



Fall-Nr.: B 2021/120
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.02.2022
Entscheiddatum: 16.12.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.12.2021

Kantonsbeiträge an Gemeindefeuerwehren, Übergangsrecht, Art. 49 FSG.
Nach der Gemeindeordnung der beschwerdeführenden Gemeinde ist für die Beschlussfassung über einen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 337'300 zu Lasten der Investitionsrechnung, welcher als neue einmalige Ausgabe zu qualifizieren ist, das Parlament und nicht der Rat zuständig. Da per 1. Januar 2021 kein im Sinne von Art. 49 FSG ordnungsgemässer Ausgabenbeschluss des dafür zuständigen Parlaments vorlag, konnte das strittige Beitragsgesuch nicht nach dem bis 31. Dezember 2020 gültigen Recht beurteilt werden (E. 3), (Verwaltungsgericht, B 2021/120).

Entscheid vom 16. Dezember 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X. __,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



Gegenstand

Beiträge des Kantons aus dem Feuerschutzfonds/der Feuerschutzrechnung an die Gemeindefeuerwehren

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Politische Gemeinde X.__ beabsichtigt zusammen mit den Politischen Gemeinden A.__, B.__, C.__ und D.__, für die Berufsfeuerwehr X.__ das in Betrieb stehende Hubrettungsfahrzeug des Typs (...) mit der Rettungsbühne (...), Baujahr 2000 (nachfolgend: HBR), durch eine neue Autodrehleiter (...) auf dem Fahrgestell (...) (nachfolgend: ADL) zu ersetzen. Am 17. November 2020 reichte die M.__ bei der Gebäudeversicherung St. Gallen (GVA) ein Gesuch um Beiträge aus dem Feuerschutzfonds für die Beschaffung der ADL (Kosten von CHF 926'102.05, abzüglich Rückkaufangebot für das HBR in der Höhe von CHF 27'500, je inklusive Mehrwertsteuer) ein und verlangte ausdrücklich die Prüfung des Gesuchs nach dem bis 31. Dezember 2020 gültigen Verordnungsrecht. Mit E-Mail vom 25. November 2020 hielt die Leiterin Intervention Amt für Feuerschutz fest, dass die Voraussetzung gemäss der massgeblichen Übergangsbestimmung, wonach das zuständige Organ die Ausgaben vorab bewilligt haben müsse, erfüllt sei. Am 27. November 2020 forderte sie die M.__ in Widerspruch dazu auf, erst wieder ein Gesuch einzureichen, wenn Kredit und Projekt vom zuständigen Organ beschlossen worden seien. Am 8. Dezember 2020 beschloss der Stadtrat X.__ unter anderem, den Auftrag betreffend Beschaffung der ADL zum Preis von CHF 859'890.50 (exkl. Mehrwertsteuer) im freihändigen Verfahren als gebundene Ausgabe an die Y.__ AG, Zweigniederlassung (...), zu vergeben, und für diese Beschaffung einen Verpflichtungskredit von CHF 337'300 (inklusive Mehrwertsteuer) zu Lasten der Investitionsrechnung zu erteilen, beides vorbehältlich der Subventionszusage der GVA. Am 10. Dezember 2020 ergänzte die M.__ ihr Gesuch vom 17. November 2020. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs wies der Verwaltungsrat der GVA das Gesuch unter anderem gestützt auf einen Zustandsbericht der Q.__ AG vom 10. September 2019 mit Verfügung vom 21. April 2021 (versandt am 10. Mai 2021) ab (act. 2, 6/7-20, 10/5, 10/13, 14.1 f., www.zefix.ch).

B.

Dagegen erhob die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdeführerin) am 25. Mai 2021



St.Galler Gerichte

Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 24. Juni 2021 (act. 5) ergänzte sie die Beschwerde mit einer Begründung und folgendem Rechtsbegehren:

- "1. *Der Beschluss des Beschwerdegegners vom 21. April 2021 sei aufzuheben und das Subventionsgesuch der Beschwerdeführerin vom 17. November 2020 bzw. 10. Dezember 2020 im Sinne von Art. 49 Feuerschutzgesetz nach bisherigem Recht im Umfang von CHF 531'529 gutzuheissen.*
2. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners."*

Mit Vernehmlassung vom 9. August 2021 schloss die GVA (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde (act. 9-11). Mit Replik vom 1. September 2021 bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen (act. 13-14.2). Am 28. September 2021 duplizierte die Vorinstanz unter Festhalten an ihren Anträgen (act. 18 f.).

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben ([Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung; sGS 873.1, GVG, in Verbindung mit] Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1). Die beschwerdeführende Gemeinde als Subventionsgesuchstellerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 und 2 VRP, vgl. dazu BGE 141 II 161 E. 2.3 und BGE 140 I 90 E. 1, in: Pra 2014 Nr. 67, je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 138 II 506 E. 2.1.2, sowie M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/ St. Gallen 2013, Rz. 292 FN 700, und L. Kneubühler, Beschwerdebefugnis vor Bundesgericht: Konkurrenten, Gemeinden, Pläne und Realakte, in: ZBI 2016, S. 22 ff., S. 33 f., siehe dazu auch BGE 145 I 121 E. 1.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdeeingabe vom 25. Mai 2021 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 24. Juni 2021 formell und inhaltlich die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin (act. 5, S. 2



Ziff. II/5) pauschal auf ihre Vorbringen im vorinstanzlichen Gesuchsverfahren verweist, ohne diese in der Beschwerde erneut einzubringen (vgl. VerwGE B 2020/243 vom 30. August 2021 E. 1; VerwGE B 2020/244 vom 7. Juni 2021 E. 3.1 je mit Hinweis).

2.

Rechtsbegehren sind nach Treu und Glauben auszulegen, insbesondere im Lichte der dazu gegebenen Begründung (vgl. dazu BGer 9C_215/2020 vom 28. Mai 2021 in BGE 147 V 312 nicht publizierte E. 2 mit Hinweis). Art. 61 Abs. 3 VRP schliesst nicht aus, das Rechtsbegehren im Beschwerdeverfahren zu reduzieren oder einzuschränken (vgl. dazu Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 12 zu Art. 61 VRP). Das Verwaltungsgericht darf nicht über die Begehren der Beschwerdeführerin hinausgehen (Art. 63 erster Satzteil VRP), insbesondere darf es ihr auch nicht mehr zusprechen, als sie verlangt hat (vgl. dazu T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], N 2 zu Art. 63 VRP).

Obgleich das Subventionsgesuch der Beschwerdeführerin vom 17. November 2020 und 10. Dezember 2020 (act. 6/8, 12) ausdrücklich dahingehend lautete, dass es altrechtlich nach Art. 21 und 22 der Verordnung über Beiträge aus dem Feuerschutzfonds (sGS 872.3; VBFf, nGS 2020-080 Ziff. III f.) zu prüfen sei, beurteilte die Vorinstanz die Subventionsvoraussetzungen in der angefochtenen Verfügung (act. 2) sowohl nach altem wie auch nach neuem Recht. Die Beschwerdeführerin hat ihr Rechtsbegehren in der Beschwerdeergänzung vom 24. Juni 2021 (act. 5) insoweit eingeschränkt, als das verfahrensauslösende Subventionsgesuch im Sinne der Übergangsbestimmung von Art. 49 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 28. Januar 2020 (sGS 871.1, FSG, in Kraft gesetzt auf 1. Januar 2021, nGS 2019-104) nach bisherigem Recht im Umfang von CHF 531'529 gutzuheissen sei. Dementsprechend ist im vorliegenden Verfahren von vornherein nicht zu prüfen, ob die Vorinstanz die Subventionsvoraussetzungen nach dem seit 1. Januar 2021 gültigen Recht als nicht erfüllt betrachten durfte.

3.

Zu untersuchen ist weiter, ob das strittige Beitragsgesuch gemäss der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 7-12 Ziff. IV/1-2.7, act. 13) übergangsrechtlich nach dem bis 31. Dezember 2020 gültigen Recht beurteilt werden kann.

3.1.

Laut der Übergangsbestimmung von Art. 49 FSG werden Beiträge an die Aufwendungen Dritter zur Verhütung von Brandschäden und zur Schadenbekämpfung



nach Art. 53 Abs. 2 Ingress und lit. c GVG und der bis 31. Dezember 2020 gültigen VBFf nach Vollzugsbeginn des FSG weiterhin nach bisherigem Recht (vgl. zum sogenannten Hubretterkonzept auch die Botschaft der Regierung zum Gesetz über den Feuerschutz vom 13. März 2018, ABI 2018, 1433 ff. [nachfolgend: Botschaft], 1452 und 1460) ausgerichtet, wenn das für die Beschlussfassung über Projekt und Kredit zuständige Organ bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses das Projekt beschlossen und das Beitragsgesuch eingereicht hat (vgl. dazu auch Art. 26 Abs. 1 VBFf).

3.2.

Die Beschwerdeführerin reichte ihr Beitragsgesuch am 17. November 2020/10. Dezember 2020 (act. 6/8, 12) ein. Das Gesuch war demnach im Sinne von Art. 49 FSG bei Vollzugsbeginn des totalrevidierten FSG hängig, was die Vorinstanz nicht in Zweifel gezogen hat. Zu klären bleibt, ob und seit wann ein Beschluss über Projekt und Kredit des dafür zuständigen Organs vorliegt. Die Vorinstanz stellte sich diesbezüglich in der angefochtenen Verfügung (act. 2, S. 3-5 Ziff. 2.1) auf den Standpunkt, es liege eine neue Ausgabe über CHF 300'000 vor, weshalb nicht der Rat, sondern das Parlament der Beschwerdeführerin für die Beschlussfassung über Projekt und Kredit zuständig gewesen wäre. Folglich liege trotz des am 8. Dezember 2020 ergangenen Beschlusses des Stadtrates kein Beschluss eines zuständigen Organs vor. Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, die Voraussetzungen von Art. 49 FSG seien formeller Natur. Die mit dem Gesuch eingereichten Unterlagen sollten lediglich auf Vollständigkeit geprüft werden. Es sei nicht Sache der Vorinstanz, die finanzrechtliche Zuständigkeit des Stadtrates zu überprüfen. Dessen ungeachtet liege eine gebundene Ausgabe vor, deren Beschlussfassung in die Zuständigkeit des Stadtrates falle.

3.3.

Nach dem Wortlaut setzt Art. 49 FSG für die Anwendung des bisherigen Rechts neben der Einreichung des Beitragsgesuchs bis 31. Dezember 2020 voraus, dass "*das für die Beschlussfassung über Projekt und Kredit zuständige Organ bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses das Projekt beschlossen*" hat. Massgebend ist danach in erster Linie, dass das Projekt vor dem 31. Dezember 2020 beschlossen wurde. Zweitens muss die Beschlussfassung über Projekt und Kredit durch das zuständige Organ erfolgt sein. Der Wortlaut erscheint klar (vgl. dazu BGE 147 III 218 E. 3.3.2.1; BGE 147 V 174 E. 6.2.2; BGer 8C_81/2021 vom 27. Oktober 2021 E. 6.1; BGer 4A_50/2021 vom 6. September 2021 E. 2.3.3.1, beide zur Publikation vorgesehen; BGer 2C_68/2021 vom 22. Februar 2021 E. 2.3.4 je mit Hinweis[en]). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin war die Vorinstanz demgemäss verpflichtet, bei der Anwendung



St.Galler Gerichte

von Art. 49 FSG auch die Zuständigkeit des beschlussfassenden Organs zu überprüfen.

Wenngleich kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe besteht (vgl. dazu BGer 1C_175/2007 vom 13. November 2007 E. 2.2 mit Hinweisen), lehnt sich die kantonrechtliche Definition der gebundenen Ausgaben nach Art. 118 Ingress und lit. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) derart eng an die bundesgerichtliche Umschreibung der Gebundenheit einer Ausgabe an, dass ihr kaum eigenständige Bedeutung zukommt (vgl. dazu H.-R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, St. Gallen 1990, S. 107). In der kommunalen Bestimmung von Art. 65 der Gemeindeordnung der Beschwerdeführerin (SRS 111.1, GO), welche inhaltlich der kanton abschliessenden Definition von Art. 118 Ingress und lit. b GG entspricht, wird sodann ausdrücklich auf die "allgemeinen Grundsätze der Rechtsprechung" verwiesen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen. Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (vgl. BGer 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 4.2 mit Hinweisen). Gebundene Ausgaben müssen getätigt werden selbst dann, wenn sie im Budget nicht enthalten sind. Nicht



gebundene Ausgaben bedürfen in der Regel zusätzlich zum Budgetbeschluss eines besonderen Ausgabenbeschlusses; es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass gleichzeitig mit dem Budgetbeschluss auch über eine (neue) Ausgabe beschlossen wird (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.1.3 mit Hinweisen).

3.4.

Wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung (act. 2, S. 4 f.) und in ihren Eingaben vom 9. August 2021 (act. 9, S. 3) und 28. September 2021 (act. 18) nachvollziehbar ausgeführt hat, stand der Beschwerdeführerin hinsichtlich des Ersatzes des HBR durch eine neue Autodrehleiter zumindest in zeitlicher Hinsicht ein erheblicher Handlungsspielraum zu. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, verfährt nicht: Wie aus dem Schreiben des Amtes für Feuerschutz vom 14. Juni 2019 (act. 10/4) hervorgeht, musste der Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Stadtrates am 8. Dezember 2020 (act. 6/11) bekannt gewesen sein, dass die zweite 10-Jahres-Revision des HBR nicht zwingend ausgeführt werden musste. Auch wurde ihr demgemäss der Zustandsbericht der Q.___ AG vom 10. September 2019 (act. 10/5) zugestellt. Danach (S. 4) ist das HBR (Fahrzeug inklusive Aufbau) bei wie bis anhin ausgeführter Wartung nach Herstellervorschrift ohne Bedenken noch mehrere Jahre in vollem Umfang einsatzfähig. Demzufolge bestand für die Beschwerdeführerin bezüglich des Zeitpunkts der Vornahme der Ausgabe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit. Daran vermag weder die von der Beschwerdeführerin eingereichte Offerte der Z.___ AG vom 21. Januar 2021 (act. 14.1) noch die von ihr ins Feld geführte Aktennotiz vom 4. Februar 2019 (Beilage zu act. 11/1) oder die Vereinbarung über den Weiterbetrieb des im Jahr 2000 gemeinsam beschafften HBR zwischen den beteiligten politischen Gemeinden vom 1. Oktober 2016 (act. 14.2) etwas zu ändern. überdies hilft der Beschwerdeführerin der Verweis auf die Rechtslage im Kanton Luzern nicht weiter. Deshalb konnte auch auf das von ihr beantragte Einholen einer Expertise resp. von Amtsberichten (act. 5, S. 12 Ziff. IV/2.6 f.) verzichtet werden. Folglich liegt keine gebundene, sondern eine neue einmalige Ausgabe über CHF 300'000 (Verpflichtungskredit von CHF 337'300 zu Lasten der Investitionsrechnung) vor. Zuständig für die Beschlussfassung für eine neue einmalige Ausgabe in dieser Höhe ist nach Art. 33 Ingress und Ziff. 4 in Verbindung mit Art. 41 Ingress und Ziff. 1 und 2 sowie Anhang I GO das Stadtparlament. Dies zeigt sich im Übrigen auch daran, dass ebenfalls das Stadtparlament mit Beschluss vom 30. Juni 2015 (vgl. dazu das



St.Galler Gerichte

entsprechende Beschlussprotokoll der 30. Sitzung, Amtsdauer 2013-2016, www. ...) gemäss dem Antrag des Stadtrates vom 4. Juni 2015 (act. 10/1) einen Verpflichtungskredit von CHF 389'000 für die Beschaffung einer Autodrehleiter für die Feuerwehr zu Lasten der Investitionsrechnung erteilt. Die Vorinstanz kam demnach in der angefochtenen Verfügung (act. 2, 4) zu Recht zum Schluss, dass per 1. Januar 2021 kein im Sinne von Art. 49 FSG ordnungsgemässer Ausgabenbeschluss des dafür zuständigen Stadtparlaments vorlag.

Im Weiteren ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 8 f., 15 Ziff. IV/1.3-1.6, 5, act. 13, S. 3) bei der Anwendung der kantonalrechtlichen Bestimmungen von Art. 49 FSG und Art. 118 Ingress und lit. b GG in die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (SR 131.225, sGS 111.1, KV) eingegriffen haben (vgl. dazu VerwGE B 2021/8 vom 12. Juli 2021 E. 2.3 mit Hinweisen) oder sie, d.h. der zuständige Verwaltungsrat der Vorinstanz (vgl. dazu Art. 53 Abs. 2 Ingress und lit. c GVG, Art. 43 Abs. 1 FSG, Art. 43 Abs. 1 der Feuerschutzverordnung; sGS 871.11, FSV, sowie Art. 8 Ingress und lit. h des Geschäftsreglements der Gebäudeversicherung St. Gallen, sGS 873.14) – und nicht die Leiterin Intervention Amt für Feuerschutz –, wider Treu und Glauben (Art. 9 BV) gehandelt haben sollte (vgl. dazu VerwGE B 2020/75 vom 25. Mai 2021 E. 8.1 mit Hinweisen).

Nach dem Gesagten kann das strittige Beitragsgesuch nicht nach dem bis 31. Dezember 2020 gültigen Recht beurteilt werden. Damit fällt die von der Beschwerdeführerin beantragte (vgl. dazu auch act. 5, S. 12-15, Ziff. IV/3-4.3) Prüfung der altrechtlichen Subventionsvoraussetzungen nach Art. 53 Abs. 2 Ingress und lit. c sowie Art. 58 Abs. 1 Ingress und Ziff. 3 GVG in der bis 31. Dezember 2020 gültigen Fassung (letztmals geändert mit VIII. Nachtrag vom 31. Januar 2017, nGS 2017-032) in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 VBFf sowie Art. 2 Abs. 2 VBFf ausser Betracht. Die Beschwerde ist abzuweisen.

4.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des



St.Galler Gerichte

Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Auf die Erhebung – die Beschwerdeführerin verfolgt überwiegend finanzielle Interessen – wird nicht verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Der Beschwerdeführerin steht ohnehin kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2020/162 vom 26. November 2020 E. 4.3 mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in der Höhe von CHF 2'000.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.