

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/254 vom 13. Juni 2019

Sg Verwaltungsgericht, 2019-06-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2018_254

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/254 du 13 juin 2019

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/254 del 13 giugno 2019

Regeste

Beitragsplan, Art. 56 Abs. 1 StrG. Eine allenfalls fehlerhafte Klassierung einer Gemeindestrasse darf nicht im Verfahren betreffend Beitragsplan mittels Erhöhung des Gemeindeanteils korrigiert werden. Sollte es sich beim fraglichen Abschnitt der Strasse um eine Gemeindestrasse zweiter Klasse handeln, wäre deren Klassierung zwingend zu ändern. Ob die Voraussetzungen des (überwiegend ausserhalb der Bauzonen gelegenen) Strassenabschnitts für eine Umklassierung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse wirklich gegeben sind, braucht im vorliegenden Verfahren nicht weiter geprüft zu werden. Die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse haben sich gegenüber der bisher berücksichtigten Nutzung und Erschliessungssituation im Übrigen nicht erheblich geändert (Verwaltungsgericht, B 2018/254).

Erwägungen

E. 1

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 81 Abs. 3 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP räumt der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Recht zur Beschwerde ein, wenn diese im umstrittenen Bereich öffentliche Interessen zu wahren hat. Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). Nach Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 lit. d StrG erstellt die zuständige Gemeindebehörde den Beitragsplan, welcher unter anderem den Anteil der politischen Gemeinde enthält. Aufgrund dieser Zuständigkeitsordnung stehen der politischen Gemeinde im Bereich des Strassenunterhalts selbständige Aufgaben und Befugnisse zu. Demzufolge ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert. Die Eingabe vom 18. Dezember 2018 entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 22. Januar 2019 in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Der Beitragsplan A.__-Strasse wurde von der Beschwerdeführerin mit Beschluss vom 9. Dezember 2008 erlassen und mit Beschluss vom 7. März 2017 angepasst (Art. 79 Abs. 1 StrG). Zur Anpassung des Beitragsplans kam es, nachdem für die zwischenzeitlich bewohnte Liegenschaft auf dem Grundstück Nr. 0004 über die A.__-Strasse eine Zufahrtsstrasse erstellt worden war. Der Unterhaltsanteil des Grundstücks Nr. 0004 wurde erhöht und das Grundstück neu in den Winterdienstverteiler aufgenommen. Entsprechend reduzierten sich die Anteile der übrigen beitragspflichtigen Grundstücke anteilmässig. Der Beitrag der Beschwerdeführerin blieb unverändert bei 20 % (vgl. act. 3/1). Wird bei der Änderung wie vorliegend nur der Interessenfaktor eines Grundstücks erhöht, so sind die betroffenen Grundeigentümer – unter Hinweis auf die Rechtsmittelmöglichkeit – hiervon in Kenntnis zu setzen. Die Überprüfung im Rechtsmittelverfahren beschränkt sich dabei auf die Änderung (vgl. GVP 1999 Nr. 22). Der Beschwerdegegner zielte mit der Einsprache jedoch darauf ab, die Beteiligung der Beschwerdeführerin von 20 % auf 50 % zu erhöhen. Die Vorinstanz hat daher zu Recht in Frage gestellt, ob die Beschwerdeführerin auf die Einsprache hätte eintreten müssen. Da unter den Voraussetzungen von Art. 56 Abs. 1 StrG ein Rechtsanspruch auf Änderung des Perimeters besteht (vgl. VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.2, www.gerichte.sg.ch) und die Beschwerdeführerin sowohl ein entsprechendes Gesuch des Beschwerdegegners als auch eine allfällige Einsprache zu behandeln gehabt hätte, ist die materielle Behandlung der Einsprache gegen den Beschluss vom 7. März 2017 aus prozessökonomischen Gründen nicht zu beanstanden.

E. 3

Umstritten ist, ob die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdegegners zu Recht teilweise gutgeheissen und die Beschwerdeführerin angewiesen hat, den Beitrag der politischen Gemeinde an den Unterhalt und Winterdienst der A.__-Strasse von 20 % auf 40 % zu erhöhen.

E. 3.1

Gemäss Art. 55 Abs. 1 StrG unterhalten die anstossenden Grundeigentümer die Gemeindestrassen dritter Klasse, wenn diese nicht von der politischen Gemeinde, einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Dritten unterhalten werden. Die Kosten für Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen dritter Klasse tragen grundsätzlich ebenfalls die Grundeigentümer (Art. 73 Abs. 1 StrG). Daneben hält Abs. 2 Satz 1 derselben Bestimmung fest, dass die politische Gemeinde Beiträge an die Unterhaltskosten von Gemeindestrassen dritter Klasse leistet. Diese Beiträge bemessen sich nach der Bedeutung der Strasse, nach der Belastung der Unterhaltungspflichtigen und nach den öffentlichen Interessen. Die Bemessungskriterien müssen nicht kumulativ erfüllt sein (Art. 73 Abs. 2 StrG; A. Weder, in: G. Germann [Hrsg.], *Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz* vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, N 2 zu Art. 73). Die politische Gemeinde leistet ausserdem Beiträge an Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen, soweit den Grundeigentümern durch den Gemeingebrauch verursachte Kosten entstehen (Art. 74 StrG). Art. 56 Abs. 1 StrG sieht die Möglichkeit der Errichtung oder Änderung eines Perimeters für den Unterhalt von Gemeindestrassen dritter Klasse vor, wenn der zweckmässige Unterhalt es erfordert (lit. a) oder die Belastung einzelner Grundeigentümer in einem Missverhältnis zu ihren Sondervorteilen steht (lit. b). Während sich Art. 56 Abs. 1 lit. a StrG primär an die politische Gemeinde richtet, können einzelne Grundeigentümer gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. b StrG von der Gemeindebehörde die Errichtung oder Änderung

eines Perimeters beantragen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Vorausgesetzt ist aber, dass die Belastung einzelner Grundeigentümer in einem Missverhältnis zu ihren Sondervorteilen steht. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein neuer Grundeigentümer mit geänderter Benutzung dazu stösst oder wenn bedeutende Bauwerke (Gaststätten, Hotels) errichtet werden. Nach der Rechtsprechung rechtfertigt sich sodann eine Änderung des Unterhaltsperrimeters, wenn sich die Umgrenzung geändert hat oder wenn sich die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse gegenüber der bisher berücksichtigten Nutzung und Erschliessungssituation erheblich geändert haben (VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.2, www.gerichte.sg.ch; M. Möhr, in: Germann, a.a.O., N 3 f. zu Art. 56).

E. 3.2

Welches Gewicht im konkreten Fall dem öffentlichen Interesse zuzumessen ist, steht im Ermessen der politischen Gemeinde, wobei ihr nach dem Gesetz ein grosser Spielraum zusteht (vgl. B. Lengwiler, Allgemeine Perimetergrundsätze, in: Praxis des Strassenperimeters, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Bd. 17, St. Gallen 1981, S. 43). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, ist selbst dann noch keine Rechtsverletzung gegeben, wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, d.h. wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat, indem sie Ermessen ausgeübt hat, wo der Rechtssatz keines einräumt (Ermessensüberschreitung), sie auf eine Ermessensausübung verzichtet hat, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist (Ermessensunterschreitung) oder sie sich zwar formell an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt, gehalten hat, der Entscheid aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar ist und im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zum Sinn und Zweck des Gesetzes steht (Ermessensmissbrauch). Solche Entscheide sind rechtsfehlerhaft und müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (vgl. z.B. VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat die Angelegenheit als Fachgericht – bei den beiden nebenamtlichen Mitgliedern handelt es sich um Personen mit besonderen Fachkenntnissen (vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG; Art. 18 lit. b der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.113, Staatskalender 2018/19 S. 172) – mit entsprechend weitem technischen Ermessen beurteilt und zudem einen Augenschein durchgeführt. Das Verwaltungsgericht beschränkt sich deshalb auf die Prüfung, ob die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. VerwGE B 2017/1 vom 22. September 2018 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweisen auf BGE 130 II 351 E. 5.3.2 mit weiteren Hinweisen, BGE 132 II 257 E. 3.2, BGer 2A.430/2006 vom 6. Februar 2007 E. 1.4 sowie BGer 2C_783/2013 vom 27. Februar 2014 E. 2.2.1).

E. 3.3

Die Vorinstanz setzte sich im Rekursverfahren ausführlich mit den Einwendungen des Rekurrenten – im vorliegenden Verfahren Beschwerdegegner – auseinander und kam zunächst zum Schluss, dass sich eine Erhöhung des Anteils der Gemeinde am Unterhalt der A.__-Strasse aufgrund des Gemeingebrauchs nicht rechtfertige (E. 3b/aa des angefochtenen

Entscheid). Weiter seien die beiden landwirtschaftlichen Betriebe, welche durch die A.__-Strasse erschlossen werden, weder abgelegen noch deren Grundeigentümer aufgrund ihrer Unterhaltungspflicht gemäss dem Perimeter unzumutbar belastet. Eine Erhöhung des Anteils der Gemeinde am Unterhalt ergebe sich somit aus diesem Grund nicht (E. 3b/bb des angefochtenen Entscheids). Am Augenschein vom 8. Oktober 2018 sei ausserdem festgestellt worden, dass die A.__-Strasse für das Grundstück Nr. 0003 lediglich als Notzufahrt diene. Diese Tatsache habe allerdings keinen Einfluss auf die Höhe des Anteils der Gemeinde am Unterhalt der Strasse (E. 3b/cc des angefochtenen Entscheids). Schliesslich müsse bei einer Sanierung der A.__-Strasse vorab die Frage geklärt werden, ob es sich um Bau- oder Unterhaltskosten handle. Bei Baukosten müsste ein neuer Baukostenperimeter erlassen werden, der wiederum angefochten werden könnte. Ansonsten würden einmalige hohe Unterhaltskosten eine Anpassung des Beitrags der Gemeinde nicht rechtfertigen, da das öffentliche Interesse der Gemeinde dadurch nicht grösser werde (E. 3b/dd des angefochtenen Entscheids). Anstelle von Wiederholungen kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Sie hat in diesen Punkten die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt.

E. 3.4

Die Erhöhung des Betrags der Beschwerdeführerin auf 40 % begründete die Vorinstanz im Wesentlichen damit, die A.__-Strasse könnte an sich auf ihrer ganzen Länge als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft werden, was zur Folge hätte, dass die Kosten für den Unterhalt vollumfänglich zu Lasten der Beschwerdeführerin gehen würden. Demgegenüber befürchte der Beschwerdegegner bei einer Aufklassierung der A.__-Strasse deren Ausbau sowie mehr Durchgangsverkehr, weil sie damit dem allgemeinen Verkehr offenstehen würde. Beide Verfahrensbeteiligten hätten daher ein Interesse daran, den als Gemeindestrasse dritter Klasse bezeichneten Abschnitt nicht aufzuklassieren. Die Belastung der Anwohner aufgrund der sie derzeit treffenden Unterhaltungspflicht sei gross, da die A.__-Strasse im Verhältnis zu den damit erschlossenen Wohneinheiten eher lang sei. Gleichzeitig sei das öffentliche Interesse an der A.__-Strasse als hoch zu gewichten, zumal 13 Wohneinheiten erschlossen würden. Das öffentliche Interesse an dem Strassenabschnitt sei damit ähnlich hoch wie bei einer Gemeindestrasse zweiter Klasse zu werten. Daher sei der Betrag der Beschwerdeführerin an den Unterhalt und Winterdienst der A.__-Strasse auf 40 % zu erhöhen (E. 3b/ee des angefochtenen Entscheids, act. 2).

E. 3.5

Im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Strassenplans der Beschwerdeführerin verfügte sie mit Beschluss vom 30. Oktober 1990 die Einteilung der gesamten A.__-Strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen die Beschwerdeführerin an, den östlichen Abschnitt der A.__-Strasse zwischen der Westgrenze der Parzelle A.__-Strasse 00 (C.__) und der D.__-Strasse von einer Gemeindestrasse dritter Klasse in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse umzuteilen. Mit Beschluss vom 23. November 1999 wurde die fragliche Umklassierung vorgenommen und anschliessend das Planverfahren durchgeführt. Nicht betroffen von der Umklassierung war das Teilstück von der B.__-Strasse bis zum Weiler C.__ (vgl. act. 9/8/18). Gemäss Art. 14 Abs. 1 StrG wird die Einteilung von Strassen geändert, wenn Bedeutung oder Zweckbestimmung es erfordert. Keine Rolle spielt dabei, ob die politische Gemeinde aus finanziellen Gründen ein Interesse daran hat, die

betroffenen Strasse als Gemeindestrasse dritter Klasse zu belassen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, ist die Klassierung zwingend zu ändern (vgl. G. Germann, in: Germann, a.a.O., N 1 zu Art. 14). Eine allenfalls fehlerhafte Klassierung einer Gemeindestrasse darf aber nicht im Verfahren betreffend Beitragsplan mittels Erhöhung des Gemeindeanteils korrigiert werden. Sollte es sich beim fraglichen Abschnitt der A.__-Strasse um eine Gemeindestrasse zweiter Klasse handeln, wäre deren Klassierung zwingend zu ändern, und zwar mit den entsprechenden Konsequenzen sowohl für die Beschwerdeführerin (volle Übernahme der Unterhaltskosten) als auch die Anwohner (allfälliger Ausbau und mehr Durchgangsverkehr). Ob indes die Voraussetzungen des (überwiegend ausserhalb der Bauzonen gelegenen) Strassenabschnitts für eine Umklassierung in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse wirklich gegeben sind, braucht im vorliegenden Verfahren nicht weiter geprüft zu werden. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass die von der Vorinstanz zitierte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sich auf Strassen innerhalb des Baugebiets bezieht, die mehr als zehn ständig bewohnte Häuser erschliessen (vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.3, www.gerichte.sg.ch; GVP Nr. 2001 Nr. 98 E. 2f.). Abgesehen davon, dass sich aus den Akten nicht ergibt, ob die angegebenen 13 Wohneinheiten ständig bewohnt sind, liegen sie jedenfalls grossmehrheitlich in der Landwirtschaftszone, und damit ausserhalb der Bauzonen (vgl. act. 9/15/12). Im Übrigen erschloss die A.__-Strasse bereits beim Erlass des Beitragsplans vom 9. Dezember 2008 die nämlichen Grundstücke wie bei der Änderung vom 15. Dezember 2016, wobei damals wie heute bei lediglich zwei Grundstücken (Nrn. 0002 und F2134) die HAUPTERSCHLISSUNG über die B.__-Strasse stattfindet. Neu ist lediglich, dass das Grundstück Nr. 0004 nunmehr ebenfalls über die A.__-Strasse erschlossen ist (vgl. Unterhaltsverteiler A.__-Strasse vom 19. November 2008/15. Dezember 2016, act. 3/1). Die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse haben sich damit gegenüber der bisher berücksichtigten Nutzung und Erschliessungssituation denn auch nicht erheblich geändert (VerwGE B 2011/130 vom 20. März 2012 E. 2.2 mit Hinweis auf GVP 1999 Nr. 22, www.gerichte.sg.ch; M. Möhr, in: Germann, a.a.O., N 3 f. zu Art. 56). Die Beschwerdeführerin weist denn auch zu Recht darauf hin, dass die Ausführungen des Beschwerdegegners zu Art. 73 StrG auf die Beurteilung der in vorliegenden Rechtsmittelverfahren zu prüfenden Fragen keinen Einfluss haben und daraus kein Anspruch auf einen höheren städtischen Anteil abgeleitet werden kann.

E. 3.6

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Angelegenheit zu Unrecht zur Änderung des Beitragsplans im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen hat. Die Beschwerde erweist sich daher als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Der Entscheid der Vorinstanz vom 5. Dezember 2018 ist entsprechend aufzuheben und der Einspracheentscheid der Beschwerdeführerin vom 5. Dezember 2017 betreffend Anpassung des Beitragsplans (A.__-Strasse, Teilstrasse B.__-Strasse bis Weiler C.__) zu bestätigen.

E. 4

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der Abteilungspräsident
Gerichtsschreiberin Züri

Die
Blanc Gähwiler

E. 4.1

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 wird zurückerstattet. Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 2'400, wobei die Kostenverlegung derjenigen des Rechtsmittelentscheids folgt (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 103). Dementsprechend sind die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens ebenfalls dem Beschwerdegegner unter Anrechnung des damals geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'200 aufzuerlegen.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin war weder berufsmässig vertreten noch belegt und begründet sie zu entschädigende Auslagen. Bereits daher kann ihr weder eine Parteientschädigung noch eine Umtriebsentschädigung zugesprochen werden (vgl. 98 ter VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, sowie vgl. VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Nicht näher geprüft werden braucht damit auch die Frage, ob der Beschwerdeführerin überhaupt ein Anspruch auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten zustehen würde. Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 5. Dezember 2018 aufgehoben und der Einspracheentscheid der Beschwerdeführerin vom 5. Dezember 2017 bestätigt. 2. Der Beschwerdegegner bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 zurückerstattet. 3. Der Beschwerdegegner bezahlt die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 2'400 unter Anrechnung des von ihm geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'200.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.