



Fall-Nr.: B 2017/58
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.05.2018
Entscheiddatum: 23.05.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.05.2018

Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 GVG (sGS 873.1). Art. 11 und 12 Abs. 2 VzGVG (sGS 873.11). Streitig war, ob eine durch ein Hochwasser-Ereignis beschädigte Restaurantküche als versicherter Gebäudeteil und die Wiederherstellungskosten von CHF 130'000 als entschädigungspflichtig zu qualifizieren sind oder ob die dem Restaurationsbetrieb dienende Küche als nicht entschädigungspflichtige Fahrhabe zu gelten hat. Das Verwaltungsgericht erachtete die in Art. 12 Abs. 2 VzGVG getroffene Abgrenzung als nicht willkürlich. Eine nicht sachlich begründete Ungleichbehandlung war vorliegend nicht dargetan, zumal es gerade Zweck von Art. 12 Abs. 2 VzGVG sowie der verwaltungsinternen Abgrenzungsrichtlinie ist, eine Gleichbehandlung von gleichgelagerten Sachverhalten zu gewährleisten. Bestätigung, dass es sich bei der Restaurantküche um nicht entschädigungspflichtige Fahrhabe handle (Verwaltungsgericht, B 2017/58).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,



gegen

Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen, Verwaltungsrat, Davidstrasse 37,
Postfach, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

teilweise Ablehnung der Versicherungsleistung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Aufgrund eines Unwetters vom 9. August 2015 mit dadurch verursachten Überschwemmungen ergab sich an der Liegenschaft von A.Y. (Fischzucht mit Restaurant und Wohnung) in X. ein Schaden, für welchen die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen (GVA) mit Verfügung vom 21. August 2015 eine Nettoschadenssumme von CHF 109'900 anerkannte. Die Anerkennung erfolgte unter Hinweis darauf, dass es sich bei der Restaurantküche um eine betriebliche Einrichtung handle, die gemäss geltender Abgrenzung zwischen Gebäude- und Fahrhabeversicherung der letzteren zuzuweisen und somit nicht bei der GVA versichert sei (act. G 17/1a).

b. Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, St. Gallen, für A.Y. am 21. September 2015 Einsprache (act. G 17/1b und 1e), welche die GVA mit Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2015 abwies. Mit Hinweis auf Art. 12 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (VzGVG; sGS 873.11) bestätigte sie die Qualifizierung der Restaurantküche als Fahrhabe. Diese gehöre nicht



zur Grundausstattung eines Gebäudes, sondern diene lediglich einem betrieblichen Zweck. Betriebliche Einrichtungen würden sich ohne Weiteres bei der Privatassekuranz versichern lassen; Versicherungslücken könnten nicht entstehen (act. G 17/1). Den gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs (act. G 17/2, 17/11) wies der Verwaltungsrat der GVA, nachdem er am 22. August 2016 ein Ausstandsbegehren gegen den Leiter Rechtsdienst der GVA gutgeheissen hatte (act. G 17/22), mit Entscheid vom 3. März 2017 ab (act. G 2.1).

B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Pfister für A.Y. mit Eingabe vom 22. März 2017 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 20. Juni 2017 beantragte der Rechtsvertreter, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Versicherungsleistung sei von CHF 109'900 auf CHF 239'900 anzuheben. Die GVA sei anzuweisen, der Beschwerdeführerin den Betrag von CHF 130'000 innert 14 Tagen nach Rechtskraft des Urteils zu überweisen, zuzüglich Verzugszinsen von 5% ab dem 21. September 2015. Eventuell sei der Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Durchführung des Rekursverfahrens an die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) zu überweisen. Das Verwaltungsgericht habe die Beschwerde mit voller Kognition zu prüfen (act. G 11).

b. In der Vernehmlassung vom 24. August 2017 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge (act. G 16).

c. Mit Stellungnahme vom 30. Oktober 2017 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 26). Die Vorinstanz teilte am 7. November 2017 unter Verweis auf ihre bisherigen Ausführungen den Verzicht auf weitere Darlegungen mit (act. G 28).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:



1. (...).

2.

2.1. Anspruch auf Versicherungsleistungen besteht nach Art. 45 VzGVG, wenn ein versichertes Ereignis vorliegt, ein Gebäudeschaden entstanden ist, der unmittelbar auf das versicherte Ereignis zurückgeführt werden kann und die Ereigniseinwirkung nicht bestimmungsgemäss (im Sinn von Art. 48 VzGVG) war. Vorliegend ist der Eintritt eines Versicherungsereignisses im Sinn der vorerwähnten Bestimmung anerkannt. Streitig ist einzig der Umfang der Versicherungsleistungen. Während die Beschwerdeführerin die durch das Ereignis beschädigte Restaurantküche als versicherten Gebäudeteil und die Wiederherstellungskosten von CHF 130'000 als entschädigungspflichtig qualifiziert, betrachtet die Vorinstanz die dem Restaurationsbetrieb dienende Küche als nicht entschädigungspflichtige Fahrhabe.

2.2. Nach Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 GVG bestimmt die Regierung auf dem Verordnungsweg, welche Bauten und Gebäudebestandteile nicht unter die Versicherung fallen und welche Sachen und Einrichtungen, die nicht Gebäudebestandteile sind, in die Versicherung einbezogen werden. Nach Art. 11 Abs. 1 VzGVG werden als Gebäudeteile mit dem Gebäude versichert: 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 (lit. b). Nach Art. 11 Abs. 3 VzGVG erlässt der Verwaltungsrat ergänzende Vorschriften über die Abgrenzung von mit dem Gebäude versicherten und mit diesem nicht versicherten Gebäudeteilen. Nicht versichert werden nach Art. 12 Abs. 2 VzGVG rein betriebliche Einrichtungen, einschliesslich der dafür unabdingbaren baulichen Vorkehrungen wie Fundamente oder Sockel, wenn diese mit den betrieblichen Einrichtungen ein zusammenhängendes Ganzes bilden. Die Einbauart ist unerheblich. Ausgenommen sind Solarenergieanlagen, die auf dem oder am Gebäude angebracht sind. Gestützt auf Art. 11 Abs. 3 VzGVG wurde die Richtlinie der GVA zur „Abgrenzung zwischen Gebäude- und Fahrhabeversicherung“ (nachstehend: Abgrenzungsrichtlinie) erlassen, welche anhand eines Katalogs die Gegenstände



ausscheidet, die nicht von der Gebäudeversicherung erfasst werden. Im Zeitpunkt des streitigen Schadenereignisses kam die Ausgabe 2012 der erwähnten Richtlinie zur Anwendung.

2.3. Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz dar, die Beschwerdeführerin übersehe, dass Art. 12 VzGVG für Gebäude, die zu gewerblichen Zwecken genutzt würden, eine besondere Regelung vorsehe, welche auch für das Gastgewerbe gelte (Abgrenzungsrichtlinie S. 4). In einem Restaurant diene die Küche fraglos dem Restaurationsbetrieb. Kücheneinrichtungen seien bei betrieblicher Nutzung nach der klaren Vorgabe von Art. 12 Abs. 2 VzGVG nicht mit dem Gebäude versichert, unabhängig davon, ob sie mit dem Gebäude fest verbunden seien und nur mit erheblicher Werteinbusse entfernt werden könnten. Demgegenüber gelte die Kücheneinrichtung bei der Wohnnutzung und in kollektiven Haushaltungen mit nicht kommerzieller Nutzung (Alters- und Pflegeheime, Spitäler, Kliniken, Schulen, Mehrzweckgebäuden) als Gebäudebestandteil (Abgrenzungsrichtlinie S. 4). Restaurantküchen würden seit den Anfängen des GVG von 1960 als Fahrhabe behandelt. Die Revision der Abgrenzungsrichtlinie von 2005 sowie die Nachtrag von 2012 und 2016 hätten diesbezüglich keine Änderung gebracht (act. G 2.1 S. 7 f.).

Die GVA sei an ihre Abgrenzungsrichtlinie gebunden. Diese grenze den Bereich der kantonalen Monopolversicherung vom freien Versicherungsmarkt ab, schaffe für die Versicherten wie für die Versicherungsbranche Rechtssicherheit (Voraussehbarkeit der Versicherungsdeckung) und gewährleiste eine rechtsgleiche Rechtsanwendung durch die GVA. Würde die GVA Einrichtungen versichern, die nach der Abgrenzungslinie der Fahrhabeversicherung zugewiesen seien, würde sie ihr Monopol ausdehnen und in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 der Bundesverfassung [BV], SR 101; Art. 2 Abs. 1 lit. der Kantonsverfassung [KV], sGS 111.1) der Gebäudeeigentümer und der privaten Versicherer eingreifen. Für einen solchen (Art. 12 VzGVG i.V.m Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 GVG entgegenstehenden) Eingriff würde es bei Restaurantküchen bereits an der gesetzlichen Grundlage fehlen. Es liege in der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümer, die der Fahrhabeversicherung zugewiesene Einrichtung bei der Privatassekuranz im Rahmen einer Hausrat- bzw. Unternehmenssachversicherung, für welche die branchenüblichen Subsidiaritätsklauseln gelten würden, zu versichern. Die



Subsidiaritätsklauseln stellen sicher, dass in der Feuer- und Elementarschadenversicherung keine Deckungslücken entstehen würden.

Der Grundsatz der Solidarität spiele im Gebäudeversicherungsrecht vor allem bei der Prämienhebung eine Rolle (Art. 23 Abs. 2 lit. c GVG). Im Schadenfall biete er keine Grundlage für eine Abweichung von den einschlägigen Vorschriften und Abgrenzungen (act. G 2.1 S. 9 f.). Nicht gefolgt werden könne der Beschwerdeführerin, wenn sie eine solidarische Gleichbehandlung mit landwirtschaftlichen Gebäuden verlange. Die betriebliche Gebäudenutzung sei hier durch das Raumplanungs- und Baurecht sowie aufgrund des bäuerlichen Bodenrechts von Gesetzes wegen nachhaltig und auf Dauer miteinander verbunden und geschützt. Strukturellen Schwächen dieses Wirtschaftssektors werde mit Stütz- und Fördermassnahmen begegnet (Art. 104 BV, Art. 20 KV). Vernünftige Gründe für eine gesonderte Behandlung landwirtschaftlicher Betriebe seien also gegeben. Die Abgrenzungsrichtlinie trage dem Rechnung, indem bei landwirtschaftlichen Gebäuden ein breiterer Bereich betrieblicher Ausstattungen mitversichert werde. Andere Kantone verfügten über vergleichbare Regelungen. Auch gelte etwa in der kombinierten Feuer- und Elementarschadenversicherung der Privatversicherer nach der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO; SR 961.011) für landwirtschaftliches Inventar und landwirtschaftliche Gebäude ein Selbstbehalt, der gegenüber demjenigen für Fahrhabe und Gebäuden von Gewerbe und Industrie reduziert sei (Art. 175 AVO). Dies bestätigte, dass es für eine differenzierte Behandlung der landwirtschaftlichen Betriebe gute Gründe gebe. Hingegen würde es eine unzulässige Ungleichbehandlung bedeuten, wenn die Kucheneinrichtungen in Restaurants im Gegensatz zu den betrieblichen Einrichtungen in allen übrigen Gewerbebetrieben nicht der Fahrhabeversicherung zugewiesen, sondern mit dem Gebäude versichert würden (act. G 2.1 S. 10 f.).

2.4. Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, die Vorinstanz habe den Sachverhalt rechtlich falsch qualifiziert. Zudem verstosse der angefochtene Entscheid gegen kantonales Recht und gegen Bundesrecht, weil mit einer Verordnung der grundsätzlich bestehende Schutz von Gebäuden gegen Elementarschäden nicht beschränkt werden könne und weil verschiedene Regelungen der Verordnung und der Richtlinien der Gebäudeversicherung gegen Art. 8 f. (Rechtsgleichheitsgebot, Willkürverbot) BV verstossen würden. Sodann lasse sich Art. 55 GVG weder mit Art. 6



ff. VRP noch mit Art. 30 Abs. 1 BV (richterliche Unabhängigkeit bzw. Unparteilichkeit) bzw. mit Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK) vereinbaren. Der Verwaltungsrat einer „Firma“ sei für ein gutes Jahresergebnis verantwortlich. Der Verwaltungsrat der GVA habe die Aufgabe, die Gebäudeversicherung möglichst „gewinnbringend“ zu führen. Er sei nicht daran interessiert, dass die „Firma“ zusätzliche Ausgaben von CHF 130'000 habe. Es bestehe somit ein klassischer Interessenkonflikt zwischen dem Verwaltungsrat der GVA in seiner Funktion als Führungsorgan und als Rekursinstanz. Der Verwaltungsrat hätte in Anwendung von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP von sich aus in den Ausstand treten und seine Zuständigkeit verneinen müssen. Es fehle eine Rechtsmittelinstanz, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge. Der angefochtene Entscheid sei bereits aus diesem Grund aufzuheben. Die Beschwerdegründe, die im Beschwerdeverfahren (vor Verwaltungsgericht) nach Art. 61 VRP vorgebracht werden könnten, seien beschränkt. Dementsprechend sei auch die Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts grundsätzlich eingeschränkt. Bei Wegfall des Verwaltungsrats als Rekursinstanz gebe es vorliegend keine einzige Instanz, welche die Sache mit voller Kognition prüfen würde. Dies sei rechtswidrig. Deshalb werde eventualiter beantragt, die Beschwerde zu schützen und die Sache an die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) zur Rekursbehandlung zu überweisen, da diese über die notwendige Unabhängigkeit verfüge. Indes sei die Beschwerdeführerin in erster Linie an einer Behandlung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht interessiert, allerdings mit voller Kognition. Bei der Auslegung der einschlägigen Vorschriften des GVG und der VzGVG sei zu berücksichtigen, dass die GVA eine Monopolstellung habe. Der in der Botschaft zum GVG (ABI 1975, 1304 f.) angeführte Grundsatz („eingehende Würdigung der Bedürfnisse der Versicherungsnehmer“) sei sowohl bei der Aufstellung von Ausführungsvorschriften als auch in der Rechtsanwendung zu beachten. Es gelte ein Versicherungsobligatorium (Art. 9 und 11 GVG). Eine Küche sei bei einem Restaurant eine „Ausstattung, die ihrer Art nach Teil des Gebäudes“ sei und zur entsprechenden Gebäudenutzung gehöre; sie sei ein notwendiger Bestandteil und Grundausstattung eines Restaurants. Die streitbetroffene Küche sei fest eingebaut und lasse sich nicht aus dem Gebäude entfernen. Es handle sich offensichtlich nicht um „Fahrhabe“. Es sei kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb eine private Küche in einer Wohnung anders behandelt werde als eine Restaurantküche. Die in Art. 11



VzGVG getroffene Abgrenzung sei willkürlich. Im Vergleich dazu seien etwa betriebsnotwendige sanitäre Anlagen auch mitversichert. Die umstrittene Restaurantküche stelle eine Einrichtung baulicher Art im Sinn von Art. 12 Abs. 1 VzGVG dar. Die übrigen Voraussetzungen von Art. 11 VzGVG seien erfüllt. Art. 12 Abs. 2 VzGVG widerspreche der Zielsetzung des GVG. Es sei mit Treu und Glauben und mit der Wahrung der Volksrechte unvereinbar, wenn hinterher die wesentlichsten Elemente des GVG, nämlich der Umfang des Versicherungsobligatoriums und des Versicherungsschutzes, geändert würden. Art. 12 Abs. 2 VzGVG sei gesetzwidrig. Unverständlich sei auch, wieso betriebliche Solarenergieanlagen im Gegensatz zu Restaurantküchen weiterhin vom Versicherungsschutz erfasst würden. Es fehle eine sachliche Begründung für die unterschiedliche Behandlung. Sodann gründe die „Vorzugsbehandlung“ von landwirtschaftlichen Gebäuden nur auf einer internen Richtlinie der Verwaltung. Dies verstosse gegen das Legalitätsprinzip und sei zudem mit Art. 8 BV unvereinbar. Dem Gedanken der Solidarität im Schadenfall müsse durch eine obligatorische, öffentlich-rechtliche Versicherung, die nicht gewinnorientiert sei, Rechnung getragen werden (act. G 11).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin beantragt einen Augenschein bzw. eine persönliche Anhörung (act. G 11 II.6.). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 966). Konkret geht es vorab um die Interpretation von gesetzlichen und verwaltungsinternen Normen der Gebäudeversicherung zur Klärung der Frage, ob es sich bei der Restaurantküche um nicht GVA-versicherte „Fahrhabe“ handelt oder nicht. Hierfür bedarf es keines Augenscheins oder einer persönlichen Anhörung der Beschwerdeführerin. Dies umso weniger, als die Darstellung des Sachverhalts im angefochtenen Entscheid von der Beschwerdeführerin explizit anerkannt wird (act. G 11 III.3.). Der Umstand, dass ihr ein grosser Schaden entstanden ist, bildet für sich allein keinen Grund für einen Augenschein oder eine



Anhörung. Nicht erkennbar ist sodann, inwiefern der Beizug von Akten betreffend weitere Schadenfälle in der Region X. und eine Auflistung der dort geltend gemachten Schäden sowie der erbrachten Versicherungsleistungen (vgl. act. G 11 II.5.) zur Klärung der streitigen Frage etwas beitragen könnte; hiervon ist daher ebenfalls abzusehen.

3.2. Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführer können sich auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis). Das Verwaltungsgericht verfügt entgegen der offenbaren Auffassung der Beschwerdeführerin auch vorliegend - als erste gerichtliche Instanz - über eine volle Kognition (vgl. auch VerwGE B 2016/134 vom 18. April 2018, E. 3.5); dies allein schon deshalb, weil wie erwähnt einzig Rechtsfragen zur Diskussion stehen.

Eine Unvereinbarkeit der Art. 55 f. GVG (Rekurs und Beschwerde) mit Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, wie sie die Beschwerdeführerin geltend macht, ist nicht erkennbar. Hierbei ist zu beachten, dass Art. 55 GVG lediglich die allgemeine Regelung von Art. 40 VRP (Rekurs vor der obersten Verwaltungsbehörde einer Körperschaft oder Anstalt) übernimmt. Sodann handelt es sich bei der GVA nicht um ein privatwirtschaftliches Unternehmen. Die von ihr erzielten Überschüsse dienen ausschliesslich der Erfüllung der in Art. 1^{bis} GVG geregelten Aufgaben. Die Verwendung von Überschüssen und die „Vermeidung“ von Ausgaben hat sich m.a.W. allein an den gesetzlichen Aufgaben zu orientieren; das von der Beschwerdeführerin unterstellte isolierte Ziel der Maximierung von Überschüssen bzw. Minimierung von Mittelabflüssen (act. G 11 S. 8 oben) liegt ausserhalb dieser gesetzlichen Aufgaben. Da eine möglichst gewinnbringende Führung der Gebäudeversicherung (act. G 11 IV.3b) nicht Aufgabe des Verwaltungsrats ist, resultiert aus dem Zusammenfallen der Aufgaben als Führungsorgan und Rekursinstanz für sich allein auch kein Interessenkonflikt bzw. ein Anschein der Befangenheit der Mitglieder dieses Gremiums. Für eine Übertragung des Rekursverfahrens an die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen würde



es somit an einem begründeten Anlass sowie überdies an einer gesetzlichen Grundlage fehlen. Dies gilt auch für die Anregung der Beschwerdeführerin, die Regelung in Art. 86 des Baugesetzes (sGS 731.1, BauG; in Kraft gewesen bis 30. September 2017) betreffend Immissionseinsprachen gemäss Art. 684 ZGB sachgemäss zur Anwendung zu bringen (act. G 11 S. 9 f.).

3.3. Die Beschwerdeführerin hält fest, sie habe den Eindruck, ein „Sonderopfer“ der Gebäudeversicherung zu sein. Sie sei die einzige, die einen derart hohen Betrag (CHF 130'000) selbst bezahlen müsse. Deshalb seien sämtliche Schadenfälle, die aufgrund des Unwetters vom 9. August 2015 entstanden seien, dem Verwaltungsgericht einzureichen (act. G 11 V.2.). Hierzu ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin ihren Eindruck in keiner Weise konkret zu begründen vermag. Für ein „Sonderopfer“ bzw. eine Ungleichbehandlung in dem Sinn, dass bei anderen betroffenen GVA-Versicherten Schäden an betrieblichen/gewerblichen Einrichtungen - obschon nicht von der Versicherung erfasst - übernommen worden wären, fehlt es an konkreten Hinweisen. Somit ist, wie bereits dargelegt (vorstehende E. 3.1), nicht ersichtlich, inwiefern der Beizug sämtlicher Schadenfälle aus dem Ereignis vom 9. August 2015 etwas zur Erledigung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens beitragen könnte.

3.4.

3.4.1. Eine Verordnungsbestimmung verstösst dann gegen das Willkürverbot oder das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 9 und Art. 8 Abs. 1 BV), wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- oder zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt. Gleiches gilt, wenn die Verordnung es unterlässt, Unterscheidungen zu treffen, die richtigerweise hätten berücksichtigt werden sollen (BGE 130 V 473, E. 6.1, BGE 130 I 32, E. 2.1.1, BGE 129 II 164, E. 2.3, BGE 129 V 271, E. 4.1.1, BGE 129 V 329, E. 4.1, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 130 V 45, E. 4.3). Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen. Im Rahmen verfassungskonformer oder verfassungsbezogener Auslegung sind sodann der Gleichbehandlungsgrundsatz sowie das



Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (BGE 130 V 214, E. 8, BGE 130 II 438, E. 5.2, BGE 129 V 271, E. 4.1.2).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte) darf das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann - unter anderem auch in Delegationsnormen - nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (vgl. BGE 138 I 378, E. 7.2, 132 I 49, E. 6.2).

3.4.2. Die Art. 11 und 12 VzGVG (vgl. vorstehende E. 2.2) wurden auf derselben gesetzlichen Grundlage, d.h. der Delegationsnorm von Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 GVG, erlassen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der gesetzliche Auftrag der GVA, Gebäude gemäss Art. 1^{bis} GVG zu versichern, auch das Recht beinhaltet, einzelne Gegenstände von der Versicherung auszunehmen. Dies ist in Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 GVG explizit festgehalten (vgl. dazu auch Honsell/Glaus/Müller, Kommentar Gebäudeversicherung, Basel 2009, S. 40 Rz. 6). Der gestützt darauf erlassene Art. 12 Abs. 2 VzGVG (betriebliche Einrichtungen in gewerblichen und industriellen Bauten) regelt einen Spezialfall zu den allgemeinen Regeln von Art. 11 Abs. 1 lit. a und b VzGVG. Dies ergibt sich klar aus den Absätzen 1 und 2 von Art. 12 VzGVG. Soweit mithin - wie vorliegend bei der Restaurantküche - ein Anwendungsfall von Art. 12 Abs. 2 VzGVG zu bejahen ist, kommt die Regelung von Art. 12 Abs. 1 VzGVG bzw. der dortige Verweis auf Art. 11 Abs. 1 VzGVG nicht zur Anwendung. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach hieraus eine Verletzung von Treu und Glauben und von demokratischen Rechten resultiere (act. G 1 V.6a; act. G 26 S. 2 f.), erscheint insofern unbegründet, als sich Art. 12 Abs. 2 VzGVG auf eine ausreichend bestimmte gesetzliche Delegationsnorm (Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 VzGVG) stützen kann und somit nicht erkennbar ist, aus welchem Grund es hier einer zusätzlichen (expliziten) formellgesetzlichen Regelung bedürfte.



Sachlicher Grund dafür, dass Art. 12 Abs. 2 VzGVG betriebliche Einrichtungen in Gebäuden, die zu gewerblichen (einschliesslich gastronomischen) Zwecken genutzt werden, von der Versicherung ausnimmt, dürfte der Umstand bilden, dass diese Einrichtungen in der Regel einem viel stärkeren Verschleiss und einer daraus resultierenden rascheren Erneuerungsbedürftigkeit unterliegen als dies bei einer Wohnnutzung der Fall ist. Dadurch ist bei betrieblichen Einrichtungen eine „dem Gebäude ähnliche Dauerhaftigkeit“ (Art. 11 Abs. 1 lit. b VzGVG) nicht gegeben und es tritt - der Fahrhabe ähnlich - der „mobile“ Charakter in den Vordergrund. Die in Art. 12 Abs. 2 VzGVG getroffene Abgrenzung kann von daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 11 V.4c) nicht als willkürlich bezeichnet werden. Wenn Restaurantküchen von der Vorinstanz seit den Anfängen des GVG von 1960 bis heute unverändert als Fahrhabe behandelt werden (act. G 2.1 S. 7 f.), so bestand auf Seiten der Vorinstanz auch keine Anzeigepflicht für eine von der Beschwerdeführerin diesbezüglich vermutete Praxisänderung (act. G 11 V.4e).

3.4.3. Die Vorinstanz begründete im Weiteren die Ausnahme betreffend betriebliche Solarenergieanlagen (Art. 12 Abs. 2 letzter Satz VzGVG) mit dem Hinweis, dass sich bei solchen Anlagen betriebliche und nichtbetriebliche Anteile nicht abgrenzen liessen und eine unterschiedliche versicherungstechnische Behandlung nicht praktikabel wäre, wohingegen sich eine betriebliche Restaurantküche von einer normalen Küche ohne Weiteres unterscheiden lasse (act. G 16 Ziff. IV.5.). Dieser Schluss erweist sich als nachvollziehbar und überzeugend begründet. Wenn Art. 58 Abs. 1 Ziff. 1 GVG dem Verordnungsgeber im Rahmen einer ausreichend bestimmten (vgl. vorstehende E. 3.4.1 zweiter Absatz) Delegationsregelung die Kompetenz einräumt, Einrichtungen, die nicht Gebäudebestandteile sind, in die Versicherung einzubeziehen, so ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 11 V.6b zweiter Absatz) nicht ersichtlich, aus welchem Grund die - gestützt auf die erwähnte Delegationsnorm erlassene - Ausnahme betreffend Solarenergieanlagen überdies einer ausdrücklichen formellgesetzlichen Grundlage bedürfte. Letzteres gilt - soweit dies überhaupt Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet - auch für den Einwand der Beschwerdeführerin, wonach die Vorzugsbehandlung von landwirtschaftlichen Betrieben in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln gewesen wäre (act. G 11 V.6c). Das Legalitätsprinzip kann unter diesen Umständen nicht als verletzt gelten.



3.4.4. Als Verwaltungsweisung richtet sich die Abgrenzungsrichtlinie (vgl. vorstehende E. 2.2) vorab an die Vollzugsorgane der öffentlichen Verwaltung, d.h. an die GVA. Für diese ist sie verbindlich, wenn sie nicht klarerweise verfassungs- oder gesetzeswidrig ist (vgl. BGer 2C_873/2014 vom 8. November 2015, E. 3.4.1). Für das Verwaltungsgericht ist sie hingegen nicht bindend, wenn auch das Gericht sie bei ihrer Entscheidung berücksichtigt, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt (vgl. [BGE 141 II 103](#), E. 3.5; [137 V 1](#), E. 5.2.3; BGer 2C_949/2014 vom 24. April 2015, E. 4.2; 2C_103/2009 vom 10. Juli 2009, E. 2.2, je mit Hinweisen). Von einer rechtmässigen Verwaltungsverordnung weicht das Gericht daher nicht ohne triftigen Grund ab. Auf diese Weise nimmt es das Anliegen der Verwaltung auf, anhand interner Weisungen einen rechtsgleichen, einheitlichen und sachgemässen Vollzug der massgebenden Rechtssätze zu gewährleisten (vgl. [BGE 141 II 199](#), E. 5.5; [138 V 346](#), E. 6.2; [133 II 305](#), E. 8.1, je mit Hinweisen).

Vorliegend fehlt es an einem Grund für eine Abweichung von den Regelungen der Abgrenzungsrichtlinie. Zu Recht wies die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (vgl. vorstehende E. 2.3) darauf hin, dass die Abgrenzungsrichtlinie für die Versicherten Rechtssicherheit im Sinn der Voraussehbarkeit der Versicherungsdeckung schaffe und eine rechtsgleiche Rechtsanwendung möglich mache. Sie legte im Weiteren die Gründe für eine gesonderte Behandlung landwirtschaftlicher Betriebe im angefochtenen Entscheid (vgl. vorstehende E. 2.3 dritter Absatz) einlässlich dar. Selbst wenn die Versicherung der betrieblichen Einrichtung von landwirtschaftlichen Bauten entgegen den vorstehenden Ausführungen (E. 3.4.3) einer zusätzlichen formellgesetzlichen Grundlage bedürfte, wie die Beschwerdeführerin geltend macht (act. G 11 S. 15 unten), könnte sie damit für die vorliegend streitige Frage der Versicherungsdeckung für die Restaurantküche nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Übrigen bleibt unklar, auf welchen Sachverhalt (Landwirtschaftliche Betriebsanlagen, Solarenergieanlagen) sich die Beschwerdeführerin mit der sinngemässen Anrufung des Grundsatzes der Gleichbehandlung „im Unrecht“ bezieht (act. G 26 S. 3). Festzuhalten ist hier immerhin, dass eine nicht sachlich begründete Ungleichbehandlung vorliegend nicht dargetan ist und es gerade Zweck von Art. 12 Abs. 2 VzGVG sowie der Abgrenzungsrichtlinie ist, eine Gleichbehandlung von gleichgelagerten Sachverhalten zu gewährleisten. Im Übrigen ist anzumerken, dass die einschlägigen Regelungen



einschliesslich der Abgrenzungsrichtlinie öffentlich zugänglich sind. Entsprechend wäre für die Beschwerdeführerin die fehlende Versicherungsdeckung ohne weiteres erkennbar und die Schliessung der Lücke durch eine (private) Versicherung möglich gewesen.

4.

4.1. (...).

4.2. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 2'000, unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid