

Beschaffungswesen (GöB, bGS 712.1) werden Verfügungen über den Zuschlag *kurz* zu begründen sein (Art. 5 Abs. 2). Bis zum Inkrafttreten dieser Spezialbestimmung gilt die ordentliche Begründungspflicht nach Art. 12 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, bGS 143.5). Danach hat eine Verfügung unter anderem den Sachverhalt und die Begründung des Entscheides unter Angabe der angewendeten Vorschriften zu enthalten (lit. c). Die Praxis geht dahin, die Begründung der Verfügung als formelles Gültigkeitserfordernis zu betrachten. Fehlt sie, bedeutet dies eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (*Hans-Jürg Schär*, Erläuterungen zum Gesetz über das Verwaltungsverfahren, Herisau 1985, Art. 12 N. 8). Eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs hat die Beschwerdeführerin denn auch zunächst geltend gemacht.

Es ist offensichtlich, dass der angefochtene Vergabeentscheid nach den zur Zeit noch geltenden Verfahrensbestimmungen ungenügend begründet ist, indem darin lediglich steht, dass der Zuschlag an das gesamtwirtschaftlichste Angebot erfolgt sei, wobei der Begriff der Gesamtwirtschaftlichkeit in den Zuschlagskriterien nicht einmal enthalten ist. Die Ausschreibungsbestimmungen enthalten die übliche und geläufige Vorgabe, dass das *wirtschaftlich günstigste Angebot* den Zuschlag erhält. Im Vergabeentscheid wurde mit keinem Wort dargelegt, warum das teurere Angebot der Firma B. AG das wirtschaftlich günstigste respektiv das gesamtwirtschaftlichste Angebot war. Damit wurde der Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin verletzt. Dieser Mangel ist dann im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren eigenen Angaben der Beschwerdeführerin zufolge geheilt worden.

VGP 11.9.2000

## 2199

Die Stromrechnung einer als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Korporation ist eine **anfechtbare Verfügung**; zur Legitimation der Korporation, einen Nichteintretensentscheid anzufechten.

Aus den Erwägungen:

1. (...) Umstritten ist, ob die Elektra. überhaupt zur Beschwerde legitimiert ist. Die Vorinstanz macht geltend, die Beschwerdeführerin sei durch den angefochtenen Rekursentscheid gar nicht beschwert. Aus dem Dispositiv des angefochtenen Entscheides sei nicht ersichtlich, dass die als Verfügung erlassene Stromrechnung nichtig sei. Die Beschwerdeführerin könne um Rechtsöffnung für ihre Stromrechnung nachsuchen und es sei dann Sache des Rechtsöffnungsrichters zu entscheiden, ob die umstrittene Stromrechnung vollstreckbar sei. Im übrigen begehre die Beschwerdeführerin nicht die Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides, sondern lediglich eine andere Begründung. Damit fehle der Beschwerdeführerin die Legitimation zur Anfechtung des Rekursentscheides.

Nach Art. 19 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, bGS 143.5) in Verbindung mit Art. 12 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (VwGerG, bGS 143.6) ist zur Beschwerde berechtigt, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides hat (zum schutzwürdigen Interesse einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in Gebührensachen vgl. auch AR GVP 9/1997, Nr. 2161). Die Beschwer, die zur Beschwerdeführung berechtigt, kann jedoch nur durch das Dispositiv des angefochtenen Entscheides geschaffen werden; gegen die Erwägungen besteht kein Beschwerderecht (*Hans-Jürg Schär*, Gesetz über das Verwaltungsverfahren des Kantons Appenzell A.Rh., N 13 zu Art. 19 VwVG).

In ihrem Rechtsbegehren beantragt die Beschwerdeführerin Aufhebung des Nichteintretensentscheides sowie die Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz zur materiellen Beurteilung. Es kann deshalb nicht die Rede davon sein, dass die Elektra. lediglich eine andere Begründung verlangt habe. Richtig ist hingegen, dass das Dispositiv des vorinstanzlichen Entscheides die Nichtigkeit der als Verfügung erlassenen Stromrechnung nicht erwähnt und lediglich in den Erwägungen entsprechende Ausführungen gemacht wurden. Trotzdem ist die Beschwerdeführerin durch den Rekursentscheid in ihren Interessen offensichtlich betroffen, weil ihr bisheriges Fakturainkasso durch den angefochtenen Rekursentscheid verunmöglicht würde. Es ist nämlich durch eine Rechtskraftbescheinigung vom 21.5.1985 erstellt, dass auch die Vorinstanz bisher davon ausgegangen ist, die Stromrechnungen der Elektra. stellten Verfügungen dar. Die

gegenteiligen Ausführungen in der Beschwerdeantwort sind aktenwidrig.

Die Beschwerdeführerin hat auch deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides, weil sie, falls ihre Stromrechnungen gemäss der bisherigen Praxis weiterhin Verfügungen darstellen, nach Art. 79 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) selbst den Rechtsvorschlag beseitigen kann, ohne über den (zivilen) Rechtsöffnungsrichter gehen zu müssen (*Adrian Staehelin/Thomas Bauer/Daniel Staehelin*, Kommentar zum BG über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG I, Basel/Genf/München 1998, Art. 79, N. 3). Das Anerkennungsverfahren des Art. 79 SchKG umfasst in seiner neuen, seit dem 1. Januar 1997 geltenden Fassung, auch das Verwaltungsverfahren. Gemeint ist dabei das ordentliche erstinstanzliche Verwaltungsverfahren (*Staehelin/Bauer/Staehelin*, a.a.O., Art. 79, N. 3). Falls die Stromrechnungen der Beschwerdeführerin weiterhin als Verfügungen erlassen werden können, heisst das in praktischer Hinsicht, dass die Beschwerdeführerin ihren Kunden den Strom durch einfache Rechnungen fakturieren kann. Beahlt ein Kunde diese Rechnung nicht, wird er gemahnt und anschliessend betrieben. Erhebt der Kunde Rechtsvorschlag (Art. 74 SchKG), kann die Beschwerdeführerin eine (anfechtbare) Verfügung über die Schuldpflicht erlassen, die gemäss Art. 17 Ziff. 1 des Einführungsgesetzes zum SchKG (EG zum SchKG, bGS 241.1) einen definitiven Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 80 SchKG darstellt. In der gleichen Verfügung kann der Rechtsvorschlag beseitigt werden (*Staehelin/Bauer/Staehelin*, a.a.O., Art. 79, N. 14). Im interkantonalen Verhältnis gelten zusätzlich die Regeln gemäss Art. 79 Abs. 2 SchKG. Nach Eintritt der Rechtskraft der Anerkennungsverfügung ist die Beschwerdeführerin berechtigt, direkt das Fortsetzungsbegehren zu stellen (Art. 88 SchKG).

Im übrigen ist die Ansicht der Vorinstanz, der Beschwerdeführerin sei es freigestellt, um Rechtsöffnung für ihre Stromrechnung nachzusehen, ebenfalls unzutreffend. Der Rechtsöffnungsrichter hat von Amtes wegen zu prüfen, ob die als Rechtsöffnungstitel eingereichte Verfügung rechtskräftig ist (*Staehelin/Bauer/Staehelin*, Art. 80, N. 115; *Panchaud/Caprez*, Die Rechtsöffnung, § 109). Für diesen Nachweis wird regelmässig eine Rechtskraftbescheinigung verlangt. Solche Bescheinigungen will die Vorinstanz entgegen ihrer früheren Praxis aber offenbar nicht mehr ausstellen. Die angefochtene Stromrechnung im

konkreten Falle ist auch nicht rechtskräftig und stellt daher keinen Rechtsöffnungstitel dar.

Die Legitimation der Beschwerdeführerin ist somit gegeben, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Der Regierungsrat führte zur Begründung seines Nichteintretensentscheides aus, die Erhebung von Abgaben setze eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage voraus. Gemäss Art. 69 lit. b der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (Kantonsverfassung; bGS 111.1) seien Bestimmungen über den Gegenstand der Abgabe, die Grundsätze der Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen von Verfassungen wegen in der Form des Gesetzes zu erlassen. Das von der Elektra. als Grundlage der angefochtenen Stromrechnung erlassene Reglement über die Abgabe elektrischer Energie vom 11. August 1960 sei kein Gesetz, sondern stelle lediglich allgemeine Geschäftsbedingungen dar. Das Rechtsverhältnis zu den Strombezügern komme durch Vertragsschluss zustande, weshalb die Rechnungsstellung auf der Grundlage des Vertragsverhältnisses beruhe. Da die Stromrechnung keine Verfügung darstelle, fehle es an einem Anfechtungsobjekt, weshalb auf den Rekurs nicht einzutreten sei. Die Parteien seien somit auf den Klageweg zu verweisen, wobei offen bleiben könne, ob beim Zivilgericht oder beim Verwaltungsgericht zu klagen sei.

Es ist unbestritten, dass die Elektra. eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne von Art. 25 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1) ist. Mit der Anerkennung als juristische Person des öffentlichen Rechtes hatte sie gemäss Art. 29 EG zum ZGB das Recht erhalten, Verwaltungszwang auszuüben. Umstritten ist im vorliegenden Falle, welche Rechtsnatur der Beziehung zwischen der Beschwerdeführerin und deren Strombezüger zugrunde liegt bzw. ob die von der Elektra. an ihre Strombezüger versandten Stromrechnungen unter den Verwaltungszwang fallen, also hoheitliche Verfügungen darstellen.

Die Rechtsnatur der Beziehung zwischen einer öffentlichen Anstalt und deren Benützern ist dann öffentlichrechtlicher Natur, wenn durch sie ein besonderes Gewaltverhältnis begründet wird, kraft dessen die Anstalt dem Benutzer gegenüber mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattet ist, was in jedem Einzelfall anhand der konkreten Ausgestaltung der Benutzungsordnung zu entscheiden ist. Bei einem Elektrizitätswerk kommt es vor allem darauf an, wie zwischen der Anstalt und den Bezüchern die Bedingungen für die Stromlieferungen festgelegt wer-

den. Erfolgt dies einseitig durch die Anstalt in zum vornherein feststehenden Bestimmungen in der Weise, dass beim Vorliegen der gleichen Umstände ohne weiteres die gleichen Bedingungen gelten, dann ist ein Verhältnis öffentlich-rechtlicher Natur anzunehmen (BGE 105 II 234 E. 2). In der Regel gehen mit der kantonsrätlichen Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechtes einzelne hoheitliche Befugnisse, wie die Befugnis, Verfügungen zu erlassen, die Befugnis, Verwaltungszwang auszuüben und die Befugnis, öffentliche Abgaben zu erheben, auf die Körperschaft über (vgl. *Christian Merz*, Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Appenzell A.Rh., Diss. Zürich 1976, S. 185). In Art. 29 Abs. 1 EG zum ZGB ist hierzu explizit geregelt, dass die Körperschaften innerhalb des Bereiches ihrer statutarischen Aufgaben das Recht erhalten, Verfügungen zu erlassen und zu ihrer Durchsetzung Verwaltungszwang auszuüben. Insofern ist eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorhanden.

Die Beschwerdeführerin ist in W. die einzige Stromlieferantin. Sie erfüllt daher ganz klar eine Aufgabe des Gemeinwohles (vgl. Art. 25 Abs. 1 EG zum ZGB). Das Reglement über die Abgabe elektrischer Energie der Elektra. (act. 1.1/5) bildet die Grundlage für das Rechtsverhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und den Strombezügern (Art. 1). Nur in besonderen Fällen kann das Werk besondere Anschlussbedingungen festlegen (Art. 1 Abs. 1). Daraus folgt, dass in der Regel alle Strombezüger gleich, d.h. gemäss Reglement, behandelt werden. Es liegt eine starre Benutzungsordnung vor. Das Werk setzt insbesondere die Stromart, Spannung und Frequenz fest (Art. 4/1); ebenso werden die Anschlussmöglichkeiten vom Werk bestimmt (Art. 4/2); der Bezüger darf die Energie nur zu dem vom Werk bestimmten Zwecke verwenden (Art. 4/3) und das Werk bestimmt auch, welche Eigenschaften die Installationen und Energieverbrauchskörper aufweisen müssen (Art. 4/4). Zudem behält sich das Werk vor, für ungünstige Energieverbrauchskörper besondere Konditionen einseitig zu verfügen (Art. 4/5). Der Anschluss an die Verteilanlagen (Art/Ausführung der Leitungsführung, Querschnitt, Ort der Hauseinführung, Freileitungs- oder Kabelverteilanlagen) wird im wesentlichen vom Werk bestimmt (Art. 6). Die Tarife werden durch die Hauptversammlung der Korporation festgesetzt und können jederzeit, unter Beobachtung einer Kündigungsfrist von drei Monaten, abgeändert werden (Art. 11). Die Kündigungsmöglichkeit hat allerdings keine praktische Bedeutung. Auch wer kündigt, hat nur die Wahl, keinen Strom mehr zu bekommen

oder (nach drei Monaten) den neuen Preis zu bezahlen, da kein anderer Stromlieferant in W. vorhanden ist. Es ergibt sich aus den gesamten Bestimmungen des Reglementes, dass die Benutzungsordnung insofern sehr starr ist, als dass beim Vorliegen gleicher Umstände für alle Stromkonsumenten die gleichen Bedingungen gelten. Deshalb ist im vorliegenden Fall die Beziehung zwischen der Elektra. und deren Strombezüglern öffentlich-rechtlicher Natur.

Es stellt sich schliesslich noch die Frage, ob die Stromrechnung überhaupt eine Verfügung darstellt. Der Begriff der Verfügung deckt sich im Kanton Appenzell A. Rh. mit jenem des Bundesrechtes im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; *Hans-Jürg Schär*, a.a.O., N 15 Vorbemerkungen zu Art. 18-29). Die Stromrechnung wurde von der Elektra. an einen ihrer Strombezüglern gesandt, welcher damit in verbindlicher Weise zur Bezahlung eines bestimmten Betrages verpflichtet wurde. Durch die Angabe des Tarifs, des Preises sowie des Zählerstandes wurde die Rechnung ausreichend begründet. Des weiteren wurde auf der Stromrechnung das Rechtsmittel angegeben. Nach Auffassung des Gerichtes lag demzufolge eine (anfechtbare) Verfügung vor.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde der Elektra. gutzuheissen ist. Damit ist der Entscheid des Regierungsrates vom 1. Juni 1999 aufzuheben und zur materiellen Beurteilung an diesen zurückzuweisen.

VGer 26.1.2001

## 2200

**Vormundschaftliche Massnahmen.** Beiratschaft oder blosse Beistandschaft?

Der Beschwerdeführer erlitt einen Schlaganfall und wurde seither in einem Pflegeheim betreut. Auf Begehren eines Angehörigen wurde eine Mitwirkungs- und Verwaltungsbeiratschaft in Kombination mit einer Einkommens- und Vermögensverwaltung errichtet.

Aus den Erwägungen: