

INTERPELLATION VON KARL RUST

BETREFFEND KOSTENPFLICHT ZUR EINDÄMMUNG LEICHTFERTIGER  
EINSPRACHEN, VERWALTUNGSBESCHWERDEN UND VERWALTUNGS-  
GERICHTSBESCHWERDEN  
(VORLAGE NR. 1386.1 - 11871)

UND

INTERPELLATION DER FDP-FRAKTION

BETREFFEND VEREINFACHUNG UND BESCHLEUNIGUNG VON  
BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN  
(VORLAGE NR. 1414.1 - 11971)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 23. MAI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. November 2005 haben Kantonsrat Karl Rust, Zug, und 46 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner eine Interpellation eingereicht. Der Kantonsrat hat den Vorstoss an seiner Sitzung vom 22. Dezember 2005 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

Am 27. Februar 2006 hat überdies die FDP-Fraktion eine Interpellation betreffend Vereinfachung und Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren eingereicht. Diesen Vorstoss hat der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 30. März 2006 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

Wir gliedern die Interpellationsantwort in je einen allgemeinen Teil, um die Anliegen der Interpellationen auch in einen weiteren Rahmen zu stellen, und beantworten im zweiten Teil die Fragen.

Unsere Antwort gibt auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug wieder. Eingeflossen sind überdies Stellungnahmen von Seiten der gemeindlichen Baubehörden, die Baubewilligungs- und Baueinspracheverfahren führen.

## **I. Einleitung**

### **A. Zur Interpellation von Karl Rust**

#### **1. Zum verfassungsmässigen Rechtsschutz**

Die Interpellation betrifft die Rechtsmittelverfahren in Verwaltungssachen, vor allem in Kombination mit dem Baubewilligungsverfahren. Rechtsmittel sind förmliche, vom Gesetz umschriebene Eingaben einer rechtsuchenden Person an die zuständige Behörde, damit diese in der Sache entscheide. Rechtsmittel stehen allen Parteien eines Verfahrens zu. Zu den Parteien zählen jene Personen, die ein Verfahren durch Gesuch oder sonst wie in Gang setzen, jedenfalls aber vom Entscheid berührte Personen, im Baubewilligungsverfahren beispielsweise die Nachbarn. In diesem Sinne sind Gesuchsteller und Dritte einander gleichgestellt. So will es Art. 29 der Bundesverfassung, der jeder Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen eine gleiche und gerechte Behandlung sowie eine Beurteilung innert angemessener Frist garantiert. Art. 29a der Bundesverfassung (Inkrafttreten voraussichtlich am 1. Januar 2007) spricht jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten zudem den Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde zu. Verfahrens- und Rechtsweggarantie der beiden Verfassungsartikel bedeuten im vorliegenden Zusammenhang, dass keine Verfahrenspartei von vornherein zurückgesetzt und keiner der Rechtsweg abgeschnitten oder von vornherein erschwert werden darf. Wer zur Einsprache berechtigt ist, muss gehört werden, desgleichen wer zur Verwaltungsbeschwerde berechtigt ist.

Bei der Durchführung dieser Verfahren erhebt jedes Gemeinwesen Gebühren, um Kosten zu decken, und spricht Parteientschädigungen zu, wenn eine Partei obsiegt und ihr wegen der Vertretung ihrer Interessen im Verfahren ein besonderer Aufwand erwachsen ist. Die Gebühren und Parteientschädigungen dürfen jedoch nie ein Ausmass annehmen, das einer Partei die Wahrnehmung der Rechte geradezu verunmöglicht. Sonst wären die verfassungsmässigen Garantien verletzt.

## 2. Rechtsschutz in Verwaltungssachen im Kanton Zug

Das Verwaltungsverfahren und die mit ihm verknüpften Rechtsmittel sind im Kanton Zug grundsätzlich im Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) geregelt. Das Gesetz enthält allgemeine Bestimmungen über das Verfahren, umschreibt den Entscheid als Begriff, die Kosten und Parteientschädigung sowie die Rechtsmittelverfahren. Diese umfassen die Einsprache in den von der Rechtsordnung vorgesehenen Fällen, die Verwaltungsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowie einige spezielle Verfahren.

Die Einsprache nach Verwaltungsrechtspflegegesetz ist eine Aufforderung an die Behörde, die bereits entschieden hat, ihren Entscheid zu überdenken und nach den Anträgen des Einsprechers neu zu fassen (§ 34 VRG; Beilage). Davon zu unterscheiden ist die Baueinsprache nach § 45 Abs. 2 und 3 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 26. November 1998 (BGS 721.11). Die Baueinsprache erfolgt vor dem jeweiligen Entscheid in einem Baubewilligungsverfahren. Wer Einsprache erhebt, tritt während der Auflage des Baugesuchs ins Verfahren ein und nimmt danach wie der Gesuchsteller selbst am Verfahren teil.

Die Baubehörde, nach § 7 Abs. 3 PBG meist der Gemeinderat, braucht wegen einer Einsprache das Verfahren keineswegs zu verlängern. Sie ist jedoch verpflichtet, sich mit den Argumenten einer Einsprache auseinander zu setzen und sie im Entscheid über das Baugesuch zu bedenken. Einspracheentscheid und Baubewilligung (Entscheid über das Baugesuch) erfolgen gleichzeitig (§ 46 Abs. 2 PBG).

Die vom Entscheid Betroffenen können mit Verwaltungsbeschwerde den Rechtsweg fortsetzen. Sofern der Regierungsrat auf die Sache eintritt, überprüft er den Entscheid der Vorinstanz vollumfänglich (§ 39 VRG). Erst vor Verwaltungsgericht erfolgt die Überprüfung im engeren Rahmen der gestellten Rechtsbegehren (§ 71 VRG).

## 3. Verfahrenskosten und Parteientschädigung im Besonderen

Auf allen Stufen des Verfahrens fallen Kosten an und geht es um die bereits erwähnten Parteientschädigungen. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz enthält dazu in den allgemeinen Bestimmungen einen eigenen Abschnitt (§§ 22 ff. VRG). Es stellt

fest, dass Verwaltungsbehörden für ihre Amtshandlungen Gebühren nach Tarif erheben (§ 22 Abs. 1 VRG), dass die Behörde von demjenigen, der eine Amtshandlung beantragt oder ein Verfahren einleitet, einen angemessenen Kostenvorschuss verlangen kann (§ 26 Abs. 1 VRG) und dass in erstinstanzlichen Verfahren keine Parteientschädigungen zugesprochen werden, in Rechtsmittelverfahren jedoch der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine solche Entschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zugesprochen werden muss (§ 28 Abs. 1 und 2 VRG).

Damit ist kurz gefasst auch in Baubewilligungs- und ihnen angeschlossenen Verwaltungsbeschwerdeverfahren alles geregelt. Da eine Verwaltungsbehörde für Amtshandlungen stets Gebühren nach Tarif erheben kann, ist auf den Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1) zu verweisen. Dort heisst es zunächst, dass die Einwohnergemeinden in ihren Bauordnungen von den in den Ziff. 48 bis 60 enthaltenen Ansätzen abweichen können (Ziff. 117 des Verwaltungsgebührentarifs). Gemeint sind die Ansätze des Verwaltungsgebührentarifs insbesondere für Baukontrollen und Baubewilligungen. Die Bauordnungen der Einwohnergemeinden enthalten meist besondere Regelungen und machen von der ihnen mit Ziff. 117 des Verwaltungsgebührentarifs gegebenen Freiheit Gebrauch.

Gebühren für Entscheide über Baueinsprachen legt der Verwaltungsgebührentarif nicht eigens fest.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz unterscheidet sonst für die erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren zwischen jenen, die eine Partei selber in Gang setzt oder an denen sie sich aus Eigeninteresse beteiligt, von jenen Verfahren, die umgekehrt von einer Behörde ausgehen. Wer aus Eigeninteresse handelt, muss sich Kosten gefallen lassen. Wer eine Einsprache - keine Baueinsprache - nach § 34 VRG erhebt, muss jedoch nur dann zusätzliche Kosten auf sich nehmen, wenn er mutwillig, d.h. ohne einsichtigen Grund Einsprache erhoben hat. Ist der Entschluss, Einsprache zu erheben, durchaus verständlich und jedenfalls nicht abwegig, dann ist der finanzielle Aufwand für den Einsprachenentscheid in den Kosten für das erstinstanzliche Verfahren sozusagen eingeschlossen. Wie gesagt geht es hier nicht um die Baueinsprachen.

In Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sind Kostentragung und Zusprechung von Parteientschädigungen im Kanton Zug nach landesweit geltenden Regeln geordnet. Die Ansätze sind so bemessen, dass auch weniger gut Bemittelte den Rechtsschutz suchen können und nicht von vornherein auf den von Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung geebneten Pfad der unentgeltlichen Rechtspflege verwiesen werden. Die Kosten eines Verwaltungsbeschwerde- oder Verwaltungsgerichtsentscheids sind wie auch die Parteientschädigungen immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Je nach ihrer Höhe ist auch der Kostenvorschuss im Einzelfall zu bemessen. Eine einhellige Meinung über die Ansätze wird es nie geben. Festzustellen ist, dass im Kanton Zug die Ansätze in den vergangenen Jahren erheblich erhöht wurden, jedoch im Vergleich zu anderen Kantonen nicht an die Spitze gestossen sind.

#### 4. Einigung statt Urteil

In der Interpellation schwingt die Vermutung mit, Rechtsmittel würden leichtfertig und sogar missbräuchlich ergriffen, was volkswirtschaftlichen Schaden verursache, in dem beispielsweise der Wohnungsbau verteuert werde. Die Baudirektion hat im Hinblick auf eine Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes im Jahr 2001 ein „Rechtsgutachten über Massnahmen gegen missbräuchliche Rechtsmitteleinlegung unter Berücksichtigung des Planungs- und Baurechts im Kanton Zug“ durch PD Dr. Isabelle Häner, Zürich, erstellen lassen, da Kantonsrat Karl Rust und 16 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner in einer Interpellation betreffend Massnahmen beim neuen Planungs- und Baugesetz (PBG) zur Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren fünf Fragen u.a. nach missbräuchlichen Baueinsprachen aufgeworfen hatten (Vorlage Nr. 716.1 - 9988, an der Kantonsratssitzung vom 28. Oktober 1999 mündlich beantwortet). Die Gutachterin kam zum Schluss, dass der Zugang zum Verfahren, mithin die Rechtsmittelbefugnis infolge der Vorgaben durch das Bundesrecht nicht eingeschränkt werden könne. Verfahrenskosten und Parteientschädigungen dürften nicht derart hoch ausfallen, dass das Prozessieren übermässig erschwert werde. Zulässig sei es nach § 60 der Kantonsverfassung, den Streitwert als Massstab zu nehmen. - Um auf das erstinstanzliche Verfahren zurück zu kommen: Baueinspracheverfahren bedeuten grundsätzlich keinen zeitlichen Mehraufwand. Die Baubehörde muss ja von Amtes wegen die Übereinstimmung eines Gesuchs mit dem geltenden Recht vollumfänglich prüfen. Sie hat die Ordnungsfrist

nach § 46 Abs. 3 Bst. b PBG zu beachten. Das Verfahren muss innert drei Monaten abgewickelt werden. Allerdings ist die Baubehörde auch gut beraten, je nach Gegenstand der Einsprache mit den Parteien zu verhandeln und eine Einigung zu versuchen. Dasselbe gilt für Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Dort ist es an der Tagesordnung, dass die instruierende Direktion mit den Parteien Augenscheine und Verhandlungen durchführt, um eine Einigung zu erzielen.

Einsprachen und Verwaltungsbeschwerden wie auch Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind nicht einfach lästig, unüberlegt und chancenlos. Die Behörde gibt in rund einem Drittel der Fälle den Einsprechern und Beschwerdeführern Recht. Umgekehrt heisst das jedoch, dass die überwiegende Zahl der Entscheide haltbar ist. Wenn sich das erst vor Verwaltungsgericht oder gar vor Bundesgericht erweist, ist der zeitliche Aufwand und sind unter Umständen Verzögerungsschäden sehr gross. Die Interpellation macht zu Recht darauf aufmerksam. Verfassungsmässige Garantien für Rechtsuchende und volkswirtschaftlicher Anspruch stehen in einem Spannungsfeld, das nur kleiner wird, wenn die Behörden auf jeder Ebene umsichtig handeln, die Parteien zu einigen versuchen und für rasche Entscheide sorgen.

## **B. Zur Interpellation der FDP-Fraktion**

### **1. Bauanzeige**

Der Kanton Zug hat mit Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes Anfang des Jahres 2000 das Instrument der Bauanzeige eingeführt. Nicht mehr jede Baute oder Anlage bedarf einer Baubewilligung. Wo die Tragweite eines baulichen Objektes und das Interesse für Einspracheberechtigte oder die Öffentlichkeit gering sind, genügt es, wenn die Bauherrschaft der zuständigen Gemeindebehörde ihre Bauabsicht anzeigt. Dann muss diese einen Einwand erheben, falls sie mit dem Vorhaben nicht einverstanden ist. Stillschweigen gilt als Zustimmung. Die Handhabung der Bauanzeige ist Sache der Baubehörde, d.h. des zuständigen Gemeinderates bzw. der von ihm bezeichneten unteren gemeindlichen Behörde (§ 7 Abs. 4 PBG). Die Praxis der Einwohnergemeinden ist gut eingespielt. Einer Umfrage der Baudirektion bei den gemeindlichen Bauchefs zufolge ist an § 44 Abs. 2 PBG nichts zu ändern.

Nebst der Bauanzeige gibt es auch das vereinfachte Baubewilligungsverfahren nach § 45 Abs. 4 PBG, wonach in einfachen Fällen von der Auflage und Publikation eines Baugesuchs abgesehen werden kann.

Festzuhalten ist somit, dass Baubewilligungsverfahren mit Auflage und Publikation, vereinfachtes Baubewilligungsverfahren und Bauanzeige der Bauherrschaft und der Baubehörde eine verhältnismässige Verfahrenswahl ermöglichen.

## 2. Baufreigabe trotz hängiger Verwaltungsbeschwerde

Die FDP-Fraktion nimmt ausdrücklich Bezug auf eine Abweichung vom Verwaltungsrechtspflegegesetz durch § 67 Abs. 3 PBG. Diese Bestimmung verpflichtet die Beschwerdeinstanz in Verfahren, wo es um einen gemeindlichen Entscheid über ein Baugesuch oder eine Baueinsprache geht, vorweg zu prüfen, ob mit Zwischenentscheid die Bauarbeiten trotz hängiger Beschwerde ganz oder teilweise freigegeben werden können. Ein positiver Zwischenentscheid ist dann möglich, wenn diese Freigabe den bevorstehenden Beschwerdeentscheid nicht präjudiziert.

Die Spezialvorschrift des Planungs- und Baugesetzes will einen Ausgleich zwischen zwei Prinzipien schaffen. Auf der einen Seite haben Verwaltungsrechtsmittel wie die Verwaltungsbeschwerde in aller Regel aufschiebende Wirkung (§ 45 VRG), sofern die Vorinstanz nicht aus zwingenden Gründen den sofortigen Vollzug angeordnet hat. Dieses Prinzip ist einleuchtend, wäre doch eine Verwaltungsbeschwerde sinnlos, wenn stets vollendete Tatsachen geschaffen würden. Auf der anderen Seite gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Ein Entscheid soll nur soweit aufgeschoben bleiben, wie er auch im Sinne einer beschwerdeführenden Partei überprüft werden muss. Bei Bauvorhaben sind häufig Einzelheiten umstritten, nicht aber ein Vorhaben insgesamt. Beispielsweise präjudiziert eine Baugrube oder ein Rohbau den Beschwerdeentscheid nicht, in dem es um die Umgebungsgestaltung geht. In der Praxis hat sich das Instrument der Baufreigabe nach § 67 Abs. 3 PBG bewährt.

## 3. Legitimation zu Baueinsprachen und zu Verwaltungsbeschwerden in Bausachen

Die Berechtigung zur Ergreifung von Einsprachen und Verwaltungsbeschwerden hängt nicht allein von der Gesetzgebung im Kanton Zug ab. Sie ist immer im Zusammenhang mit Bundesrecht zu sehen. Wo dieses im Spiel ist und von einer gemeindlichen oder kantonalen Behörde direkt angewandt werden muss, gilt ab

1. Januar 2007 aufgrund einer Verweisung von Art. 33 Abs. 3 Bst a RPG das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG). Artikel 48 VGG umschreibt die Beschwerdeberechtigung wie folgt:

„<sup>1</sup>Zur Beschwerde ist berechtigt, wer:

- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat;
- b. durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist; und
- c. ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

<sup>2</sup>Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.“

Der Kanton Zug muss die Bundesgesetzgebung einhalten.

#### 4. Rechts- oder Ermessenskontrolle

Nach § 12 VRG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Sie muss nach § 18 VRG das Recht von Amtes wegen anwenden. Das gilt ohne Abstriche im erstinstanzlichen Verfahren, somit auch im Verfahren der Baueinsprache. Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache neu (§ 39 VRG). Folgerichtig können vor der Behörde alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheides gerügt werden (§ 42 Abs. 1 VRG).

Könnte die Beschwerdeinstanz nicht mehr in der Sache neu entscheiden, sondern nur noch prüfen, ob die Rechtsanwendung durch die Vorinstanz richtig erfolgt ist, während Ermessensfragen ausser Acht blieben, müsste sie in jedem Fall möglichst genau abklären, wo Rechtsfragen einschliesslich der Frage der Ermessensüberschreitung und des Ermessensmissbrauchs bestehen und wo die reine Ermessensausübung anfängt. Für die Speditivität eines Verfahrens wäre damit nichts gewonnen, wohl aber würde für ein nachfolgendes Verwaltungsgerichtsverfahren zusätzlicher Konfliktstoff geschaffen.



## II. Fragenbeantwortung

### A. Interpellation von Karl Rust

#### 1. Einsprachen:

- 1.1 *Änderung der Bestimmungen für allgemeine Einsprachen gemäss §§ 34 - 38 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1), in dem Sinne, dass eine Kostenvorschusspflicht für Einsprechende und eine Kostentragung bei Abweisung der Einsprachen ganz oder teilweise eingeführt wird (über die Mutwilligkeit gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 2 VRG hinaus)?*

Nein, wir sind nicht bereit, die Verpflichtung der verfahrensleitenden Behörde einzuführen, in jedem Fall einen Kostenvorschuss zu verlangen. Im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren trägt im Übrigen die Partei, welche die Amtshandlung in ihrem eigenen Interesse beantragt oder durch ihr Verhalten veranlasst hat, die Kosten selber (§ 23 Abs. 1 Ziff. 1 VRG). Ist der Entscheid danach Gegenstand eines Einspracheverfahrens, soll diese Überprüfung eines bereits getroffenen Entscheides weiterhin nur dann Kostenfolgen für den Einsprecher haben, wenn er mutwillig handelt. Die Behörde hat ja ihren Entscheid, der Gegenstand einer Einsprache geworden ist, wohl überlegt getroffen und muss ihn einspracheweise nicht von Grund auf neu erarbeiten. An § 23 und § 26 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist daher nichts zu ändern. Die Kostenregelung ist in sich schlüssig.

- 1.2 *Änderung der Bestimmung für Baueinsprachen gemäss § 67 Abs. 2 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 721.11), in dem Sinne, dass eine Kostenvorschusspflicht bei Baueinsprachen und eine Kostentragung bei Abweisung der Einsprachen ganz oder teilweise eingeführt wird (über missbräuchliche Rechtsmittel gemäss § 67 Abs. 4 PBG hinaus)?*

Da Baueinsprachen nicht zu den Rechtsmitteln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gehören, sondern im Planungs- und Baugesetz separat geregelt sind, fragt sich, ob die Baubehörde von den Einsprechenden einen Kostenvorschuss nach der allgemeinen Regel des § 26 VRG verlangen kann. Daraus ergäbe sich eine unterschiedliche Praxis für Einsprachen nach VRG und Einsprachen nach PBG. Nach VRG können Einsprechenden nur bei Mutwilligkeit Kosten für den

erstinstanzlichen Entscheid auferlegt werden (§ 23 Abs. 1 Ziff. 2 VRG), weshalb ein Kostenvorschuss von vornherein ausser Betracht fällt, da nicht Kosten voraus in Rechnung gestellt werden können, für die das Gesetz in der Regel keine Grundlage bietet. Das Planungs- und Baugesetz stellt für die Baueinsprache keine speziellen Regeln auf, was Kostenpflicht und Kostenvorschuss betrifft. Naheliegend ist eine Praxis, die sich an § 23 Abs. 1 Ziff. 2 VRG anlehnt. Kosten sollen auch im Baueinspracheverfahren nur dann erhoben werden, wenn Mutwilligkeit im Spiel ist. Die Baubehörde muss sich im erstinstanzlichen Verfahren mit dem Sachverhalt gründlich auseinander setzen, weshalb eine Baueinsprache kaum zusätzlichen Abklärungsbedarf ergeben sollte. Es bleibt damit in der Regel bei der Kostenpflicht jener Partei, „welche die Amtshandlung in ihrem eigenen Interesse beantragt ... hat“. Das ist der Baugesuchsteller bzw. die Baugesuchstellerin.

## 2. Verwaltungsbeschwerden:

2.1. *Ist der Regierungsrat bereit, die bereits bestehenden Kostenvorschüsse nach Einreichung einer Verwaltungsbeschwerde zu erhöhen (§ 26 Abs. 1 VRG in Verbindung mit dem Regierungsratsbeschluss vom 12. August 2003)? Wenn ja, um wie viel?*

Die Kostenvorschüsse in Verwaltungsbeschwerdeverfahren belaufen sich in der Regel auf Fr. 800.-- und können bei mutmasslich besonders grossem Aufwand bis auf Fr. 2000.-- erhöht werden. Der Ansatz ist angemessen. Erfahrungsgemäss lassen sich mit einem hohen Kostenvorschuss nur wenige Verfahren überhaupt vermeiden.

2.2 *Ist der Regierungsrat bereit, die Gebühren und Parteientschädigungen bei Unterliegen von Beschwerdeführenden zu erhöhen (§§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 und 28 Abs. 2 VRG in Verbindung mit dem Regierungsratsbeschluss vom 12. August 2003 betreffend Kostenvorschüsse, Gebühren und Parteientschädigungen im Verwaltungsbeschwerdeverfahren)? Wenn ja, um wie viel?*

Die Gebühren und Parteientschädigungen liegen im Kanton Zug auf mittlerer Höhe. Der Regierungsrat hat sie mit Beschluss vom 12. August 2003 grundsätzlich festgelegt. In Verwaltungsbeschwerdeverfahren liegen die Kosten

zwischen Fr. 300.-- und Fr. 4'400.--, im Mittel bei Fr. 1'200.-- für den Beschwerdeentscheid. Die Parteientschädigungen reichen von Fr. 500.-- bis Fr. 6'000.--, im Mittel sind es ebenfalls Fr. 1'200.--. Daran ist unseres Erachtens nichts zu ändern.

### 3. Verwaltungsgerichtsbeschwerden:

*Ist das Verwaltungsgericht bereit, die Kostenvorschüsse, Verfahrenskosten und die Parteientschädigungen gemäss § 22 Abs. 2 VRG in Verbindung mit der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (BGS 162.12) zu erhöhen? Wenn ja, um wie viel?*

#### *3.1 Kostenpflicht bei verwaltungsgerichtlichen Verfahren*

Von den vom Verwaltungsgericht zu beurteilenden Sachgebieten sind nur die Beschwerden und Rekurse aus dem verwaltungs- und steuerrechtlichen Bereich der Kostenpflicht unterstellt. Dies bedeutet, dass alle Beschwerdeverfahren aus dem Bereich der Sozialversicherung und des Fürsorgerechts (fürsorgerische Freiheitsentziehung) von Gesetzes wegen kostenlos sind. Dies ergibt sich für den Bereich der Sozialversicherung aus Art. 61 lit. a des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1). Für den Bereich des Fürsorgerechts ergibt sich die Kostenlosigkeit des Verfahrens aus § 79 g VRG und § 50<sup>bis</sup> des Gesetzes über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970 (BGS 821.1). In der verwaltungsrechtlichen Kammer sind zudem alle Verfahren betreffend Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht kostenlos. Bezogen auf das Jahr 2005 ergibt sich, dass es bei den 400 Neueingängen für das Verwaltungsgericht nur bei 62 Beschwerdeverfahren aus der verwaltungsrechtlichen Kammer und bei 30 Rekursverfahren aus der abgaberechtlichen Kammer gesetzlich zulässig war, Verfahrenskosten zu erheben. Dies bedeutet, dass bei 308 Verfahren von Gesetzes wegen keine Kosten erhoben werden durften.

### 3.2 *Kostenverteilung und Kostenbefreiung*

Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Wenn keine Partei ganz obsiegt, sind die Kosten in dem Verhältnis zu teilen, in welchem die Parteien unterlegen sind (§ 23 Abs. 2 VRG). Von Bedeutung ist die Bestimmung von § 24 VRG. Nach dieser Bestimmung darf das Verwaltungsgericht den Behörden des Kantons Zug keine Kosten auferlegen. Auch den Gemeinden darf das Gericht nur Verfahrenskosten auferlegen, wenn diese am Ausgang des Verfahrens wirtschaftlich interessiert sind oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben haben (§ 24 Abs. 2 VRG). Zu beachten ist weiter § 25 VRG, der die Kostenbefreiung regelt. In besonderen Fällen, vorab wenn die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Gerichtskosten ganz oder teilweise erlassen werden. Aus diesen Angaben ergibt sich, dass in all den Fällen, in denen der Kanton oder eine Gemeinde unterliegen - in der Regel - keine Kosten auferlegt werden dürfen.

### 3.3 *Berechnung der Spruchgebühr bzw. der Verfahrenskosten im Einzelfall*

Zu beachten ist vorerst § 60 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, der besagt, dass die Kosten eines Prozessverfahrens dem Streitwert angemessen sein sollen. Nachdem es aber bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten vielfach nicht möglich ist, einen Streitwert zu bestimmen, müssen noch andere Kriterien für die Festsetzung der Spruchgebühr beachtet werden. Diese sind in § 1 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (Kostenverordnung, BGS 162.12) festgehalten. Der gesetzliche Rahmen liegt bei Fr. 40.-- bis Fr. 4'000.--. Gemäss dem erwähnten § 1 der Kostenverordnung richtet sich die Spruchgebühr nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichtes, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert und den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit. Es geht also um ein Abwägen verschiedener Gesichtspunkte, die von Fall zu Fall verschieden sind. In ausserordentlichen

Fällen ist das Gericht an die obere Bemessungsgrenze nicht gebunden (es sind daher auch schon Spruchgebühren von Fr. 28'000.-- ausgefällt worden).

### 3.4 Regelungen in den Nachbarkantonen

- Im Kanton *Schwyz* liegt der gesetzliche Rahmen für die Behandlung und den Entscheid einer Beschwerde oder einer Revision für das Verwaltungsgericht bei Fr. 100.-- bis Fr. 7'000.--,
- im Kanton *Luzern* bei Fr. 100.-- bis Fr. 20'000.--,
- im Kanton *Aargau* bei Fr. 26.-- bis Fr. 10'420.--,
- im Kanton *Zürich* in der Regel bei Fr. 1'000.-- bis Fr. 50'000.--, wobei die Gebühr bei summarischer Begründung oder formeller Erledigung bis auf einen Fünftel der Ansätze herabgesetzt werden kann.

Das Verwaltungsgericht hat am 15. Februar 2006 bei den Verwaltungsgerichten der umliegenden Kantone eine Umfrage bezüglich der zurzeit geltenden Spruchgebühren für einzelne vergleichbare Sachgebiete durchgeführt. Auf telefonische Anfrage hin ergab sich Folgendes:

<i>Sachgebiet</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>	<i>Schwyz</i>	<i>Zug</i>
Bausachen (einfach)	3'000	1'000	1'500	1'000
Allg. Verwaltungsrecht (leicht)	2'000	1'000	800-1'000	800-1'000
Submissionen	10 % *	800-3'000*	1'500-3'000*	800-1'000
Führerausweisenzug	2'000	800	500-700	500-800

(\*Berechnung der Spruchgebühr im Verhältnis zur Höhe des strittigen Auftrags)

Das Verwaltungsgericht Zug befindet sich mit seinen Spruchgebühren gemäss diesem Vergleich an der unteren Grenze der Spruchgebühren der vier Gerichte, so dass sich eine gewisse Anpassung aufdrängt.

### 3.5 *Kostenvorschuss in verwaltungsgerichtlichen Verfahren*

Das Verwaltungsgericht verlangt bereits heute in gewissen Sachbereichen regelmässig einen Kostenvorschuss (z.B. bei den Administrativmassnahmen im Strassenverkehrsrecht). Ebenfalls wird ein Kostenvorschuss verlangt, wenn jemand Beschwerde führt, der in früheren Verfahren Verfahrenskosten nicht oder nur auf Mahnung hin bezahlt hat. Die Erfahrungen des Verwaltungsgericht Zug zeigen, dass sich durch einen Kostenvorschuss so gut wie keine Beschwerdeführer von der Beschwerdeführung abhalten lassen. Auch gemäss den Angaben des Verwaltungsgerichts Luzern, wo regelmässig Kostenvorschüsse verlangt werden, hat der obligatorische Kostenvorschuss keinen massgebenden Einfluss auf die Anzahl der zu beurteilenden Beschwerdesachen. Nur in kleineren Steuersachen kommt es hier gelegentlich zur Erledigung der Beschwerde durch Nichteintreten wegen Nichtleistens des Kostenvorschusses. Das Verwaltungsgericht Schwyz verlangt in allen Verfahren einen Kostenvorschuss. Gemäss den Angaben des zuständigen Präsidenten werden die Kostenvorschüsse in den Bereichen "Allgemeines Verwaltungsrecht" und "Baurecht" immer bezahlt. Hingegen kommt es offenbar vor, dass in den Bereichen "Führerausweisentzug" und "Submission" gelegentlich die Kostenvorschüsse nicht geleistet und dass so die Verfahren durch Nichteintreten bzw. Abschreibung erledigt werden können. Der Kanton Zürich kennt das Institut des obligatorischen Kostenvorschusses nicht. Kostenvorschüsse werden dort nur verlangt, wenn jemand schon einmal die Gerichtskosten nicht bezahlt hat oder wenn andere Schulden z.B. Steuerschulden gegenüber dem Staat bestehen. Übereinstimmend erklären alle drei Gerichte, dass gerade bei querulatorischer Beschwerdeführung der Kostenvorschusses immer prompt geleistet werde.

### 3.6 *Parteientschädigung in verwaltungsgerichtlichen Verfahren*

Parteientschädigungen werden im Normalfall nur bei berufsmässiger Vertretung ausgerichtet. Dabei hat die vom Gericht zugesprochene Parteientschädigung nicht das ganze Honorar des berufsmässigen Vertreters der obsiegenden Partei zu beinhalten. Vielmehr ist eine angemessene Entschädigung für das Honorar und die Barauslagen des Vertreters zuzusprechen (§ 8 der Kostenverordnung). Diese Ordnung gilt übrigens auch im Verwaltungsbeschwerdeverfahren.

Ob die Parteientschädigung angemessen ist, beurteilt sich nach dem Arbeitsaufwand, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert oder den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit. Nach § 9 der Kostenverordnung liegt das Honorar zwischen Fr. 100.-- und Fr. 6'000.--.

Im Fall des Obsiegens spricht das Verwaltungsgericht heute einer berufsmässig vertretenen Partei für einen einfachen Fall eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- bis Fr. 2'000.-- zu. Für einen doppelten Schriftenwechsel liegt die Entschädigung zwischen Fr. 1'500.-- und Fr. 2'500.--. Sind noch zusätzliche Aufwendungen wie Augenscheine, Partei- und Zeugenbefragungen zu entgelten, so liegt die Entschädigung zwischen Fr. 2'500.-- und Fr. 3'500.--. In besonders aufwendigen und schwierigen Prozessen hat das Gericht auch schon deutlich höhere Parteientschädigungen zugesprochen.

Eine generelle Erhöhung der Parteientschädigung drängt sich nicht auf, zumal eben gemäss Gesetz der Aufwand des berufsmässigen Vertreters nicht vollumfänglich, sondern angemessen entschädigt werden soll.

### *3.7 Exkurs zum Bau- und Planungsrecht aus der Sicht des Verwaltungsgerichts*

Der Interpellant hält in seiner Begründung fest, dass er immer wieder feststelle, dass Rechtsmittel leichtfertig, unüberlegt, ja sogar missbräuchlich eingelegt würden. Diese Feststellung kann das Gericht weder bestätigen noch bestreiten. Das Gericht hat alle Beschwerden, die im Bereich Bau- und Planungsrecht in den vergangenen 15 Jahren eingereicht wurden, einer Prüfung unterzogen. In diesem Zeitraum wurden im Bau- und Planungsrecht insgesamt 364 Beschwerden eingereicht. Davon mussten 273 Beschwerden durch Urteil erledigt werden, was einem Prozentsatz von 75 % entspricht. Ein Viertel der Beschwerden wurde also durch Vergleich oder durch Rückzug erledigt, ohne dass das Gericht einen Entscheid fällen musste. In 42 % der Fälle waren der Bauherr oder der Grundeigentümer Beschwerdeführer, in 58 % die Nachbarn oder die Gemeinden. Drei Viertel der Beschwerden der Grundeigentümer oder Bauherren wurden abgewiesen, ein Viertel wurde gutgeheissen. In den Fällen, in denen sich

Gemeinden oder Nachbarn beschwerten, wurden 30 % der Beschwerden gutgeheissen. Auf 7 % trat das Gericht nicht ein und 63 % wurden abgewiesen. Das Gericht legt Wert auf die Feststellung, dass in diesen Jahren wenig Beschwerden eingereicht wurden, bei denen man ohne Weiteres von einer missbräuchlichen Einreichung eines Rechtsmittels hätte sprechen können, auch wenn man darauf hinweisen muss, dass in den meisten Fällen schon ein Einsprache- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren vorausgegangen ist, bei dem offensichtlich mutwillige Beschwerden wahrscheinlich schon herausgefiltert worden waren.

### 3.8 *Beantwortung der Frage 3*

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht den Rahmen von § 1 Abs. 1 der Kostenverordnung auf Fr. 100.-- bis Fr. 6'000.-- erhöhen wird, im Übrigen aber weder bei den Kostenvorschüssen noch bei den Parteientschädigungen Korrekturen vornimmt.

### 4. Weitere Massnahmen:

*Sehen der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht neben den oben aufgeführten finanziellen Massnahmen noch andere gesetzgeberische, rechtliche oder organisatorische Möglichkeiten, um das leichtfertige Ergreifen von Rechtsmitteln zu erschweren? Wenn ja, welche?*

Es sind bereits heute genügend gesetzliche Möglichkeiten vorhanden, um das leichtfertige Ergreifen von Rechtsmitteln zu erschweren bzw. zu sanktionieren. Gemäss § 23 Abs. 3 VRG können einer Person unnötigerweise verursachte Kosten auferlegt werden. Weiter kann ungehöriges und trölerisches Verhalten mit Ordnungsbussen bis Fr. 5'000.-- geahndet werden. In § 67 Abs. 2 enthält das VRG eine Regelung, welche besagt, dass das Gericht ohne Weiterungen entscheidet, wenn sich eine Beschwerde als offensichtlich unbegründet erweist. Auch im Bereich des Sozialversicherungsrechts und im Steuerrecht können einer Partei, die sich leichtsinnig, mutwillig und trölerisch verhält, eine Spruchgebühr und Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 61 lit. a ATSG und Art. 144 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG). Das Bau- und Planungsgesetz vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) enthält in § 67 Abs. 4 sogar



eine Sonderregelung für den Fall, dass jemand missbräuchlich Rechtsmittel ergreift und dadurch dem Bauherr oder der Bauherrin einen Schaden zufügt.

Wie der Interpellant selber zu Recht feststellt, ist es bisweilen sehr schwierig, klar und eindeutig festzulegen, ob nun ein Rechtsmittel leichtfertig oder missbräuchlich eingelegt wurde. Was aus der Sicht des betroffenen Dritten bald einmal als Rechtsmissbrauch erscheinen mag, erweist sich bei Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanz gelegentlich als berechtigte Rüge. Im Durchschnitt wurden in den letzten sechs Jahren vom Verwaltungsgericht etwa sechs Beschwerden als mutwillig qualifiziert und entsprechende Kosten erhoben. Die beste Massnahme zur Bekämpfung von missbräuchlich ergriffenen Rechtsmitteln ist jedoch deren rasche Erledigung. Dies wiederum setzt bei den Rechtsmittelinstanzen genügend kompetentes Personal und eine fachlich und zeitlich effiziente Sachbearbeitung voraus.

## **B. Interpellation der FDP-Fraktion**

- 1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung der Interpellantin, wonach das vereinfachte Verfahren der Bauanzeige nach § 44 Abs. 2 PBG bereits heute auf Tatbestände wie Umbauten, Ausbauten und Erweiterungen an bestehenden Gebäuden, welche die Ausnützungsziffer und die Grenzabstände einhalten, anwendbar ist? Ist der Regierungsrat bereit, seine Praxis betreffend das vereinfachte Baubewilligungsverfahren nach § 44 Abs. 2 PBG zu lockern?*

Nein, der Regierungsrat teilt diese Auslegung von § 44 Abs. 2 PBG nicht. Er vertraut auf die Auslegung durch die zuständige gemeindliche Baubehörde, die zurückhaltender ist, wenn es um eigentliche Umbauten, Ausbauten und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden geht. In solchen Fällen und insbesondere dort, wo Ausnützungsziffer und Grenzabstände nicht ändern, steht das in der Regel vereinfachte, in der Regel zeitsparende Baubewilligungsverfahren nach § 45 Abs. 4 PBG zur Verfügung. Es ist nicht mit dem Verfahren der Bauanzeige nach § 44 Abs. 2 PBG zu verwechseln.

2. *Ist der Regierungsrat bereit, vom Instrument der vorzeitigen Baufreigabe gemäss § 67 Abs. 3 Bau- und Planungsgesetz (BGS 721.11) auszudehnen und diesbezüglich eine Gesetzesbestimmung aufzunehmen, die die vorzeitige Baufreigabe definiert?*

Die vorzeitige Baufreigabe als Instrument in Verwaltungsbeschwerdeverfahren hat sich bewährt. Der Begriff ist klar und bereitet in der Praxis keine Schwierigkeiten. Die mit der Instruktion von Verwaltungsbeschwerden in Bausachen befassten Stellen müssen jeweils von Amtes wegen prüfen, ob die vorzeitige Baufreigabe möglich ist. Diesem gesetzlichen Auftrag von § 67 Abs. 3 PBG kommen sie nach.

3. *Ist der Regierungsrat bereit, die Legitimation zur Ergreifung für Einsprachen und Beschwerden zu präzisieren und in diesem Zusammenhang § 41 VRG (BGS 162.1) so einzuschränken, dass nur noch eine unmittelbare Betroffenheit im Sinne einer direkten Nachbarschaft und unter Ausschluss des Verbandsbeschwerderechtes zur Ergreifung eines Rechtsmittels in Bausachen legitimiert?*

Nein, der Regierungsrat ist zur Zeit nicht bereit, die Legitimation zur Einsprache und zur Verwaltungsbeschwerde neu zu umschreiben oder einzuschränken. Ein Baubewilligungsverfahren bezieht häufig auch Bundesverwaltungsrecht mit ein. Man denke nur an den weiten Bereich des Umweltschutzes. In all diesen Fällen gilt der Standard des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 mit seiner Umschreibung der Beschwerdeberechtigung. Die Berechtigung zur Verwaltungsbeschwerde in Planungs- und Bausachen darf ohnehin nicht hinter jene zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zurückfallen, da sonst Art. 33 Abs. 3 Bst. a RPG verletzt wäre. Dieser gewährleistet die Rechtsmittelbefugnis mindestens „im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht“ (Fassung gemäss Anhang Ziff. 64 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005).

Das Verwaltungsgericht legt die Bestimmung von § 62 i.V. mit § 41 Abs. 1 VRG seit dem Jahr 1992 (vgl. hierzu auch GVP 1997/98, 87) allgemein unter Beachtung von Art. 98a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG, SR 173.110) aus. Gemäss

dieser Bestimmung, die seit dem 15. Februar 1992 in Kraft ist, haben die richterlichen Behörden, die als letzte kantonale Instanzen Bundesverwaltungsrecht anwenden, die Beschwerdelegitimation und die Beschwerdegründe im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gewährleisten. Die Beschwerdelegitimation ist im OG in Art. 103 geregelt. Gemäss dieser Bestimmung ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat. Erforderlich ist dabei zur Abgrenzung gegen die nicht zulässige Popularbeschwerde, dass der/die Beschwerdeführer/in in höherem Mass und mit grösserer Intensität als irgendwer, in besonderer und direkter Weise berührt ist. Das Bundesgericht lässt in seiner Rechtsprechung zu Art. 98a Abs. 3 OG keinen Zweifel daran, dass die Bestimmung von Art. 103 OG grundsätzlich auch für die unteren kantonalen Rechtsmittelinstanzen Geltung hat (BGE 127 II 264 ff., 268 mit Verweisen). Das Verwaltungsgericht orientiert sich deshalb seit dem Inkrafttreten des Art. 98a OG bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation an der Praxis des Bundesgerichts zu Art. 103 OG.

Ein Blick in die nahe Zukunft zeigt, dass die Kantone ihre Legitimationsvorschriften am besten an die Regelungen im Bund anpassen sollten. Am 1. Januar 2007 tritt das neue Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG) in Kraft. Gemäss Art. 111 Abs. 1 BGG muss sich derjenige, der zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Mit dieser Anforderung an die kantonalen Verfahren übernimmt und verallgemeinert das BGG den Grundsatz des heute noch geltenden Art. 98a Abs. 3 OG. Für die Kantone bedeutet dies, dass sie für Streitigkeiten in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, die an das Bundesgericht weitergezogen werden können, keine strengeren Voraussetzungen statuieren dürfen, als sie Art. 89 Abs. 1 BGG vorsieht. Danach genügt ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Ein rechtlich geschütztes Interesse wird nicht verlangt. Neu eingeführt wird die Regelung, dass die beschwerdeführende Person *besonders* berührt sein muss (Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG). Dies kann für den Kanton Zug Folgen haben. Diese neue Formulierung ist gegenüber der geltenden Regelung von Art. 103 lit. a OG strenger. Dies wird auch im Kanton Zug zu einer strengeren Praxis führen. Der Grund für diese Gesetzesänderung liegt darin, dass die bisherige Praxis das Beschwerderecht Dritter gelegentlich etwas zu grosszügig interpretiert hat (vgl. hierzu Auer Christoph, Auswirkungen der Reorganisation

der Bundesrechtspflege auf die Kantone, ZBI 3/2006, mit Verweis auf die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, in BBl 2001, 4329).

Ein Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts zur Ergreifung von Rechtsmitteln in Bausachen ist angesichts von Art. 103 lit. c OG aus Sicht des Bundesrechts nicht möglich. Gemäss dieser Bestimmung ist jede Person, Organisation oder Behörde zur Beschwerde berechtigt, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt. Das Paradebeispiel für eine solche (Ermächtigungs-)Regelung ist Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451). Dieser bestimmt, dass den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, das Beschwerderecht zusteht, soweit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Anfechtungsobjekt sind dabei z.B. die Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen, deren Voraussetzungen bundesrechtlich geregelt sind, wie z.B. Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen. Es gibt aber auch entsprechende Bestimmungen im kantonalen Recht. So bestimmt § 25 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (Denkmalschutzgesetz) vom 26. April 1990 (BGS 423.11, DSG), dass das Beschwerderecht gegen Entschiede des Regierungsrates im Verfahren der Unterschutzstellung von Denkmälern auch den in § 12 Abs. 1 DSG genannten Vereinigungen zusteht, wobei der Regierungsrat diese Vereinigungen jeweils zu Beginn jeder Legislaturperiode bezeichnet (§ 39 Abs. 2 DSG). Gemäss § 12 Abs. 1 DSG sind dies Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Denkmalschutz oder verwandten Zielen widmen und seit mindestens fünf Jahren bestehen.

Auch nach der Einführung des Bundesgerichtsgesetzes wird das Verbandsbeschwerderecht in Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG weiterhin enthalten sein. Danach sind Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Ein Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts wird somit auch in Zukunft nicht möglich sein, es sei denn, es käme zu einer Änderung auf Bundesebene.

4. *Ist der Regierungsrat bereit, den allgemeinen Beschwerdegrund von § 42 VRG (BGS 162.1) für Baueinsprache- und Beschwerdeverfahren einzuschränken, indem nur noch eine Rechts-, nicht aber eine Ermessenskontrolle erfolgt?*

Der Regierungsrat ist nicht bereit, das Verwaltungsrechtspflegegesetz so zu ändern, dass die Überprüfungsbefugnis einer Einsprache- oder Beschwerdeinstanz eingeschränkt würde. Es macht von vornherein keinen Sinn, Baueinsprachen nicht vollumfänglich zu prüfen, da sie vor dem erstinstanzlichen Entscheid über ein Baugesuch bei der Baubehörde ergehen und diese das Baugesuch ohnehin auf Rechtmässigkeit prüfen muss, ohne Einschränkung. Wo sich Ermessensfragen stellen, liegen sie bereits im Gesuch und folgen nicht erst aus der Baueinsprache.

Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist immer dann, wenn Verfügungen und Nutzungspläne auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen gestützt sind, die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde gefordert. Diese Vorgabe von Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG darf der kantonale Gesetzgeber nicht unterlaufen.

Paragraph 42 Abs. 1 VRG bestimmt, dass mit der Verwaltungsbeschwerde alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheides gerügt werden können. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können im Regelfall "nur" Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 63 Abs. 1 VRG). Überdies kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden. Wenn in der Streitsache ein ordentliches Rechtsmittel an eine Bundesbehörde gegeben und ein Direktionsentscheid Gegenstand des Verfahrens ist, kann auch die unrichtige Handhabung des Ermessens gerügt werden. Dies ist auch in den Verfahren der Fall, bei denen Beschwerden gegen Entscheide eines Gemeinderates über Baugesuche und Baueinsprachen als Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu behandeln sind, weil in derselben Sache auch ein kantonaler Entscheid vom Verwaltungsgericht zu beurteilen ist (§ 67 Abs. 2 lit. b PBG).

Die Vorstellung, mit der Einschränkung der Beschwerdegründe im Verwaltungsverfahren auf eine reine Rechtskontrolle (unter Ausschluss der Ermessenskontrolle) könnte allenfalls eine Beschleunigung der Verfahren erreicht

werden, erweist sich als Trugbild. Auch wenn dem Regierungsrat eine Ermessenskontrolle ausdrücklich untersagt würde, müsste der Regierungsrat prüfen, ob von der Vorinstanz allenfalls Ermessensfehler begangen wurden. Als Ermessensfehler, die eine Rechtsverletzung darstellen, gelten der Ermessensmissbrauch (Behörde lässt sich z.B. von unsachlichen, zweckfremden Erwägungen leiten oder wesentliche Gesichtspunkte werden in einer Entscheidung nicht miteinbezogen), die Ermessensüberschreitung (die Behörde macht z.B. von einer Möglichkeit Gebrauch, obwohl ihr das Gesetz keine solche einräumt) und die Ermessensunterschreitung (eine Behörde nutzt den ihr eingeräumten Ermessensspielraum nicht aus). Schliesslich wäre der Regierungsrat unter diesen Voraussetzungen auch verpflichtet, auf Beschwerde hin zu prüfen, ob der für die Entscheidung erhebliche Sachverhalt unrichtig und ungenügend festgestellt wurde.

Nach dem Wortlaut des neuen Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Diese sog. Rechtsweggarantie gewährleistet einen qualifizierten Rechtsschutz, d.h. sie garantiert bei grundsätzlich allen, auch den kantonalrechtlichen Rechtsstreitigkeiten Zugang zu wenigstens einem Gericht, welches Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend prüfen kann. Grundsätzlich nicht gefordert ist hingegen eine Kontrolle der Angemessenheit der angefochtenen Entscheide. Die Rechtsweggarantie gewährleistet den Zugang zu einem Gericht mit voller Sachverhalts- und Rechtskontrollbefugnis. Die Kantone haben demzufolge Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen, mit denen mangelhafte Sachverhaltsfeststellungen oder Rechtsverletzungen gerügt werden können. Diese Funktion übt im Kanton Zug bereits heute das Verwaltungsgericht aus. Dem Regierungsrat steht zusätzlich noch die Angemessenheitskontrolle zu.

Würde man dies ändern, so hätte man innerhalb des Kantons Zug zwei Rechtsmittelinstanzen mit einer identischen Kontrollbefugnis, was kaum der Sinn der Rechtsweggarantie und der Verfahrensbeschleunigung sein dürfte. Einen Verlust an Rechtsstaatlichkeit würde die Beschränkung des kantonalen Rechtsmittelzuges auf das - dann mit umfassender Kognition ausgerüstete - Verwaltungsgericht bedeuten. Eine solche Änderung würde ohne Zweifel auch einen erheblichen personellen Ausbau des Verwaltungsgerichts bedingen. Sie wäre unerwünscht.

### **III. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 23. Mai 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

**Anhang:** Liste der Einsprachemöglichkeiten nach § 34 VRG im kantonalen Recht

Die Behandlung dieser Interpellationen kostete Fr. 3'000.--.