

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00118 vom 7. April 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00118

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00118 du 7 avril 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00118 del 7 aprile 2011

Regeste

Kostenverteilung | Kostenverrechnung für Feuerwehreinsatz aufgrund eines Fehlalarms. Überweisung des Falles an die Kammer (E. 1.2). Der Gemeinderat war ohne Weiteres zur Abgabe von Vernehmlassungen und Stellungnahmen im Namen der Politischen Gemeinde zuständig (E. 3.2). Die Feuerwehrkommission durfte keine Verfügung über die strittige Gebühr treffen, da weder eine Kompetenzdelegation nach § 56 GemeindeG noch nach § 57 GemeindeG vorlag (E. 3.3.2). Die durch die Feuerwehrkommission gestellte Rechnung ist aber keine Verfügung. Als erstinstanzliche Verfügung ist vielmehr der Beschluss des Gemeinderats zu betrachten (E. 3.4). Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage bei Verwaltungsgebühren (E. 4.1). Weder der Beschluss der Feuerwehrkommission, wonach für Feuerwehreinsätze der Kostentarif der Gebäudeversicherung für Einsätze der Stützpunktfeuerwehren gelte, noch der Tarif selbst wurden publiziert. Damit lag hinsichtlich der Bemessung der Abgabe überhaupt keine gesetzliche Grundlage vor (E. 4.2). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2011.00118 Urteil der 3. Kammer vom

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin wirft vorab die Frage auf, ob verfahrensrechtlich alles „richtig gelaufen“ sei oder ob ein Nichtigkeitsgrund vorliege. Unter anderem macht sie geltend, der Gemeinderat C habe sich zu Unrecht mit der Sache befasst. Sodann sei die Beschwerdegegnerin nicht berechtigt gewesen, zuhanden des Bezirksrats eine Vernehmlassung abzugeben. Der Entscheid des unzuständigen Gemeinderats habe das Statthalteramt präjudiziert. Hätten die Schriftstücke des Gemeinderats nicht vorgelegen, wäre der Entscheid des Statthalteramts wohl im Sinn ihrer Begehren ergangen.

E. 3.2

Vorliegend gilt es, zwischen der Befugnis des Gemeinderats zur Vertretung der Gemeinde C einerseits und seiner Funktion als entscheidende Behörde andererseits zu unterscheiden. Nach Art. 16 Ziff. 11 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde C vom 25. September 2005 obliegt dem Gemeinderat die Führung von Prozessen mit dem Recht der Stellvertretung, weshalb er in der vorliegenden Sache ohne Weiteres zur Abgabe von Vernehmlassungen und Stellungnahmen im Namen der Politischen Gemeinde befugt war.

E. 3.3

Fraglich ist, ob die Feuerwehrkommission dazu befugt ist, eine Verfügung über die Erhebung von Einsatzkosten der Feuerwehr zu erlassen.

E. 3.3.1

Nach § 27 Abs. 2 FFG verfügt die Gemeinde über den Ersatz der Kosten eines Feuerwehreinsatzes. Gemäss § 57 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) kann die Gemeindeordnung den Behörden gestatten, die Besorgung bestimmter Geschäftszweige und die damit verbundenen Strafbefugnisse einzelnen oder mehreren Mitgliedern zu übertragen. Stellen sich dabei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, setzen die Mitglieder das Verfahren aus und legen der Gesamtbehörde die Grundsatzfrage zum Entscheid vor. Gemäss § 56 GemeindeG kann die Gemeindeordnung die Besorgung von Verwaltungszweigen besonderen Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen übertragen. In solchen Kommissionen führt ein Mitglied der Gemeindevorstanderschaft von Amtes wegen den Vorsitz.

E. 3.3.2

Die Feuerwehrkommission C steht unter der Leitung eines Gemeinderats. Daneben sitzen weitere sechs Personen, die nicht dem Gemeinderat angehören, in der Kommission. Bei der Feuerwehrkommission kann es sich demnach nicht um einen Verwaltungsvorstand oder einen Ausschuss im Sinn von § 57 GemeindeG handeln, da in einen solchen nur stimmberechtigte Mitglieder der Gemeindebehörde, die zur Kompetenzdelegation ermächtigt ist, vorliegend also des Gemeinderats, gewählt werden dürfen (Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Zürich 2000, § 57 N. 2). Bei der Feuerwehrkommission handelt es sich aber auch nicht um eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen im Sinn von § 56 GemeindeG. Solche Kommissionen müssen in der Gemeindeordnung hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen, Mitgliederzahl und Wahl normiert sein (Thalmann, § 56 N. 1). Gemäss Art. 27 ff. GemeindeO bestehen in der Gemeinde C folgende Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen: Sozialbehörde, Schulbehörde, Tiefbau- und Werkkommission, Baukommission, Alterskommission und Jugendkommission. Hingegen wird die Feuerwehrkommission nicht erwähnt. Damit besteht in der Gemeinde C hinsichtlich der Verrechnung von Einsätzen der Feuerwehr keine gültige Delegation der Verfügungskompetenz vom Gemeinderat an die Feuerwehrkommission.

E. 3.4

Dass die Feuerwehrkommission keine Verfügung über die strittige Gebühr treffen durfte, ist indessen vorliegend nicht entscheidrelevant, da es sich bei der Rechnung vom 16. Mai 2010 nicht um eine Verfügung handelt. Sie enthält zwar eine (allerdings aufgrund von § 37 Abs. 1 FFG, welcher gegen Anordnungen der Feuerwehrorgane unmittelbar den Rekurs an das Statthalteramt vorsieht, falsche) Rechtsmittelbelehrung, ist aber weder als Verfügung bezeichnet noch näher begründet. Auch das Begleitschreiben der Feuerwehr deutet auf eine „blosse“ Rechnung hin. So steht, es würden „ausnahmsweise nur Fr. 1'500.- in Rechnung“ gestellt, wobei als Beilagen eine „Rechnung“ und ein „Einzahlungsschein“ aufgeführt werden. Ausserdem ist das Verfassen eines Begleitschreibens bei einer Verfügung unüblich (vgl. zum Ganzen Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 15; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1986/1990, Nr. 35 B VII c Ziff. 3; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix

Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 878; RB 1992 Nr. 1). Unter all diesen Umständen hat somit erst der Entscheid des Gemeinderats vom 12. Juli 2010 als erstinstanzliche Verfügung zu gelten, welche gemäss § 37 Abs. 1 FFG zu Recht durch das Statthalteramt überprüft worden ist.

E. 3.5

Zu erwähnen bleibt, dass das Merkblatt „Kostenersatz“, welches von einer Verfügungskompetenz des Feuerwehrkommandanten ausgeht, einen Kostenersatz nur bei vorsätzlichem oder rechtswidrigem Verhalten vorsieht und den gemäss § 37 Abs. 1 FFG unzulässigen Rekurs an den Gemeinderat angibt, offensichtlich veraltet ist und dringend einer Überarbeitung bedarf.

4. 4.1 Die strittige Gebühr für den Feuerwehreinsatz stellt eine Kausalabgabe dar; es handelt sich um eine Verwaltungsgebühr, welche als Entgelt für eine staatliche Tätigkeit erhoben wurde (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2627). Gemäss dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht bedürfen öffentliche Abgaben – abgesehen von Kanzleigebühren – einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlage selber festlegen. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich bei diesem Prinzip um ein verfassungsmässiges Recht des Bundes; es wird für die öffentlichen Abgaben des Bundes in Art. 164 Abs. 1 lit. d der Bundesverfassung (BV) festgehalten (vgl. Pierre Tschannen in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler BV-Kommentar, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 164 N. 23). Sodann ist es in Art. 126 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) mit Bezug auf die – nicht unter die Steuern im Sinn von Art. 125 KV fallenden – „weiteren Abgaben“, das heisst, die Kausal- und Lenkungsabgaben des kantonalen und kommunalen Rechts, verankert. Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage dürfen allerdings dort herabgesetzt werden, wo den Privaten die Überprüfung der Abgabe auf ihre Rechtmässigkeit anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips ohne Weiteres offensteht. Diese Prinzipien vermögen jedoch nur die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Bemessung der Abgaben zu lockern, aber nicht eine gesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen.

4.2 Der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe ergeben sich bereits aus dem kantonalen Recht, welches in § 27 Abs. 2 lit. b FFG vorsieht, dass die Gemeinden den Ersatz der Kosten des Feuerwehreinsatzes gegenüber Besitzern einer Brandmelde- und Löschanlage bei wiederholtem Fehlalarm verfügen. Hinsichtlich der Bemessung der Gebühr scheint sich die Beschwerdegegnerin auf einen Beschluss der Feuerwehrkommission vom 27. Juli 2009 zu stützen, wonach die Ansätze der Gebäudeversicherung gelten sollen. Dies ist in mehrfacher Hinsicht problematisch: Einerseits verpflichten gemäss § 13 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 27. September 1998 (PublikationsG) rechtsetzende Erlasse nur, wenn sie nach diesem Gesetz bekannt gemacht wurden. Gemäss § 7 PublikationsG erfolgt die ordentliche Publikation in der Offiziellen Gesetzessammlung. Im Gegensatz etwa zur Tarifordnung für die Aufwendungen der ABC-Wehr (LS 861.31) oder zur Tarifordnung für die Aufwendungen von Feuerwehreinsätzen bei Verkehrsunfällen und Fahrzeugbränden (LS 861.32) wurde der hier massgebende Kostentarif für Einsätze der Stützpunktfeuerwehren in der Gesetzessammlung nicht publiziert, weshalb er den Beschwerdeführer direkt nicht verpflichten konnte. Andererseits sieht der Kostentarif vor, dass die Gemeinden den Tarif für die Kostenaufgabe nach § 27 FFG übernehmen könnten. Eine solche Übernahme des Tarifs müsste jedoch wiederum in einem Erlass vorgesehen werden. Die Übernahme des Tarifs durch die

Beschwerdegegnerin stützt sich jedoch einzig auf einen nicht publizierten Kommissionsbeschluss, welchem mangels Publikation im Sinn von § 68a GemeindeG keine Verbindlichkeit für die Rechtsunterworfenen zukommt (Thalmann, § 68a Ziff. 1.1.1). Damit ergibt sich, dass die Bemessung der Gebühr gesetzlich nicht geregelt ist. Fehlt es aber gänzlich an einer verbindlichen Regelung über die Bemessung bzw. Höhe der Gebühr, so beruht die angefochtene Verfügung auf einer ungenügenden gesetzlichen Grundlage. Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Rekursentscheid des Statthalteramts des Bezirks F vom 6. Januar 2011 und der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 12. Juli 2010 sind aufzuheben. Die Kosten des Rekursverfahrens im Betrag von Fr. 730.- sind der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. 5. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und es steht ihr keine Parteientschädigung zu (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG, § 17 Abs. 2 VRG). Mangels eines besonderen Aufwands ist eine solche aber auch nicht der obsiegenden Beschwerdeführerin zuzusprechen.

E. 7

April 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Markus Heer. In Sachen A AG, B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde C, vertreten durch den Gemeinderat, Beschwerdegegnerin, betreffend Kostenverteilung, hat sich ergeben: I. Am 6. Mai 2010 ging bei der Feuerwehr C eine Brandalarmmeldung ein, welche das Hotel D in E betraf. Am 16. Mai 2010 stellte die Feuerwehrkommission C dem Hotel D für den Einsatz unter der Bezeichnung „Fehlalarm Pauschal“ Rechnung in der Höhe von Fr. 1'500.-. II. Die A AG erhob am 15. Juni 2010 Rekurs beim Gemeinderat C, welcher mit Beschluss vom 12. Juli 2010 an der Verrechnung der Kosten festhielt. In der Rechtsmittelbelehrung wurde der Rekurs an den Bezirksrat F angegeben. III. Gestützt auf die Rechtsmittelbelehrung im Beschluss des Gemeinderats C vom 12. Juli 2010 rekurrierte die A AG am 27. August 2010 beim Bezirksrat F und beantragte die Aufhebung der Rechnung, unter entsprechender Kosten- und Entschädigungsfolge. Der Bezirksrat überwies die Sache am 23. Dezember 2010 zuständigkeitshalber an das Statthalteramt des Bezirks F. Dieses wies den Rekurs am 6. Januar 2011 ab. IV. Die A AG gelangte am 14. Februar 2011 innert Frist mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Prüfung, ob das bisherige Verfahren sowie die Überweisung an das Statthalteramt korrekt erfolgt seien. Sollte dies nicht zutreffen, sei dieses Verfahren für nichtig zu erklären. Zudem sei der Entscheid des Statthalteramts samt der Kostenverfügung aufzuheben. Eventualiter sei die Sache an die Feuerwehr C zurückzuweisen mit der Feststellung, dass kein kostenpflichtiger Fehlalarm ausgelöst worden sei. Sollte die Feuerwehr an einem Fehlalarm und einer Rechnung festhalten, sei diese neu zuzustellen, und zwar mit korrekter Adresse und richtiger Rechtsmittelbelehrung. Subeventualiter – für den Fall, dass keine Rückweisung erfolge – sei die Verfügung der Vorinstanz aufzuheben, und es sei festzustellen, dass keine Berechtigung bestehe, den angeblichen Fehlalarm der A AG zu belasten, und es seien auch der Beschluss des Gemeinderats C vom 12. Juli 2010 sowie die Rechnung der Feuerwehr C vom 16. Mai 2010 aufzuheben, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Der Gemeinderat C beantragte am 28. Februar 2011 die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der A AG. Das Statthalteramt des Bezirks F hatte am 24. Februar 2011 unter Hinweis auf den Entscheid vom 6. Januar 2011 auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Der Streitwert beträgt Fr. 1'500.-, weshalb die Sache in die einzelrichterliche Kompetenz fiele (§ 38 Abs. 1 lit. c VRG). Da sich aber Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, ist die Entscheidung der Kammer zu übertragen (§ 38b Abs. 2 VRG). 2. Nach § 27 Abs. 1 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen vom 24. September 1978 (FFG) sind Einsätze der Feuerwehr bei Bränden, Explosionen, Elementarereignissen und Erdbeben unentgeltlich. Ausserhalb dieses Kernaufgabenbereichs verfügt aber die Gemeinde den Ersatz der Kosten des Feuerwehreinsatzes, so unter anderem gegenüber dem Besitzer einer Brandmelde- oder Löschanlage bei wiederholtem Fehllarm (§ 27 Abs. 2 lit. b FFG). Der Regierungsrat erlässt gemäss § 36 Abs. 1 FFG eine Verordnung über das Feuerwehrewesen. Alle übrigen Vorschriften erlässt die Gebäudeversicherungsanstalt (§ 36 Abs. 2 FFG). Die Gebäudeversicherung hat in ihrer Funktion als Kantonale Feuerwehr einen Kostentarif für Einsätze der Stützpunktfeuerwehren erlassen und dabei festgehalten, die Gemeinden könnten den Tarif für die Kostenaufgabe nach § 27 FFG übernehmen. Unter Ziff. 6 Abs. 1 des genannten Tarifs (Anhang 5, Fassung vom August 2009) können ab dem 2. Fehllarm einer Brandmeldeanlage die entstandenen Einsatzkosten dem Anlagebesitzer verrechnet werden. Im Maximum kann dem Anlagebesitzer eine Einsatzpauschale von Fr. 1'800.- in Rechnung gestellt werden. 3.

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