Urteilskopf

118 Ib 54

7. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 6. März 1992 i.S. Schweizerische Bundesbahnen, Kreisdirektion III, gegen Gemeinde Gossau und Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen (Verwaltungsrechtliche Klage).
Regeste (de):
Einbezug der Schweizerischen Bundesbahnen in den Baukostenperimeter für eine Gemeindestrasse? (Art. 6 SBBG, Art. 10 GarG).

1. Unter kantonalen Abgaben im Sinne von Art. 116 lit. f OG sind auch von Gemeinden erhobene Abgaben zu verstehen. Wo solche Abgaben streitig sind, ist damit nach Art. 116 lit. f in Verbindung mit Art. 102 lit. a OG verwaltungsrechtliche Klage und nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben (E. 1).

2. Kausalabgaben fallen nicht unter das Verbot der Belastung des Bundesvermögens mit kantonalen Steuern gemäss Art. 10 GarG und Art. 6 SBBG; auch Verwaltungsvermögen des Bundes kann grundsätzlich mit kantonalen Vorzugslasten belegt werden (E. 2a, 2b, 2g).

3. Vorliegend ist jedoch das Stationsareal der SBB nicht in den Baukostenperimeter und die damit verbundene Beitragspflicht einzubeziehen, weil seine bessere Erschliessung allein im öffentlichen Interesse liegt; solche öffentlichen Interessen sind nicht durch Vorzugslasten auszugleichen (E. 2c, 2d).

Regeste (fr):
Les Chemins de fer fédéraux doivent-ils être inclus dans la zone où se répartissent les frais de construction d'une route communale? (art. 6 LCFF, art. 10 LGar).

1. Par contributions publiques cantonales au sens de l'art. 116 let. f OJ, il y a lieu de comprendre également les contributions perçues par les communes. Les contestations relatives à ces contributions doivent, d'après l'art. 116 let. f OJ en relation avec l'art. 102 let. a OJ, faire l'objet d'une action de droit administratif et non d'un recours de droit administratif (consid. 1).

2. Les contributions causales ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de soumettre les biens de la Confédération aux impôts cantonaux selon les art. 10 LGar et art. 6 LCFF; le patrimoine administratif de la Confédération peut en principe aussi être soumis à des charges de préférence cantonales (consid. 2a, 2b, 2g).

3. Toutefois, en l'espèce, l'aire de la station des CFF n'est pas comprise dans la zone où les intéressés doivent supporter les frais de construction et verser la contribution correspondante, parce que l'amélioration de son exploitation se fait uniquement dans l'intérêt public; de tels intérêts publics ne doivent pas être compensés par des charges de préférence (consid. 2c, 2d).

Regesto (it):
Le Ferrovie federali svizzere devono essere incluse nella zona in cui sono ripartiti i costi di costruzione di una strada comunale? (art. 6 LFFS, art. 10 LGar).

1. Nella nozione di contribuzioni cantonali di cui all'art. 116 lett. f OG devono essere inclusi anche i contributi riscossi dai Comuni. Se questi ultimi sono litigiosi, devono essere contestati, giusta l'art. 116 lett. f OG combinato con l'art. 102 lett. a OG, con un'azione di diritto amministrativo e non con ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

2. I contributi causali non sono inclusi nel divieto di sottoporre i beni della Confederazione alle imposte can-

tonali ai sensi degli art. 10 LGar e 6 LFFS; il patrimonio amministrativo della Confederazione può, in linea di principio, essere soggetto a oneri preferenziali cantonali (consid. 2a, consid. 2b, 2g).

3. Nella fattispecie, l'area della stazione delle FFS non è tuttavia inclusa nella zona in cui sono ripartiti i costi di costruzione e dev'essere versato il relativo contributo, poiché la miglior urbanizzazione della stazione è effettuata unicamente nell'interesse pubblico; simili interessi pubblici non possono essere compensati con oneri preferenziali (consid. 2c, 2d).

Sachverhalt ab Seite 55

BGE 118 Ib 54 S. 55

Anlässlich des Ausbaus der Stationsstrasse in Arnegg bezog der Gemeinderat Gossau unter anderem das Stationsareal Arnegg der Schweizerischen Bundesbahnen in den Baukostenperimeter ein und verpflichtete diese zu einer Beitragszahlung von Fr. 9'122.–. Sowohl die Einsprache der Schweizerischen Bundesbahnen an den Gemeinderat als auch ihr Rekurs an die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen wurden abgewiesen, worauf die Schweizerischen Bundesbahnen an das Verwaltungsgericht gelangten. Dieses wies die Beschwerde ebenfalls ab, weil das Bundesvermögen nur von der Bezahlung direkter kantonaler Steuern, nicht jedoch von Kausalabgaben befreit sei. Die Eisenbahnhoheit stehe der Beitragspflicht ebenfalls nicht entgegen. Ausserdem sei es unerheblich, dass sich das fragliche Grundstück im Verwaltungsvermögen des Bundes befinde, weil es durch die bessere Erschliessung einen wirtschaftlichen Sondervorteil erfahre, der durch die Beitragsleistung abzugelten sei. Der Beitragspflicht stehe auch Art. 2 Abs. 2 des sanktgallischen Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5) nicht entgegen. Diesen Entscheid haben die Schweizerischen Bundesbahnen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten.

BGE 118 Ib 54 S. 56

Das Bundesgericht nimmt die Eingabe der Schweizerischen Bundesbahnen als verwaltungsrechtliche Klage entgegen. Es heisst diese gut und entlässt die Schweizerischen Bundesbahnen, Kreisdirektion III, aus dem Beitragsplan betreffend Stationsstrasse Arnegg und der damit verbundenen Perimeterbeitragspflicht.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Die Schweizerischen Bundesbahnen halten die Verwaltungsgerichtsbeschwerde für zulässig und berufen sich auf Art. 98 lit. g OG, wonach Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden kann gegen Verfügungen letzter Instanzen der Kantone, soweit nicht das Bundesrecht gegen ihre Verfügungen zunächst Beschwerde an eine Vorinstanz im Sinne der lit. b-f vorsieht. Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit eines Rechtsmittels von Amtes wegen und ohne Bindung an die Vorbringen der Parteien (vgl. BGE 116 Ib 3 E. 1a). b) Nach Art. 116 lit. f des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege in der Fassung vom 20. Dezember 1968 (OG; SR 173.110), die im vorliegenden Fall noch zur Anwendung kommt (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 15. Januar 1992 über die teilweise Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege; AS 1992, 337), beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz Streitigkeiten aus

dem Verwaltungsrecht des Bundes über die Befreiung von kantonalen Abgaben. Diese Vorschrift findet auch Anwendung auf Abgaben, die von Gemeinden erhoben werden (vgl. BGE 99 Ib 228 E. 1a; Wilhelm Birchmeier, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, S. 458). Vorliegend ist der von der Gemeinde Gossau auferlegte Perimeterbeitrag, also eine kommunale Abgabe, streitig. Mithin ist hier die verwaltungsrechtliche Klage zulässig. Ihr gegenüber ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde subsidiär (Art. 102 lit. a OG). Die von den Schweizerischen Bundesbahnen als Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichnete Eingabe vom 10. Dezember 1990 ist daher als verwaltungsrechtliche Klage entgegenzunehmen.

2. a) Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) sind die Schweizerischen Bundesbahnen mit Einschluss der zu ihrer Aufgabe als Transportunternehmung gehörenden Hilfs- und Nebenbetriebe

BGE 118 Ib 54 S. 57

von jeder Besteuerung befreit. Die Befreiung erstreckt sich nicht auf Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zur Unternehmung haben. Eine analoge Regelung enthält Art. 10 des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz, GarG; SR 170.21). Darin ist vorgesehen, dass die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbständigen Stiftungen von jeder Besteuerung durch Kantone und Gemeinden befreit sind; ausgenommen sind die Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen.
b) Perimeterbeiträge sind Vorzugslasten und somit Kausalabgaben. Als solche sind sie einerseits nach den zu deckenden Kosten oder Kostenanteilen zu bemessen und anderseits auf die Nutzniesser der öffentlichen Einrichtung nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils zu verlegen, der dem Einzelnen erwächst (BGE 110 Ia 209 E. 4c, BGE 98 Ia 171 /172 E. 2, mit Hinweisen). Abgaben, welche als Vorzugslasten auferlegt werden und entsprechend ausgestaltet sind, fallen nicht unter das Verbot der Belastung des Bundesvermögens mit kantonalen Steuern (BGE 94 I 276, BGE 74 I 222 ff.). Sie können daher grundsätzlich auch von Bundesanstalten erhoben werden. Dabei sind nach neuerer Rechtsprechung Kausalabgaben, und damit insbesondere auch Perimeterbeiträge, grundsätzlich unabhängig davon geschuldet, ob es sich um Finanz- oder Verwaltungsvermögen handelt (Urteil des Bundesgerichts vom 17. März 1989 i.S. Schweizerische Nationalbank in ASA 59, S. 212 E. 4b; BGE 107 Ib 299 f. E. 8a). Die frühere Auffassung, dass nur Finanzvermögen mit Perimeterbeiträgen belastet werden könne (IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung II, Nr. 111 V, S. 787; vgl. zum Ganzen auch BGE 107 Ib 299 f. mit Hinweisen), ist als zu eng aufzugeben.
c) Es bleibt zu prüfen, ob bestimmte Arten von Vorzugslasten trotzdem auf bestimmten Arten von Verwaltungsvermögen nicht erhoben werden dürfen, insbesondere, ob vorliegend die Klägerinnen - wie sie geltend machen - aufgrund der Abgabenbefreiung, die ihnen von Bundesrechts wegen zusteht, keine Perimeterbeiträge an die Stationsstrasse Arnegg leisten müssen. Dabei ist letztlich entscheidend, ob den Klägerinnen durch den Ausbau der Zufahrtsstrasse ein - wie auch immer gearteter - Sondervorteil erwachsen ist. d) Es ist unbestritten, dass das Areal der Station Arnegg ausschliesslich dem Bahnbetrieb dient und nicht anderweitig kommerziell genutzt wird. Die Grundstücke stehen somit im Verwaltungsvermögen

BGE 118 Ib 54 S. 58

der Klägerinnen und nicht in deren Finanzvermögen.
Das Verwaltungsgericht erwog im angefochtenen Entscheid im wesentlichen, der Sondervorteil bestehe für die Klägerinnen darin, dass die verbesserte strassenmässige Erschliessung die wirtschaftliche Nutzung des

Grundstücks steigere; das treffe auch für das Stationsareal Arnegg zu. Dagegen wenden die Klägerinnen im wesentlichen ein, die Aufgabe, welche ihnen aufgrund verfassungsmässiger und bundesrechtlicher Normen übertragen worden sei, könne nicht mit der wirtschaftlichen Tätigkeit irgendeines Betriebs verglichen werden; ihre Tätigkeit bestimme sich demzufolge auch nicht nach Kriterien, welche einen wirtschaftlichen Sondervorteil brächten; im übrigen liege eine verbesserte Erschliessung des Stationsareals im allgemeinen Interesse und sowohl sie selbst wie auch die Gemeinde treffe eine Erschliessungspflicht. Die Klägerinnen berufen sich somit auf die in der Praxis häufig geäusserte Meinung, dass ein Verkehrsgrundstück (Bahnliegenschaft) nicht einem andern Verkehrsgrundstück (Strasse) beitragspflichtig werden könne (vgl. ROLF TINNER, Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Eisenbahnwesen, Diss. Zürich 1941, S. 201). Gerade vorliegend haben sowohl die Klägerinnen als auch die Gemeinde Erschliessungsaufgaben in einem weitesten Sinn zu erfüllen, welche Leistungen sich gegenseitig zudienen. Der beidseitige Vorteil ist ausschliesslich im Allgemeininteresse begründet. Das sanktgallische Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs sieht denn auch in Art. 2 Abs. 2 vor, dass die Gemeinden für leichten Zugang zu den Bahnhöfen zu sorgen haben. Der gute Anschluss des Bahnhofs an das öffentliche Strassennetz liegt allein im öffentlichen Interesse. Solche öffentlichen Interessen sind nicht durch Vorzugslasten auszugleichen. Unter Vorzugslasten fallen nur Vorteile, die lediglich bestimmten Personenkategorien, nicht aber allen oder der Öffentlichkeit insgesamt zugute kommen (RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 111 B IIa). Weder die Gemeinde noch die Klägerinnen erfahren somit in ihrem beidseitig dem Verkehr gewidmeten Verwaltungsvermögen einen Sondervorteil, wie er als Grundlage für den Ausgleich durch Vorzugslasten nötig wäre. Die Perimeterpflicht der Klägerinnen ist demnach zu verneinen. e) Da es sich hier nicht um Kreuzungen zwischen Bahn und Strasse handelt, findet die Regelung der Kostenverlegung nach Art. 25 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)

keine Anwendung. Ebenso kann aus Art. 60 EBG und der Verordnung dazu vom 3. März 1975 betreffend die Beiträge der Kantone an die konzessionierten Bahnunternehmungen (SR 742.101.2) nichts zur Lösung der vorliegenden Fragen abgeleitet werden. f) Die Verneinung der Perimeterbeitragspflicht steht auch im Einklang mit dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Februar 1989, wo der Einbezug eines Eisenbahngrundstücks in ein Quartierplanverfahren im Streit stand (BGE 115 Ib 166 ff.). Ein solcher Einbezug hätte ebenfalls zu einer Vorzugslastpflicht geführt. Es wurde jedoch festgestellt, dass ein Bahngrundstück, soweit es unmittelbar dem Eisenbahnbetrieb diene, nach Art. 18 und 18a EBG dem kantonalen und kommunalen Bau- und Planungsrecht grundsätzlich nicht unterstehe und von der Quartierplanpflicht befreit sei. Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, es läge nicht im öffentlichen Interesse, eine solche Parzelle, die dem öffentlichen Verkehr und damit selbst der Erschliessung diene, gleich zu behandeln wie die zu privater Nutzung bestimmten Grundstücke, denen die Vorteile der Quartierplanung, insbesondere der besseren Erschliessung, in Form von Wertsteigerungen zugute kämen (BGE 115 Ib 174). Es wurden somit zum Quartierplan ähnliche Überlegungen angestellt, wie sie sich auch hier aufdrängen.
g) Daraus folgt aber nicht eine allgemeine Befreiung des Finanz- und Verwaltungsvermögens des Bundes und seiner Anstalten von Vorzugslasten. Dies gilt insbesondere für die strassenmässige Erschliessung von Liegenschaften im Verwaltungsvermögen, die daraus ebenso Nutzen ziehen, wie ein Grundstück irgendeiner Privatperson, beispielsweise für ein Verwaltungsgebäude mit Publikumsverkehr, welches mit einem privaten Geschäftshaus vergleichbar ist. Ebenso wurde im oben erwähnten Entscheid hinsichtlich des Bau- und Planungsrechts entschieden, dass eine von den Schweizerischen Bundesbahnen einem Privaten vermietete Fläche, welche nur in mittelbarem Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb stand, dem kantonalen Planungsrecht und damit der Quartierplanpflicht unterstehe (BGE 115 Ib 174 f.). Analoge Überlegungen wären wohl auch bei kommerziellen Nebennutzungen im Sinn von Art. 39 EBG anzustellen.