

1403

Feuerschutzbeitrag. Verfahren zur Erweiterung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Frage der Zwangsmitgliedschaft. Rechtsnatur des Feuerschutzbeitrages.

Die Hydrantenkorporation U. wurde mit Kantonsratsbeschluss vom 30. November 1928 als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Beitrittszwang anerkannt. Die Mitgliedschaft erstreckte sich gemäss § 2 der Statuten vom 4. März 1928 auf alle Eigentümer der im Hydrantenbezirk gelegenen Liegenschaften. Nach § 3 waren zudem bei einer Erweiterung des Hydrantennetzes auch solche Gebäudebesitzer zum Beitritt verpflichtet, die keinen Hauswasseranschluss wünschten, die aber im Brandfall durch die Hydranten wirksam geschützt wurden. Als Distanz für einen wirksamen Schutz galt eine Entfernung von 60 Metern ab Hydrantenstock.

Mit Statutenrevision vom 17. April 1986 wurde der Mitgliedschaftskreis der Hydrantenkorporation U. erweitert. Er umfasste nun gemäss Art. 3 der Statuten alle Grundeigentümer, deren Liegenschaften am Versorgungsnetz angeschlossen waren oder deren Liegenschaften innerhalb einer Entfernung von 100 Metern vom nächsten Hydrantenstock lagen.

Am 8. Juli 1999 beschloss die Hydrantenkorporation U. erneut eine Statutenrevision. Gemäss Art. 2 der vom Regierungsrat mit Beschluss vom 8. Februar 2000 genehmigten Statuten gelten neu als Mitglieder der Korporation: a. die Eigentümer der Grundstücke, die am Trink-, Brauch- und Löschwasserversorgungsnetz der Hydrantenkorporation U. angeschlossen sind; b. diejenigen Gebäudeeigentümer im Gemeindegebiet, die keinen Wasseranschluss am Versorgungsnetz der Hydrantenkorporation aufweisen, sich jedoch innerhalb einer Distanz von 250 Meter eines Hydranten befinden.

Nach Art. 20 Abs. 1 der Statuten vom 8. Juli 1999 haben zudem neu alle Mitglieder der Korporation einen jährlichen Feuerschutzbeitrag zu entrichten. Dieser wird gemäss § 1 des Reglements über den Feuerschutzbeitrag, das die Hydrantenkorporation bereits auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt hat, auf der Basis des umbauten Gebäudevolumens berechnet.

Gestützt darauf stellte die Hydrantenkorporation U. ihren Mitgliedern im Jahr 2001 erstmals einen Feuerschutzbeitrag in Rechnung.

Eine solche Rechnung erhielt mit Datum vom 7. Juni 2001 auch X., der bisher nicht Mitglied der Hydrantenkorporation war. Der ihm in Rechnung gestellte Feuerschutzbeitrag belief sich auf Fr. 173.75.

Gegen diese Rechnung erhob X. mit Schreiben vom 18. Juni 2001 Einsprache bei der Hydrantenkorporation. Er machte sinngemäss geltend, er habe nie eine Einladung zu einer Versammlung der Hydrantenkorporation erhalten und er sei auch nicht Nutzniesser der Wasserversorgung. Da er über eine eigene Quelle mit Leitungen, Reservoir, Pumpe etc. verfüge, sei er nicht bereit, den Feuerschutzbeitrag zu bezahlen.

Die Hydrantenkorporation U. behandelte diese Einsprache an der Sitzung vom 17. September 2001. Mit Schreiben vom 26. September 2001 gab sie sinngemäss die Abweisung der Einsprache bekannt. Gemäss den vom Regierungsrat genehmigten Statuten seien alle aufgeführten Objekte tarifpflichtig. Die Einladung an die Hauptversammlung werde allen Neumitgliedern ab 2002 zugestellt. Dieser Entscheid wurde X. ohne Ansetzung einer Rechtsmittelfrist eröffnet.

Mit Rekurs vom 22. Oktober 2001 (Postaufgabe 26. Oktober) stellte X. dem Regierungsrat von Appenzell A.Rh. sinngemäss den Antrag, der Einspracheentscheid der Hydrantenkorporation und die Rechnung vom 7. Juni 2001 seien aufzuheben. Er habe weder eine Einladung noch sonst irgendwelche Informationen zur Korporationsversammlung vom 8. Juli 1999 erhalten. Seiner Auffassung nach seien die Statuten weder rechtsgültig noch demokratisch legitimiert. Mit Nachdruck halte er fest, dass er nicht am Hydrantennetz angeschlossen sei und keinen Nutzen daraus ziehe.

Mit Stellungnahme vom 25. November 2001 beantragte die Hydrantenkorporation U. sinngemäss die Abweisung des Rekurses. In einem ähnlich gelagerten Fall betreffend die Ortskorporation W. hätten sowohl der Regierungsrat als auch das Bundesgericht die Erhebung des Feuerschutzbeitrages für rechtmässig befunden.

Der Regierungsrat hiess die Beschwerde von X. aus folgenden Erwägungen gut:

1. Gemäss Art. 31 des Gesetzes vom 27. April 1969 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1) kann gegen Beschlüsse und Verfügungen der Körperschaften des öffentlichen Rechts innert 20 Tagen an den Regierungsrat rekuriert werden. Der angefochtene Beschluss wurde dem Rekurrenten

ohne Ansetzung einer Rechtsmittelfrist eröffnet. Bei dieser Sachlage ist die Einreichung eines Rekurses gemäss Art. 21 Abs. 2 des Gesetzes vom 28. April 1985 über das Verwaltungsverfahren (auf den 1. Januar 2003 abgelöst durch die identische Bestimmung von Art. 34 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. September 2002 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG], bGS 143.1) noch innert zwei Monaten seit der Zustellung der Verfügung zulässig. Diese Frist wurde mit der Eingabe vom 22. Oktober 2001 gewahrt. Somit ist auf den Rekurs einzutreten.

2. Gemäss Art. 20 Abs. 1 der Statuten vom 8. Juli 1999 haben alle Mitglieder der Hydrantenkorporation U. einen Feuerschutzbeitrag zu entrichten. Dazu gehören gemäss Art. 2 lit. b der Statuten auch diejenigen Gebäudeeigentümer im Gemeindegebiet, die keinen Wasseranschluss am Versorgungsnetz der Hydrantenkorporation aufweisen, sich jedoch innerhalb einer Distanz von 250 Meter eines Hydranten befinden. Der angefochtene Beschluss geht davon aus, dass im Falle des Rekurrenten diese Mitgliedschaftsvoraussetzung erfüllt ist. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Rekurrent damit auch zum Beitritt verpflichtet ist.

a) Die Hydrantenkorporation wurde 1928 als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Beitrittszwang anerkannt. Diese Anerkennung stützte sich noch auf Art. 27 und 28 des Gesetzes vom 30. April 1911 betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Appenzell A.Rh. (aGS I/26). Seither wurden die Statuten der Hydrantenkorporation und insbesondere deren Bestimmungen über die Mitgliedschaft mehrfach revidiert. Mit der Totalrevision des EG zum ZGB vom 27. April 1969 hat zudem das Recht der öffentlichen Körperschaften eine umfassende Neugestaltung erfahren. Aus der ursprünglichen Anerkennung des Beitrittszwanges lässt sich deshalb für den vorliegenden Fall nichts mehr ableiten.

b) Gemäss Art. 26 Abs. 1 EG zum ZGB bilden sich die kantonalen Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich durch freiwilligen Zusammenschluss. Kann der freiwillige Zusammenschluss der Personen, welche ein unmittelbares Interesse an der Verwirklichung des statutarischen Zweckes haben, nicht erzielt werden, kann der Regierungsrat den Gründern nach Prüfung ihres Statutenentwurfs die zwangsweise Bildung der Genossenschaft bewilligen und den Mitgliedschaftskreis bestimmen. Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn die geforderten Beitragsleistungen der Mitglieder in einem richtigen Verhältnis zu den gebotenen Vorteilen stehen (Art. 26 Abs. 2 EG zum

ZGB). In diesem Falle sind alle Personen dieses Kreises zum Beitritt verpflichtet, wenn sie mit Mehrheit der Gründung und dem Statutenentwurf zugestimmt haben (Art. 26 Abs. 3 EG zum ZGB). Ist die Mitgliedschaft mit Grundeigentum verbunden, dessen Umfang und Wert für Rechte und Pflichten massgebend ist, muss die zustimmende Mehrheit zugleich den grösseren Teil der einbezogenen Bodenfläche vertreten. Grundeigentümer, welche zur Gründungsversammlung trotz ordnungsgemässer Ladung nicht erschienen sind und sich nicht haben vertreten lassen, werden den zustimmenden Versammlungsteilnehmern zugezählt (Art. 26 Abs. 4 EG zum ZGB).

c) Im Gegensatz zum Gründungsverfahren ist das Verfahren zur nachträglichen Erweiterung einer schon bestehenden Körperschaft im geltenden Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Die Bestimmungen über das Gründungsverfahren sind in diesem Fall jedoch analog anwendbar. Für die Erweiterung einer Zwangskörperschaft ist demnach eine Bewilligung des Regierungsrates erforderlich, die nur unter Voraussetzungen von Art. 26 Abs. 2 EG zum ZGB erteilt wird. Eine solche Bewilligung ist der Hydrantenkorporation im Zusammenhang mit der Statutenrevision vom 8. Juli 1999 nicht erteilt worden. Zwar hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 8. Februar 2000 die Statuten und die darin vorgesehene Erweiterung des Mitgliedschaftskreises genehmigt. Dieser Beschluss stützte sich jedoch auf einen Vorprüfungsbericht der Direktion des Innern, der ausdrücklich davon ausging, dass die Hydrantenkorporation keine Zwangskörperschaft bilde (Schreiben an die Hydrantenkorporation vom 21. September 1998, Anmerkung zu Art. 1 des Statutenentwurfs). Aus der blossen Tatsache der Statutengenehmigung lässt sich somit kein Beitrittszwang ableiten.

d) Eine Verpflichtung zum Beitritt besteht zudem gemäss Art. 26 Abs. 3 EG zum ZGB nur dann, wenn der Kreis der betroffenen Personen mit Mehrheit dem Statutenentwurf zugestimmt hat. Dies setzt voraus, dass sämtliche Mitglieder der künftigen Zwangskörperschaft ordnungsgemäss zur Abstimmung über den Statutenentwurf eingeladen wurden. Zur Hauptversammlung vom 8. Juli 1999 waren jedoch gemäss Stellungnahme der Hydrantenkorporation vom 25. September 2003 nur die bisherigen Korporationsmitglieder eingeladen worden. Die übrigen Betroffenen hatten keine Möglichkeit, sich zum Statutenentwurf zu äussern, und wurden erst anlässlich der Erhebung des Feuerschutzbeitrages über ihre neue "Mitgliedschaft" informiert. Die-

ses Vorgehen lässt sich weder mit Art. 26 Abs. 3 EG zum ZGB noch mit den Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verfahrens vereinbaren. Schon der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör bedingt, dass bei der Gründung oder Erweiterung einer Zwangskörperschaft sämtlichen Betroffenen die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wird. Werden einzelne Personen oder ganze Personenkreise davon ausgeschlossen, kann ihnen gegenüber auch kein Beitrittszwang geltend gemacht werden.

e) Da im vorliegenden Fall kein Beitrittszwang begründbar ist, konnte der Rekurrent nur durch freiwillige Beitrittserklärung zum Mitglied der Hydrantenkorporation werden. Nun ist aber völlig unbestritten, dass der Rekurrent weder ausdrücklich noch stillschweigend einen solchen Beitritt erklärt hat. Dies ist denn auch der entscheidende Unterschied zu dem von der Hydrantenkorporation angeführten Fall betreffend die Ortskorporation W. In jenem Verfahren schlossen die Rechtsmittelinstanzen auf eine stillschweigende Anerkennung der Mitgliedschaft, nachdem der betroffene Grundeigentümer trotz ordnungsgemässer Ladung und frühzeitiger Kenntnis von der geplanten Erweiterung des Mitgliedschaftskreises nicht an der entsprechenden Hauptversammlung der Korporation teilgenommen hatte (RRB vom 29. März 1994, S. 6 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 23. Februar 1995, S. 5 ff.). Demgegenüber war es dem Rekurrenten mangels Einladung von vornherein verwehrt, an der Hauptversammlung vom 8. Juli 1999 teilzunehmen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass er vor der Zustellung der Rechnung vom 7. Juni 2001 sonst irgendwie Kenntnis von der Erweiterung der Hydrantenkorporation erlangt haben könnte. Von einer stillschweigenden Anerkennung der Mitgliedschaft kann deshalb keine Rede sein.

3. Nach Art. 29 Abs. 2 EG zum ZGB sind die Körperschaften des öffentlichen Rechts befugt, auch von Grundeigentümern, die nicht ihre Mitglieder sind, öffentlich-rechtliche Beiträge zu erheben nach Massgabe des Vorteils für ihre Grundstücke, welcher durch die genossenschaftlichen Anlagen und Einrichtungen bewirkt wird. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der Rekurrent trotz fehlender Mitgliedschaft zur Bezahlung des Feuerschutzbeitrages verpflichtet ist.

a) Bei den Beiträgen im Sinne von Art. 29 Abs. 2 EG zum ZGB handelt es sich um sogenannte Vorzugslasten (*Christian Merz, Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Appenzell A.Rh., Zürich 1976, S. 187*). Darunter verstehen Lehre und Rechtsprechung

eine Abgabe, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst (*Ulrich Häfelin/Georg Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, S. 528; *Max Imboden/René Rhinow*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Basel 1986, S. 784). Dieser wirtschaftliche Sondervorteil muss realisierbar sein, d.h. er muss in Geld ausgedrückt und in Geld umgesetzt werden können. Dass er auch effektiv realisiert wird, ist nicht erforderlich. Es genügt, wenn es der Beitragsbelastete in der Hand hat, durch geeignete Massnahmen den Vorteil zu nutzen. Kann der behauptete Vorteil auch durch Handlungen des Privaten wirtschaftlich nicht realisiert werden, so ist keine Vorzugslast begründbar (*Max Imboden/René Rhinow*, a.a.O., S. 786).

b) Gemäss Art. 19 der Statuten vom 8. Juli 1999 bezweckt der von der Hydrantenkorporation erhobene Feuerschutzbeitrag die Mehraufwendungen für den Bau und Unterhalt der Löschwasserleitungen und der Hydranten zu finanzieren resp. amortisieren. Solche Feuerschutzbeiträge wurden in der bisherigen Rekurspraxis des Regierungsrates als Vorzugslasten im dargelegten Sinne qualifiziert. So führte der Regierungsrat im Entscheid betreffend die Ortskorporation W. aus, dass die Korporation mit ihrem Hydrantennetz und dem dadurch zur Verfügung gestellten Löschwasser einen Beitrag zum Feuerschutz leiste, welcher den Eigentümern von Gebäuden in einem gewissen Umkreis der einzelnen Hydranten als Vorteil anzurechnen sei. Dieser Vorteil bestehe bis zu einer Distanz von ungefähr 250 Metern zwischen Hydrant und Gebäude. Gestützt auf Art. 29 Abs. 2 EG zum ZGB könne die Korporation von solchen Grundeigentümern auch unabhängig von deren Mitgliedschaft einen Feuerschutzbeitrag erheben (RRB vom 29. März 1994, S. 8 f.).

c) Das Bundesgericht qualifizierte Feuerschutzbeiträge in seiner früheren Rechtsprechung ebenfalls als Vorzugslasten (BGE 86 I 97). Im Jahre 1996 leitete es jedoch eine Praxisänderung ein und zog mit Blick auf neuere Lehrmeinungen in Zweifel, dass der behauptete wirtschaftliche Sondervorteil konkret genug sei, um Feuerschutzbeiträge als Vorzugslasten qualifizieren zu können. Die abgabepflichtigen Gebäudeeigentümer hätten zwar ohne Zweifel ein Interesse an den Leistungen, die mit den Feuerschutzbeiträgen finanziert würden. Dieses Interesse konkretisiere sich jedoch nur im Brandfall. Zuvor komme den Gebäudeeigentümern im Vergleich zu der übrigen Bevölkerung in

keiner Weise ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil zu. Es sei daher korrekter, in den Feuerschutzbeiträgen eine Art von Zwecksteuer (Kostenanlastungssteuer) zu erblicken. Diese sei verfassungsrechtlich an dieselben strengen Voraussetzungen gebunden wie die übrigen Steuern (BGE 122 I 310 f.).

d) In der Tat ist nicht recht einzusehen, inwiefern die blosser Nähe zu einem Hydranten dem jeweiligen Grundeigentümer einen besonderen und dazu noch wirtschaftlich realisierbaren Sondervorteil einbringen soll. Insoweit ist die bisherige Praxis des Regierungsrates zu überdenken. Hinzu kommt aber, dass am 1. Januar 1997 das kantonale Gesetz über den Feuerschutz (Feuerschutzgesetz; bGS 861.0) in Kraft getreten ist. Gemäss dessen Art. 11 Abs. 1 ist die Löschwasserversorgung grundsätzlich Sache der Gemeinden. Diese finanzieren ihre Aufwendungen aus dem Ertrag der Ersatzabgabe, aus Kostenbeteiligungen und aus allgemeinen Mitteln (Art. 13 Abs. 1). Kostenpflichtig ist, wer einen Einsatz vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hat oder aufgrund einer gesetzlichen Pflicht dafür haftet (Art. 13 Abs. 2). An den Kosten beteiligt werden können zudem Personen, denen ein Einsatz der Feuerwehr für ein von der Assekuranz nicht versichertes Ereignis zugute kommt (Art. 13 Abs. 2). Unter gewissen Voraussetzungen beteiligt sich der Kanton an den Kosten der kommunalen Löschwasserversorgung (Art. 11 Abs. 2). Er finanziert seine Aufwendungen durch eine Feuerschutzabgabe, die als Zuschlag zur Gebäudeversicherung erhoben wird sowie durch Beiträge der Privatversicherungen (Art. 12 Abs. 1).

e) Das kantonale Feuerschutzgesetz schliesst nicht aus, dass die Gemeinden die Löschwasserversorgung an eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen (Art. 11 Abs. 2; vgl. auch Art. 34 Abs. 1 Feuerschutzverordnung, bGS 861.1). Die im Gesetz vorgesehene Finanzierung dürfte jedoch als abschliessende Regelung gemeint sein. Demnach wäre es sowohl den Gemeinden als auch den von ihnen betrauten Körperschaften des öffentlichen Rechts generell verwehrt, die Löschwasserversorgung über die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen zu finanzieren. Wie es sich damit verhält, braucht im vorliegenden Fall allerdings nicht abschliessend geklärt zu werden. Muss der in Frage stehende Feuerschutzbeitrag im Sinne der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung als Zwecksteuer qualifiziert werden, so ist der angefochtene Entscheid ohnehin aufzuheben, weil der Hydrantenkorporation U. die für die Steuererhebung

notwendige Ermächtigung des Kantonsrates fehlt (vgl. Art. 25 Abs. 4 EG zum ZGB).

f) Anzufügen bleibt, dass im vorliegenden Fall auch die Voraussetzungen für die Erhebung einer Vorzugslast im Sinne von Art. 29 Abs. 2 EG zum ZGB nicht erfüllt wären. Denn wie der Rekurrent bereits im vorinstanzlichen Verfahren unwidersprochen geltend gemacht hat, verfügt er auf seinen Grundstücken über eine eigene Quelle mit Reservoir, Leitungen und Pumpe. Bei dieser Sachlage kann selbst nach der bisherigen Praxis des Regierungsrates nicht mehr davon gesprochen werden, dass dem Rekurrenten aus dem Versorgungsnetz der Hydrantenkorporation noch ein zusätzlicher wirtschaftlicher Sondervorteil erwachse.

4. Der vorliegende Rekurs ist demnach gutzuheissen. Gemäss Art. 19 Abs. 3 VRPG ist der Rekurrent bei diesem Verfahrensausgang nicht kostenpflichtig.

RRB vom 02.03.2004

1404

Strassenverkehrsrecht. Geschwindigkeitsüberschreitung von 35 km/h auf einer Strecke, welche vorübergehend zum Schutze der Lurchenwanderung mit einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h signalisiert war.

Auf der St. Georgen-Strasse in St. Gallen ist jeweils von Anfang März bis Anfang Mai zum Schutze der Lurchenwanderung eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h signalisiert. In der übrigen Jahreszeit gilt eine Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h. Gemäss Verkehrsanzeige der Stadtpolizei St. Gallen fuhr X. am 22. März 2003 im Bereich der 30 km/h-Limite mit einer Geschwindigkeit von 68 km/h, was nach Abzug einer technisch bedingten Toleranz von 3 km/h einer Geschwindigkeitsüberschreitung von 35 km/h entspricht. Das Untersuchungsamt St. Gallen verurteilte X. deswegen mit Verfügung vom 12. Mai 2003 zu einer Busse von Fr. 450.--. Die Verwaltungspolizei von Appenzell A.Rh. sprach mit Verfügung vom 12. August 2003 einen Führerausweisentzug für die Dauer von einem Monat aus. Gegen