261  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 05.02.2020  
**Entscheiddatum:** 10.10.2018

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 10.10.2018**

**Gebühr für Bewilligung eines Plakatwerbeträgers. Art. 32 Abs. 1 EV zum SVG (sGS 711.1), Art. 94 Abs. 1 VRP, Art. 3 Abs. 1 und Art. 11 VGV (sGS 821.1), Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren für die Bewilligung eines Plakatwerbeträgers in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen. Sie sollen aber nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein. Bei der Erhebung der Gebühren ist nicht nur das Ziel der Kostendeckung zu beachten, sondern auch ein kostenabhängiger Vorteilsausgleich, welchem der Beschwerdeführerin durch Erteilung der Bewilligung entsteht. Durch Nutzung des Plakatwerbeträgers kann Beschwerdeführerin finanzielle Vorteile erzielen. Die erhobene Gebühr überschreitet den gesetzlich festgesetzten Gebührenrahmen nicht. Innerhalb dieses Gebührenrahmens kommt der Vorinstanz ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Im vorliegenden Fall ist keine Verletzung der Grundsätze des Kostendeckungs- sowie des Äquivalenzprinzips festzustellen. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2017/261).**

**Entscheid vom 10. Oktober 2018**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

**X. \_\_ AG,**

**Beschwerdeführerin,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. David Brunner, Advokaturbüro Brunner Geiser  
Dudli, Hinterlauben 12, 9000 St. Gallen,

gegen

**Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen**, Oberer Graben 32,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Kantonspolizei St. Gallen**, Klosterhof 12, 9001 St. Gallen,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Reklamesuch Plakatwerbeträger für wechselnde Fremdwerbung (Gebühr)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Die X.\_\_AG reichte am 17. Februar 2016 bei der Baukommission der Gemeinde R.\_\_ ein Baugesuch zur Erstellung eines freistehenden, doppelseitigen und unbeleuchteten Plakatwerbeträgers Soleil F12 mit den Massen 268,5 x 128 cm für wechselnde Fremdwerbung beim Einkaufscenter S.\_\_, Q.\_\_-strasse (Kantonsstrasse), in R.\_\_ (Parzelle Nr.\_\_) ein. Mit Verfügung vom 30. November 2016 erteilte das kantonale Strasseninspektorat für das Aufstellen der Reklameanlage auf dem Grundstück Nr. \_\_ eine Ausnahmegewilligung betreffend Strassenabstand mit einer Gebühr von CHF 250. Am 9. Dezember 2016 bewilligte die Kantonspolizei die Strassenreklame mit wechselnder Fremdwerbung unter Auflagen und Bedingungen und erhob dafür eine Gebühr von CHF 2'610. Der Gemeinderat R.\_\_ bewilligte das Bauvorhaben im Bauentscheid vom 23. Dezember 2016 im vereinfachten Verfahren, mit einer Gebühr von CHF 330.



b. Gegen die Bewilligung der Strassenreklame mit wechselnder Fremdwerbung der Kantonspolizei vom 9. Dezember 2016 erhob die X.\_\_ AG durch ihren Rechtsvertreter am 10. Januar 2017 bzw. mit Ergänzung vom 19. Januar 2017 Rekurs. Sie zeigte sich mit der erhobenen Gebühr nicht einverstanden. Mit Entscheid vom 4. Dezember 2017 wies das Sicherheits- und Justizdepartement den Rekurs ab. Es gelangte zum Schluss, dass die erhobene Gebühr nach pflichtgemässen Ermessen erhoben worden sei und nicht unverhältnismässig erscheine.

**B.** Die X.\_\_ AG (Beschwerdeführerin) erhob mit Eingabe vom 20. Dezember 2017 und Ergänzung vom 9. Februar 2018 durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde gegen den Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) beim Verwaltungsgericht. Sie stellte den Antrag auf Aufhebung des Entscheids und auf angemessene Herabsetzung der Gebühr auf maximal CHF 750 unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verzichtete auf ergänzende Bemerkungen. Die Kantonspolizei (Beschwerdegegnerin) liess sich am 15. März 2018 vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Beschwerdeführerin ist die X.\_\_ AG mit Hauptsitz in T.\_\_. Sie betreibt unter anderem in V.\_\_ eine Zweigniederlassung. Eine solche Zweigniederlassung ist rechtlich Teil der Hauptunternehmung ohne eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. BGer 4A\_510/2016 vom 26. Januar 2017 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 120 III 11 E. 1a und weitere bundesgerichtliche Rechtsprechung), die jedoch als Vertreterin der juristischen Person handeln kann (vgl. BGer 4P.184/2003 vom 2. Februar 2004 E. 2.2.2; Art. 460 Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts, SR 220, OR). Eine Berichtigung der



Parteibezeichnung ist demnach zulässig und kann von Amtes wegen entsprechend vorgenommen werden, indem anstatt der Zweigniederlassung die Hauptniederlassung aufgeführt wird (BGer 4A\_510/2016 vom 26. Januar 2017 E. 3.2). Die Beschwerdeführerin ist somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 20. Dezember 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 9. Februar 2018 formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

**2.** Strittig ist im vorliegenden Verfahren einzig, ob mit der für die Bewilligung des Plakatwerbeträgers von der Kantonspolizei erhobenen Gebühr das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip eingehalten wird. Die andern beiden unter lit. A.a. erwähnten Gebühren wurden nicht angefochten.

**2.1.** Bei der für das Reklamesuch erhobenen Gebühr handelt es sich um eine Verwaltungsgebühr. Das Polizeikommando bewilligt Strassenreklamen im Bereich von National- und Kantonsstrassen (Art. 32 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr, sGS 711.1, EV zum SVG). Nach Art. 94 Abs. 1 VRP hat die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst. Er kann überdies zum Ersatz der Barauslagen der Behörde verpflichtet werden. Die Gebührenansätze richten sich nach dem Gebührentarif für die Staats- und Gemeindeverwaltung und nach besonderen Gebührentarifen, die von der Regierung erlassen werden (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, Verwaltungsgebührenverordnung, sGS 821.1, VGV). Besteht für die Gebühr ein Mindest- und ein Höchstansatz, so ist sie innerhalb dieses Rahmens nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen (Art. 11 VGV). In Ziff. 27.51 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5, GebT) ist für die Bewilligung von Strassenreklamen nach Art. 32 EV zum SVG ein Kostenrahmen von CHF 100 bis 3'000 vorgesehen.



**2.2.** Die Vorinstanz verwies auf das Äquivalenzprinzip und erwog, dass der bewilligte Reklameträger der Beschwerdeführerin unbefristet kommerziell zur Nutzung offen stehe, weshalb nicht beanstandet werden könne, dass der objektive Wert dieser Leistung durch die Gebühr angemessen ausgeglichen werden solle. Die laut internen Richtlinien vom 12. November 2012 zum GebT bestehenden Kriterien würden eine sachlich vertretbare Grundlage für die Erhebung der Gebühren darstellen und mit der kommerziellen Nutzung durch die Betroffenen auch betragsmässig in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die Beschwerdeführerin offeriere die fragliche Werbefläche per Ende 2017 für 21 Tage mit einem Betrag von CHF 527. Die erhobene Gebühr von CHF 2'610 entspreche rein betragsmässig den der Beschwerdeführerin über einen Zeitraum von lediglich rund 3,5 Monaten erwachsenden Werbeeinnahmen. Die gestützt auf gesetzliche Grundlagen und Richtlinien nach pflichtgemässen Ermessen erhobene Gebühr erscheine damit nicht als unverhältnismässig.

**2.3.** Die Beschwerdeführerin weist hingegen im Wesentlichen darauf hin, dass der von der Vorinstanz unter Verletzung des rechtlichen Gehörs der Parteien konsultierte Tarif von CHF 527 nur ein Bruttotarif sei, bei dem es verschiedene Rabatte gebe. Weiter müsse auch mit Leerständen gerechnet werden. Hinzu können Kosten für die Standortakquisition, die Standortmiete für den Grundeigentümer, die weiteren Baubewilligungskosten und -gebühren, die Kosten für den Plakatwerbeträger und dessen Montage und die eigentlichen Betriebskosten mit der Vermarktung, dem Plakatkleben etc. Daher gehe es nicht an, die verrechnete Gebühr mit der verrechneten Bruttomiete für einen gewissen Zeitraum in Relation zu bringen. Die Bruttomiete entspreche nicht ansatzweise dem wirtschaftlichen Wert eines Plakatwerbeträgers. Dieser Wert ergäbe sich höchstens aus der Gewinnmarge nach Abzug aller Kosten, welcher einem Bruchteil der Bruttomiete entspreche. Die schlussendlich kleine Gewinnmarge eines einzelnen Plakatwerbeträgers rechtfertige in keiner Art und Weise eine Gebühr in Höhe des 3,5-fachen Verwaltungsaufwandes von grosszügig gerechneten CHF 750. Es könne nicht angehen, dass sie irgendwelche andere Tätigkeiten oder Projekte der Verkehrstechnik quersubventionieren müsse.

### 3.



**3.1.** Bei der konkreten Festsetzung einer Verwaltungsgebühr muss das Gemeinwesen die beiden Grundsätze des Kostendeckungsprinzips sowie des Äquivalenzprinzips berücksichtigen. Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 126 I 180 E. 3a/aa, BGE 141 I 105 E. 3.2.2). Zum Gesamtaufwand zählen nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges (wie z.B. Porti, Telefonkosten, Löhne und Mietzinse), sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven (BGer 2C\_404/2010 vom 12. Februar 2012 E. 6.3, Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, Bern 2014, Rz. 686).

**3.2.** Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2785). Es bestimmt, dass die erhobene Abgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (BGE 141 I 105 E. 3.2.2, Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 58 N. 19 ff.). Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 139 III 334 E. 3.2.4). Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden (BGE 141 I 105 E. 3.2.2, Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2788). Das Äquivalenzprinzip bezieht sich somit grundsätzlich auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung im konkreten Fall (Individualäquivalenz; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2786, 2794).



**3.3.** Bei Gebühren ist demnach nicht nur das Ziel der Kostendeckung zu beachten, sondern auch der kostenabhängige Vorteilsausgleich, welcher der Beschwerdeführerin durch die Erteilung der Bewilligung entsteht (vgl. D. Wyss, Kausalabgaben, Diss. Basel 2009, S. 97). Die Beschwerdeführerin wendet zwar grundsätzlich zu Recht ein, dass die von der Vorinstanz angegebene Berechnung der zu erwartenden Einnahmen aus der Werbefläche rein den Bruttotarif ausweise und daher nicht als massgebende Grösse herangezogen werden könne. Unbestritten ist jedoch, dass die Beschwerdeführerin ein gewinnorientiertes Unternehmen ist (vgl. Geschäfts- und Finanzberichte 2017: <https://www.apgsga.ch/de/> unter Investor Relations/Finanzberichte: starke Leistungswerte für Aussenwerbung) und durch die Bewilligung des Plakatwerbeträgers bzw. das Aufhängen von Plakaten einen finanziellen Gewinn erwirtschaftet. Selbst wenn der von der Vorinstanz angegebene Bruttotarif von CHF 527 für 21 Tage daher nicht ohne weiteres herangezogen werden kann, ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin den Plakatwerbeträger zeitlich unbefristet nutzen und mit der Vermietung des Plakatwerbeträgers einen Gewinn erzielen kann. Die Berechnung der Vorinstanz diene also lediglich dazu, beispielhaft aufzuzeigen, dass innerhalb weniger Monate der wirtschaftliche Nutzen der Beschwerdeführerin deutlich über den reinen Aufwendungen (Personalkosten, Sachkosten und Gemeinkostenzuschlag) von CHF 750 liegen wird. Ausschlaggebend ist demnach die unbegrenzte Zeitdauer, in welcher die Beschwerdeführerin durch die Nutzung des Plakatwerbeträgers finanzielle Vorteile erzielen kann (vgl. BGE 2C\_322/2010 vom 22. August 2011 E. 3). Die Gebühr wurde demnach nach sachlich vertretbaren Gründen bemessen und muss - wie ausgeführt - nicht genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen (vgl. BGE 141 I 105 E. 3.3.2, 139 III 334 E. 3.2.4).

Insgesamt überschreitet die erhobene Gebühr von CHF 2'610 den in der gesetzlichen Grundlage (Ziff. 27.51 GebT) festgesetzten Gebührenrahmen von CHF 100 bis CHF 3'000 nicht. Innerhalb dieses Gebührenrahmens kommt der Vorinstanz ein erheblicher Ermessensspielraum zu (Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 570, BVGer A-3606/2011 vom 25. Oktober 2011 E. 4.1). Die Beschwerdegegnerin erliess am 14. November 2012 interne Richtlinien zur Festlegung der Gebühren für Strassenreklamen. Unter Anwendung dieser Richtlinien lässt sich die Gebühr anhand der Grösse und der beidseitigen Beschriftung des Plakatwerbeträgers nachvollziehbar berechnen. Eine schematisierte, auf Pauschalabgaben beruhende Gebührenordnung,



## St.Galler Gerichte

die bestimmte Gruppen von Verwaltungstätigkeiten den gleichen Abgaben unterwirft, ist zulässig und kann im Einzelfall dazu führen, dass die zu erhebende Gebühr den konkret geleisteten Aufwand übersteigt (Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 565, BVGer C-1858/2011 vom 23. September 2013 E. 6.1.3). Gestützt auf das Äquivalenzprinzip trug die Vorinstanz den finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin am abzugeltenden Akt zu Recht Rechnung. Die erhobene Gebühr von CHF 2'610 liegt daher im Rahmen des der Vorinstanz zugestandenen Ermessens und verletzt die für die Gebühren massgebenden Grundsätze des Kostendeckungsprinzips sowie des Äquivalenzprinzips nicht. Nicht gerügt wurde und daher offen gelassen werden kann, ob die Belastung der für das Baugesuch zur Erstellung des Plakatwerbeträgers insgesamt angefallenen Gebühren, also inklusive die nicht angefochtenen Gebühren für die Ausnahmewilligung Strassenabstand und den Bauentscheid, gesamthaft hätten betrachtet und beurteilt werden müssen. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Schambeck