

Dr. med. vet. Sebastian Koller, B.A. HSG
Marktgasse 76, CH-9500 Wil
Telefon: 0041 79 316 26 50
E-Mail: sebastian.koller@tbwil.ch

Einschreiben
Kanton St. Gallen
Verwaltungsrekurskommission
Unterstrasse 28
CH-9001 St. Gallen

Wil, 24. März 2019

REKURS

gegen die Gebührenverfügung der Stadt Wil vom 14. März 2019 betreffend Raumbelagung Aula Kirchplatzschulhaus, Rechnung Nr. 633.55/2019

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit erhebe ich Rekurs gegen die oben erwähnte Verfügung.

1. Sachverhalt

- 1.1. Der Rekurrent hat am Samstagvormittag, 9. März 2019, die Aula im Wiler Kirchplatzschulhaus für eine private Besprechung genutzt. Die Reservationsanfrage erfolgte am 3. März 2019 per E-Mail an die Reservationsstelle der Stadt Wil und die unterzeichnete Reservationsbestätigung wurde durch den Rekurrenten am 5. März 2019 an die Reservationsstelle retourniert¹.
- 1.2. Mit Verfügung vom 14. März 2019 stellte die Stadt Wil dem Rekurrenten gestützt auf das Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen² (nachfolgend: BR) eine Gebühr in der Höhe von CHF 75.00 in Rechnung³.
- 1.3. Bereits im Frühjahr 2017 hatte der Rekurrent in seiner Funktion als Mitglied des Stadtparlaments Wil zwei Vorstösse eingereicht, in denen er u.a. darauf hingewiesen hatte, dass die im BR enthaltene Gebührenregelung das Legalitätsprinzip verletzt. Der Stadtrat hatte diese Kritik als unzutreffend zurückgewiesen. Im September 2017 erstattete der Rekurrent in eigenem Namen sowie in Vertretung seiner Partei aufsichtsrechtliche Anzeige beim kantonalen Bildungsdepartement (BLD), wobei er in der Hauptsache wiederum die Unvereinbarkeit des BR mit dem Legalitätsprinzip geltend machte. Das BLD überwies die Anzeige an das Departement

¹ Stadt Wil, Reservationsbestätigung vom 5. März 2019 (Akt. 3).

² Stadtrat Wil, Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen vom 27. Februar 2019 (sRS 215.11).

³ Stadt Wil, Rechnung Nr. 633.55/2019 (Gebührenverfügung) vom 14. März 2019 (Akt. 4)

des Innern (DI), welches dem Begehren der Anzeiger mit Entscheid vom 22. Februar 2019 keine Folge leistete⁴.

2. Anträge

- 2.1. Die angefochtene Gebührenverfügung sei aufzuheben.
- 2.2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Wil; eventualiter zulasten des Kantons St. Gallen.

3. Begründung: Formelles

- 3.1. Verfügungen unterer städtischer Instanzen können unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden, soweit das Gesetz kein Einspracheverfahren vorsieht (Art. 1 des Reglements über den Weiterzug von Verfügungen und Entscheiden⁵ i.V.m. Art. 40 Abs. 2 VRP⁶). Zur Rekurerhebung ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung ein schutzwürdiges Interesse hat (Art. 45 Abs. 1 VRP). Für Rekurse gegen Gebührenverfügungen ist die Verwaltungsrekurskommission zuständig (Art. 41 lit. h Ziff. 5 VRP). Der Rekurs ist innert 14 Tagen seit der Eröffnung der Verfügung schriftlich einzureichen und muss einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten (Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 VRP).
- 3.2. Als Adressat der hiermit angefochtenen Gebührenverfügung ist der Rekurrent ohne Zweifel zur Rechtsmittelerhebung legitimiert. Die Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission ist gegeben. Die Verfügung wurde dem Rekurrenten am 18. März 2019 zugestellt; mit der am 25. März 2019 erfolgenden Postaufgabe des Rekurses ist die 14-tägige Rechtsmittelfrist gewahrt. Alle gesetzlichen Formerfordernisse sind erfüllt.

4. Begründung: Materielles

- 4.1. Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip ist ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV⁷ geltend gemacht werden kann. Es besagt, dass der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung in den Grundzügen auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Bei Gebühren kann die Festsetzung des Gebührentarifs an die Exekutive delegiert werden, sofern das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip gewahrt bleiben. Subjekt und Objekt der Gebührenpflicht müssen hingegen immer im Gesetz selbst umschrieben sein. Die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz bilden Kanzleigeühren⁸.

⁴ Zum Ganzen: S. Koller und Junge Grüne Wil-Fürstenland, Anzeiger vom 11. September 2017 (Akt. 1); Departement des Innern, Entscheid DIGS411-167 vom 22. Februar 2019, (Akt. 2); auf die Beilage weiterer Akten zum BR wird verzichtet, da diese für den Rekursentscheid nicht von Belang sein dürften.

⁵ Stadt Wil, Reglement über den Weiterzug von Verfügungen und Entscheiden vom 12. Mai 2016 (sRS 931.1).

⁶ Kanton St. Gallen, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Stand 1. Januar 2019 (sGS 951.1).

⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stand 23. September 2018 (SR 101).

⁸ Zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht vgl. bspw. R. Wiederkehr, Kausalabgaben, 2015, S. 71; U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 2695 ff. sowie Rz. 2703 ff.; BGE 123 I 254; BGE 123 I 248; BGE 120 Ia 265 (zuungunsten einer St. Galler Gemeinde).

- 4.2. Die hiermit angefochtene Verfügung stützt sich auf Art. 11 ff. BR und hat eine Benutzungsgebühr zum Gegenstand. Für Benutzungsgebühren beansprucht das abgaberechtliche Legalitätsprinzip insoweit Geltung, als Subjekt und Objekt der Gebührenpflicht zwingend aus einem referendumsfähigen Erlass, d.h. aus einem formellen Gesetz, hervorgehen müssen. Beim BR handelt es sich um einen Erlass der Exekutive, der nicht dem Referendum unterstand. Folglich stellt das BR keine genügende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Benutzungsgebühren dar; die angefochtene Verfügung verletzt Art. 127 Abs. 1 BV und ist daher aufzuheben.
- 4.3. Im Rahmen des erwähnten aufsichtsrechtlichen Verfahrens (Ziff. 1.3) blieb seitens der Stadt Wil und des DI unbestritten, dass Benutzungsgebühren für Schul- und Sportanlagen hinsichtlich des Abgabeobjekts und -subjekts in einem formellen Gesetz zu regeln sind. Der Stadtrat stellte sich jedoch kurzerhand auf den Standpunkt, eine solche gesetzliche Regelung sei in Art. 9 der Schulordnung⁹ (nachfolgend: SO) zu erblicken. Das DI folgte im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Prüfung dieser haltlosen Behauptung. Wohlwissend, dass aufsichtsrechtliche Entscheide nicht angefochten werden können, hat das DI offenbar keine Skrupel, bei der Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen seiner Willkür freien Lauf zu lassen.
- 4.4. Die SO wurde durch das Stadtparlament erlassen und unterstand dem fakultativen Referendum. Sie stellt unbestrittenermassen ein formelles Gesetz dar. Hinsichtlich der Nutzung von Schulanlagen durch Dritte enthält sie indes lediglich die folgende Bestimmung:

Art. 9

¹ Der Stadtrat beschliesst insbesondere über:

a) ausführende Reglemente im Bereich der städtischen Schulen soweit nicht der Schulrat zuständig ist und für die Benützung von Schulanlagen durch Dritte;

[...]

- 4.5. Die Behauptung des Stadtrates und des DI, Art. 9 Abs. 1 lit. a SO stelle eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren dar, ist angesichts des Wortlautes der Bestimmung geradezu abstrus. Da der Stadtrat als Exekutive ohnehin über die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen verfügt, hat die Norm rein deklaratorischen Charakter¹⁰. Selbst wenn sie indes eine rechtsgestaltende Wirkung entfalten würde, so handelte es sich jedenfalls um eine blosser Kompetenzzuweisung innerhalb des Gemeinwesens, die keinerlei Rechte oder Pflichten für Dritte begründet. Aus der Befugnis des Stadtrates, über ausführende Reglemente für die Benutzung von Schulanlagen durch Dritte zu beschliessen, ergibt sich mitnichten, dass die Drittnutzer zur Bezahlung einer Gebühr verpflichtet sind. Auch wenn Art. 9 Abs. 1 lit. a SO mit «Benützung von Schulanlagen» ein potenzielles Abgabeobjekt und mit «Dritte» ein potenzielles (sehr unbestimmtes) Abgabesubjekt erwähnt, so ist doch von einer Gebührenpflicht keine Rede. Der Entscheid, ob überhaupt Gebühren erhoben werden sollen und falls ja, von wem, wofür und in welchem Umfang, wird mit dieser Norm vollständig der Exekutive überlassen. M.a.W. ist die Norm, sofern von ihr überhaupt eine Rechtswirkung ausgeht, als Blankett-Delegationsnorm zu qualifizieren, welche schon an sich fragwürdig, zumindest aber im Bereich des Abgaberechts eindeutig unzulässig ist¹¹. Es obliegt dem Stadtparlament als Legislative, in einem referendumsfähigen Erlass festzulegen, welche Raumnutzer für welche Leistungen der Stadt Wil eine Gebühr zu entrichten haben. Da die Konditionen der Raumnutzung für das gesellschaftliche Leben in der Stadt Wil (Vereine usw.) von grosser Bedeutung sind, ist es nicht

⁹ Stadt Wil, Schulordnung vom 29. September 2016 (sRS 211.1).

¹⁰ Vgl. S. Koller und Junge Grüne Wil-Fürstenland, Anzeige vom 11. September 2017 (Akt. 1), Ziff. 2.3; a.M. jedoch das DI, Entscheid DIGS411-167 vom 22. Februar 2019 (Akt. 2), Abschn. 4.

¹¹ Zu den strengen Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage vgl. BGE 123 I 248.

opportun, diese Regelungsmaterie durch Delegation an die Exekutive vollständig der demokratischen Mitbestimmung zu entziehen.

- 4.6. Aufgrund der fehlenden Möglichkeit, den aufsichtsrechtlichen Entscheid des DI anzufechten, sah sich der Rekurrent dazu gezwungen, eine Gebührenverfügung zu erwirken und den formellen Rechtsweg zu beschreiten, um so der unrechtmässigen Gebührenerhebung durch die Stadt Wil doch noch Einhalt zu gebieten.

5. Begründung: Entschädigungsbegehren

- 5.1. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Vom Gemeinwesen werden, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die ausseramtlichen Kosten für das Rekursverfahren werden entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP).
- 5.2. Der Rekurrent hat für das Verfassen und die Postaufgabe der Rekurschrift mehrere Stunden Arbeitszeit aufgewendet. Zudem sind ihm Druck- und Portokosten entstanden. Eine Entschädigung dieses Aufwandes ist zweifellos angemessen, zumal der Rekurrent die Stadt Wil frühzeitig und mehrfach auf die Rechtswidrigkeit der strittigen Gebührenregelung hingewiesen und schliesslich auch den Versuch unternommen hatte, deren Korrektur auf dem aufsichtsrechtlichen Weg zu erwirken (vgl. Ziff. 1.3). Der Rekurrent hat sich somit nach Treu und Glauben darum bemüht, ein formelles Rechtsverfahren zu vermeiden. Dass es dennoch zu einem Rekurs kommen musste, ist darauf zurückzuführen, dass der Stadtrat und das DI die stichhaltig begründete Kritik des Rekurrenten auf willkürliche Weise ignorierten (vgl. Ziff. 4.3 ff.). Indem der Rekurrent sich gegen die unrechtmässige Gebührenerhebung durch die Stadt Wil zur Wehr setzt, verfolgt er wohlgerne nicht nur eigene Interessen; vielmehr dient sein Vorgehen auch den Interessen Dritter sowie dem öffentlichen Interesse an der Wahrung der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung. Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, dass die Stadt Wil (eventuell der Kanton St. Gallen) den Rekurrenten für seine Aufwendungen entschädigt und auch die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens trägt. Aufgrund des Wortlautes von Art. 95 Abs. 3 VRP («in der Regel») ist es in besonderen Fällen möglich, die amtlichen Kosten eines kantonalen Rekursverfahrens der Gemeinde aufzuerlegen.

Abschliessend ersuche ich Sie um sorgfältige Prüfung und Gutheissung des Rekurses.

Freundliche Grüsse

Dr. Sebastian Koller

Beilagen

- Doppel der Rekurschrift zuhanden der Stadt Wil;
- Akten gemäss nachfolgendem Verzeichnis in einfacher Ausfertigung (die Stadt Wil ist bereits im Besitz der Akten).

Aktenverzeichnis

- Akt. 1: S. Koller und Junge Grüne Wil-Fürstenland, Anzeige vom 11. September 2017;
- Akt. 2: Kanton St. Gallen, Departement des Innern, Entscheid DIGS411-167 vom 22. Februar 2019;
- Akt. 3: Stadt Wil, Reservationsbestätigung vom 5. März 2019;
- Akt. 4: Stadt Wil, Rechnung Nr. 633.55/2019 (Gebührenverfügung) vom 14. März 2019.