

MOTION VON HANS CHRISTEN
BETREFFEND ÄNDERUNG DER RECHTSPFLEGEVORSCHRIFTEN DES
GESETZES ÜBER DEN FEUERSCHUTZ
(VORLAGE NR. 1158.1 - 11262)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES
VOM 1. FEBRUAR 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Hans Christen, Zug, sowie zwölf Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner reichten am 29. August 2003 folgende Motion ein (Vorlage Nr. 1158.1 - 11262):

Der Regierungsrat sei zu beauftragen, dem Kantonsrat eine Vorlage zwecks Aufhebung bzw. Änderung von §§ 58 ff. des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (BGS 722.21) zu unterbreiten, damit inskünftig auch auf dem Gebiet des Feuerschutzes das ordentliche Rechtsmittelverfahren gemäss § 39 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) zur Anwendung gelangt.

Zur Begründung der Motion wird auf das inzwischen abgeschlossene Verfahren betreffend Feuerschutzbeitrag an den Löschwasserweiher Zugerberg verwiesen. Damals hätten die kantonalen Feuerschutzbehörden die subventionsberechtigte Löschwassermenge für die Stadt Zug anders berechnet als die städtischen Behörden. Wegen der Rechtspflegevorschriften des Feuerschutzgesetzes sei es der Stadt Zug jedoch nicht möglich gewesen, sich gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrats bei einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zu beschweren; insbesondere habe keine Möglichkeit eines Weiterzugs an das kantonale Verwaltungsgericht bestanden.

Der Motionär zitiert in der Folge die heutigen Rechtspflegevorschriften des Feuerschutzgesetzes, nämlich die § 58 (Grundsatz), § 59 (Einsprache) und § 60 (Verwaltungsbeschwerde) und bemerkt, ein wesentliches Merkmal dieser Vorschriften bestehe darin, dass ein anfechtbarer Entscheid regelmässig zuerst mittels Einsprache an die verfügende Behörde angefochten werden müsse. Die entscheidende Instanz habe ihren eigenen Entscheid somit nochmals zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden. Ein solches Verfahren sei aber nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen eine Behörde oder Amtsstelle sogenannte Massenverfügungen erlasse und diese nicht oder nur summarisch begründe. Dies sei im Bereich des Feuerschutzes nur bei der Erhebung der Feuerwehersatzabgabe (§ 43) der Fall. In allen übrigen Fällen jedoch entscheide die zuständige Behörde oder Amtsstelle bereits erstinstanzlich erst nach Vornahme einer sorgfältigen Sachverhaltsabklärung und einer umfassenden Prüfung der Rechtslage. Darüber hinaus werde der Entscheid in aller Regel, sofern die Betroffenen beschwert seien, einlässlich begründet. Bei einem solchen Verfahrensablauf sei die Einsprachemöglichkeit nicht sinnvoll. Der Motionär listet in der Folge fünf Gründe gegen die Einsprache auf und verlangt, dass die Einsprache nur noch im Verfahren betreffend Ersatzabgabe im Sinne von § 43 des Feuerschutzgesetzes zur Anwendung gelange.

Schliesslich verweist der Motionär auf § 60 Abs. 2 des Feuerschutzgesetzes. Nach dieser Bestimmung ist der Verwaltungsbeschwerdeentscheid des Regierungsrats jeweils endgültig mit Ausnahme von Verfahren gemäss § 42 betreffend Feuerwehersatzabgabe. Diese Beschränkung verhindere, dass eine Rechtsstreitigkeit vor eine unabhängige und unparteiische richterliche Instanz gezogen werden könne. Eine solche Bestimmung habe in einem modernen Rechtsstaat mit ausgebauter Verwaltungsgerichtsbarkeit nichts mehr zu suchen. Sie dürfte denn auch gegen Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verstossen, weil sie den Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht verletze.

Insgesamt hält der Motionär die Rechtspflegebestimmungen des Feuerschutzgesetzes für unüblich, unzweckmässig und nicht mehr zeitgemäss.

Am 25. September 2003 überwies der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag.

Der Regierungsrat erstattet Ihnen nachfolgend Bericht und Antrag unter Berücksichtigung der Ausführungen des Verwaltungsgerichts in seinem Mitbericht vom 19. November 2003.

1. Vorbemerkung

Die Motion stellt zwei Themenkreise zur Diskussion, nämlich die Frage nach der Zweckmässigkeit des Einspracheverfahrens bei Entscheiden aus dem Bereich des Feuerschutzes allgemein und die Frage nach der Weiterzugsmöglichkeit von Beschwerdeentscheiden des Regierungsrats an das Verwaltungsgericht. Entsprechend gliedern wir unsere Motionsbeantwortung.

2. Geltendes Recht

a. Das Gesetz über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (Feuerschutzgesetz, BGS 722.21) trat mit Ausnahme der Bestimmungen über den Kaminfegerdienst (§§ 24 bis 27) am 1. Januar 1995 in Kraft, die Bestimmungen über den Kaminfegerdienst ein Jahr später, nämlich am 1. Januar 1996. Unter Ziffer V regelt das Feuerschutzgesetz die Rechtspflege. Diese Bestimmungen werden in der Motion zitiert, worauf hier verwiesen wird.

Der Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Feuerschutzgesetz vom 21. Dezember 1993 (Vorlage Nr. 124.1 - 8231, Seite 63) weist bei der Einsprache auf die in anderen Rechtsbereichen gemachten guten Erfahrungen hin, weil Einspracheverfahren mit geringem Aufwand durchgeführt und damit aufwändige förmliche Beschwerdeverfahren vermieden werden könnten. Die nur begrenzte Weiterzugsmöglichkeit von Beschwerdeentscheiden des Regierungsrates wird nicht weiter begründet. In der parlamentarischen Beratung des Feuerschutzgesetzes gaben die Bestimmungen über die Rechtspflege zu keinen Diskussionen Anlass.

b. Vor allem in der Zeit unmittelbar nach Inkrafttreten des Feuerschutzgesetzes hatte sich der Regierungsrat verschiedentlich mit Beschwerden zu befassen, welche die von den Gemeinden erhobene Feuerwehersatzabgabe zum Gegenstand hatten. Nur vereinzelt betrafen Beschwerden andere Entscheide, die in Anwendung des Feuerschutzgesetzes gefällt wurden. Einer dieser Entscheide hatte die in der Motion erwähnte Subvention des Löschwasserweihers auf dem Zugerberg zum Gegenstand.

A. EINSPRACHE

1. Begriff

Das Recht verwendet den Begriff "Einsprache" in verschiedener Bedeutung.

a. Das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 162.1) regelt die Einsprache (§§ 34 bis 38) im 3. Titel „Das Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsbehörden“. Gemäss § 34 verpflichtet die Einsprache die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde, ihren angefochtenen Entscheid zu überprüfen und nochmals über die Sache zu entscheiden. Dabei ist die Prüfungsbefugnis unbeschränkt, das heisst, die Behörde, die den strittigen Entscheid gefällt hat und ihn nun überprüfen muss, kann im Einspracheentscheid eine andere oder eine für die einsprechende Person schlechtere oder bessere Regelung treffen. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz lässt die Einsprache nur in den von der Rechtsordnung vorgesehenen Fällen zu (§ 35).

In seinem Bericht und Antrag vom 8. Juli 1975 zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Vorlage Nr. 3737, Seite 8) bezeichnet der Regierungsrat die Einsprache als adäquates Rechtsmittel zur Entlastung der Beschwerdeinstanzen. Wenn die Behörde ihren Entscheid gegebenenfalls auf eine Einsprache hin nochmals überprüfen könne, liessen sich allfällige Fehler, besonders bei Massenscheiden, ohne allzu grossen verfahrensmässigen Aufwand korrigieren.

b. Der Begriff "Einsprache" wird aber auch im Baurecht verwendet, allerdings nicht für ein Rechtsmittel *nach* einem Entscheid, sondern für eine Art präventives Rechtsmittel *vor* einem Entscheid. Diese Art der Einsprache räumt den dazu Berechtigten die Möglichkeit ein, Einwendungen gegen einen in Aussicht stehenden Entscheid der Baubehörde zu erheben. Ziel der Einsprache ist es, das öffentliche Interesse gegenüber dem behaupteten entgegengesetzten privaten Interesse abzuwägen.

c. Schliesslich kennt das Strafrecht die Einsprache im Strafbefehlsverfahren. Sie ist bei uns in § 14 der Strafprozessordnung geregelt. Der Strafbefehl ist nur in einfachen Fällen mit klar gelagerten Verhältnissen und geringer Strafsanktion möglich. Er wird vom Einzelrichteramt erlassen, das seinen Entscheid allein auf die Akten stützt. Die beschuldigte Person wird vor Erlass des Strafbefehls nicht angehört. Ist

sie mit dem Strafbefehl nicht einverstanden, kann sie dagegen Einsprache erheben. Dann eröffnet das Untersuchungsrichteramt eine Strafuntersuchung.

2. Die Einsprache gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz

a. So wie unser Verwaltungsrechtspflegegesetz die Einsprache ausgestaltet hat (§§ 34 ff.) und namentlich die Überprüfung des Entscheids durch diejenige Behörde verlangt, die ihn gefällt hat, ist die Einsprache nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen der strittige Entscheid lediglich summarisch begründet wurde. Eine nur summarische Begründung verunmöglicht es der betroffenen Person, den Entscheid allenfalls bei der Rechtsmittelinstanz sachgerecht anzufechten. Die Anfechtung setzt nämlich voraus, dass sich sowohl die vom Entscheid betroffene Person als auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des strittigen Entscheids informieren können. Deshalb müssen im Entscheid diejenigen Überlegungen aufgeführt sein, die beim Erlass massgebend waren und auf die sich der Entscheid letztlich stützt.

Nun ist es aber aus Gründen der Praktikabilität und Verwaltungsökonomie nicht immer möglich und angezeigt, die wesentlichsten Gesichtspunkte eines Entscheids darzulegen. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Entscheid an eine Vielzahl von Adressatinnen und Adressaten gerichtet ist. Bei der Erhebung der Feuerwehersatzabgabe von hundert Franken im Sinne von §§ 43 ff. des Feuerschutzgesetzes handelt es sich um einen derartigen Fall. Hier geht es um eigentliche Massenverwaltung.

In diesem Bereich ist die Möglichkeit der Einsprache sinnvoll. Wo zahlreiche schematische Verwaltungsakte zu erlassen sind, ist nämlich die Fehlerquelle etwa aufgrund von Missverständnissen oder fehlerhafter Dateneingabe oder unvollständiger Personalangaben erfahrungsgemäss grösser als bei Einzelentscheiden. In den Fällen der Massenverwaltung soll die entscheidende Behörde die Fehler selbst korrigieren können, kennt sie letztlich doch die Akten am besten. Um solche Fehler zu korrigieren, soll nicht das aufwändige Beschwerdeverfahren nötig sein mit Schriftenwechsel und Ausarbeitung eines ausführlichen Beschwerdeentscheides. Mit dem Motionär halten wir deshalb die Möglichkeit der Einsprache im Verfahren betreffend Ersatzabgabe im Sinne von §§ 43 f. des Feuerschutzgesetzes für sinnvoll.

b. Demgegenüber entsprechen die übrigen vom Feuerschutzgesetz erfassten und geregelten Sachbereiche nicht typischerweise jene Fälle, die der Gesetzgeber erstinstanzlich mit der Einsprache erledigt wissen wollte. Hier geht es vor allem etwa

um die Höhe von Beiträgen an Brandschutzmassnahmen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Erstellung eines Löschweihers, oder dem Einbau oder der Sanierung von Brandmeldeanlagen, aber auch um die Beitragshöhe bei der Neuanschaffung oder dem Ersatz von Feuerwehrfahrzeugen. Alle diese Entscheide gehören nicht in die Kategorie der Massenverwaltung, sondern betreffen einen Einzelfall und setzen voraus, dass sich die entscheidende Behörde eingehend mit den sich stellenden, teils komplexen Fragen auseinandersetzt, den Sachverhalt sorgfältig abklärt und die Rechtslage prüft. Dies mündet regelmässig in einer einlässlichen Begründung des Entscheids aus.

In diesen Fällen ist die Einsprache nicht sinnvoll. Wird gegen einen solchen Entscheid, der nicht zur Massenverwaltung zu zählen ist, Einsprache erhoben, sieht sich die entscheidende Behörde gezwungen, ihren zuvor bereits sorgfältig begründeten Entscheid nochmals zu überprüfen, diesmal jedoch nicht als erste Instanz, sondern diesmal in ihrer Funktion als Einsprache-Instanz. In dieser Funktion hat sie in der Sache neu zu entscheiden. Angesichts der bereits vorliegenden und in aller Regel ausführlichen Begründung besteht für die entscheidende Behörde in solchen Fällen meistens kein Spielraum, im Einspracheverfahren anders zu entscheiden als in ihrer Funktion als erste Instanz. Abgesehen davon, dass der Rechtsmittelweg in diesen Fällen unnötigerweise verlängert wird, bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt, bedeutet hier die Einsprache für die entscheidende Behörde eine unnötige Mehrarbeit.

3. Fazit

Aufgrund dieser Ausführungen teilt deshalb der Regierungsrat die Auffassung des Motionärs, dass - mit Ausnahme der Entscheide über die Erhebung der Ersatzabgabe gemäss §§ 43 f. - alle übrigen Entscheide, die gestützt auf das Feuerschutzgesetz gefällt werden, die Einsprachemöglichkeit wegfallen und direkt die Weiterzugsmöglichkeit an den Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde im Sinne von §§ 39 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vorgesehen werden soll. Entsprechend ist das Feuerschutzgesetz anzupassen.

B. VERWALTUNGSGERICHTSBESCHWERDE

1. Der Anspruch auf Beurteilung eines Streits durch eine richterliche Behörde

a. In der Volksabstimmung vom 12. März 2000 wurde auf Bundesebene die Justizreform angenommen (AS 2002, Seiten 3148 ff.). Ein Element dieser Reform ist die Verbesserung des Rechtsschutzes. Im Zentrum steht Art. 29a der Bundesverfassung (BV) mit der Überschrift „Rechtsweggarantie“. Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Dieser Verfassungsbestimmung liegt der Gedanke zugrunde, dass es zu den Aufgaben des Rechtsstaats gehört, seinen Bürgerinnen und Bürgern staatlichen Schutz seiner Rechte zu gewähren, und zwar durch ein unabhängiges Gericht. Es genügt also nicht, dass irgendeine staatliche Instanz, welche die spezifische Unabhängigkeit eines Gerichts nicht besitzt, den Rechtsschutz gewährt. Vielmehr muss der Zugang zum Richter offen sein (BBl 1997 I 502).

Die neu in Art. 29a BV verankerte Rechtsweggarantie ist allerdings noch nicht in Kraft getreten und entfaltet deshalb auch noch keine Rechtswirkungen. Diese Bestimmung soll gleichzeitig mit dem Bundesgerichtsgesetz in Kraft gesetzt werden (BBl 2001, 4615). Nach dem derzeitigen Stand der Planung soll das Bundesgerichtsgesetz im Jahre 2007 in Kraft gesetzt werden. Trotzdem soll im Folgenden geprüft werden, ob der Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung im Feuerchutzgesetz nicht jetzt schon aufgehoben werden soll.

b. Durch die in Art. 29a BV statuierte allgemeine Rechtsweggarantie hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten, unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen, Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde mit umfassender Prüfungsbefugnis in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht; dagegen gewährleistet die Rechtsweggarantie keine Angemessenheitsüberprüfung.

c. Dieser grundrechtliche Anspruch auf Zugang zum Gericht geht über den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK hinaus (vgl. Botschaft BV, BBl 1997 I 503). Diese Bestimmung der EMRK sieht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung für das Straf- und Zivilrecht vor, aber auch für jene Bereiche des Verwaltungsrechts, soweit die im Verwaltungsrecht zu beurteilenden Ansprüche zivilrechtlichen

Charakter haben. In welchen Fällen von einem Anspruch mit zivilrechtlichem Charakter gesprochen werden kann, hat der Europäische Gerichtshof bis anhin nicht definiert, "er versucht vielmehr, dem Auslegungsproblem in evolutiver Weise zu begegnen, wobei bisher der Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 in kontinuierlicher Rechtsprechung ständig erweitert wurde" (Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2.A., Strassburg, 1996). Der Regierungsrat hat in einem Beschwerdeentscheid in einer Feuerschutzsache festgehalten, dass dem Beschwerdeführer die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht offen steht, obwohl gemäss § 60 Abs. 2 des Feuerschutzgesetzes der Regierungsrat endgültig entscheidet (RRB vom 9. Dezember 2003). Im damaligen Fall ging es aber um die Duldungspflicht des Grundeigentümers zur Erstellung eines Hydranten. Damit war sein Eigentum betroffen, so dass ein zivilrechtlicher Anspruch im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK vorlag. Das war im vom Motionär erwähnten Fall der Stadt Zug nicht möglich, weil sich ein Gemeinwesen nicht auf die EMRK berufen kann. Deshalb ist hier Bezug zu nehmen auf Art. 29a BV.

d. Unter den Begriff "richterliche Behörde" fallen nicht nur institutionalisierte und als "Gericht" bezeichnete Justizorgane, die als Kollegium Recht sprechen, sondern jedes Organ mit richterlicher Unabhängigkeit, also auch Einzelrichter oder Rekurskommissionen. Dieser Anforderung entsprechen verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen, die der Weisungsbefugnis einer oberen Behörde unterstehen, ebenso wenig wie der Regierungsrat oder der Bundesrat als oberste Exekutivbehörden. Zwar wird das Bundesgericht den konkreten Gehalt der neuen Verfassungsbestimmung noch zu präzisieren haben. Gesetzliche Zugangsbeschränkungen gemäss Art. 29a Satz 2 BV werden jedoch nur mit überwiegenden öffentlichen Interessen - etwa mit der Funktionsfähigkeit der Gerichte und der Verwaltung oder mit der Rechtssicherheit - gerechtfertigt werden können. Zusätzlich werden Einschränkungen der Rechtsweggarantie im Hinblick auf den in Frage stehenden Regelungszweck verhältnismässig sein müssen. Die bisherige Lehre geht jedenfalls von einem restriktiven Verständnis der Ausnahmeklausel von Art. 29a Satz 2 BV aus. Als Grund für eine Ausnahme wird etwa die mangelnde Justiziabilität einer Frage genannt, beispielsweise Regierungsakte, bei denen sich vorwiegend politische Fragen stellen, die einer richterlichen Überprüfung nicht zugänglich sind (vgl. B. Waldmann, Justizreform und öffentliche Rechtspflege - quo vadis?, AJP 2003, 752).

e. Weiter verpflichtet Art. 191 b Abs. 1 BV die Kantone, für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aufgrund gemeindlichen wie kantonalen Verwaltungsrechts

richterliche Behörden zu bestellen, wobei der Zugang zu den Gerichten wiederum nur nach Massgabe von Art. 29a Satz 2 BV eingeschränkt werden kann. In diesem Sinne wird gemäss Art. 80 Abs. 2 des Vorentwurfs des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) künftig jeder Kanton eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit allgemeiner Zuständigkeit und grundsätzlich voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle aufzuweisen haben (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001, 4326).

2. Fazit

In Berücksichtigung der im Hinblick auf das Inkrafttreten der Rechtsweggarantie ohnehin anstehenden Anpassung des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist es folgerichtig, dem Begehren zu entsprechen und die Regelung im Feuerschutzgesetz der allgemeinen Ordnung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes mit der Generalklausel hinsichtlich der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes anzupassen.

C. ANTRAG

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

die Motion Hans Christen vom 29. August 2003 betreffend Änderung der Rechtspflegevorschriften des Gesetzes über den Feuerschutz erheblich zu erklären und die Rechtspflegevorschriften des Feuerschutzgesetzes im vorgeschlagenen Sinne zu ändern.

Zug, 1. Februar 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio