

MOTION DER FDP-, CVP- UND SVP-FRAKTION

BETREFFEND MASSNAHMEN GEGEN TRÖLERISCHE UND MISSBRÄUCLICHE
VERWALTUNGSRECHTLICHE VERFAHREN
(VORLAGE NR. 1474.1 - 12171)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 5. JUNI 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-, CVP- und SVP-Fraktion haben am 21. August 2006 folgende Motion eingereicht:

1. § 23 VRG ist insoweit zu ändern, als dass auch im Einspracheverfahren die Kosten der unterliegenden Partei auferlegt werden, dies unabhängig davon, ob die Einsprache mutwillig erfolgt ist oder nicht.
2. Die Kosten im Einsprache-, Verwaltungsbeschwerde- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sind so zu erhöhen, dass ein angemessener Ausgleich zwischen Rechtsschutz einerseits und einem Schaden, der durch Verfahrensverzögerungen entstehen könnte, andererseits stattfindet, dies insbesondere im Bauwesen.
3. § 28 VRG ist so zu ändern, dass die Parteientschädigung dem effektiven Aufwand der obsiegenden Partei Rechnung trägt und nicht nur eine „angemessene“ Entschädigung abgegolten wird.
4. Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht ist in Bausachen die aufschiebende Wirkung in Abweichung von § 45 VRG und § 66 VRG nicht mehr automatisch vorzusehen. Die aufschiebende Wirkung muss ausdrücklich beantragt und darf nur erteilt werden, wenn die Beschwerde sämtliche Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sowie zur Durchsetzung des Rechtes notwendig ist, nicht aber, wenn sie offensichtlich trölerisch oder mit Fehlern behaftet eingereicht wurde.

5. Die Legitimation zur Einsprache und Beschwerde, insbesondere in Bausachen, ist den Legitimationsvorschriften des neuen Bundesgerichtsgesetzes (Art. 89 Abs. 1 BGG) anzugleichen.

Zur Begründung wird zunächst auf frühere Interpellationen hingewiesen. Am 24. November 2005 haben Kantonsrat Karl Rust und 46 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner eine Interpellation betreffend Kostenpflicht zur Eindämmung leichtfertiger Einsprachen, Verwaltungsbeschwerden und Verwaltungsgerichtsbeschwerden eingereicht (Vorlage Nr. 1386.1 - 11871), und am 27. Februar 2006 die FDP-Fraktion eine weitere Interpellation betreffend Vereinfachung und Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren (Vorlage Nr. 1414.1 - 11971). Die Antwort des Regierungsrates vom 23. Mai 2006 (Vorlage Nr. 1386.2/1414.2 - 12073) war Traktandum an der Kantonsratssitzung vom 29. Juni 2006. Der Kantonsrat nahm von beiden Interpellationsbeantwortungen Kenntnis. In der vorliegenden Motion heisst es, die damalige Antwort des Regierungsrates sei ernüchternd ausgefallen. Die Erfahrung zeige jedoch, dass alles unternommen werden müsse, um querulatorische und trölerische Beschwerdeverfahren, insbesondere im Bauwesen, zu unterbinden. Deshalb müssten Kosten erhöht und die generell aufschiebende Wirkung einer Beschwerde aufgehoben bzw. nur unter einschränkenden Voraussetzungen gewährt werden (Vorlage Nr. 1474.1 - 12171).

Der Kantonsrat hat den Vorstoss an seiner Sitzung vom 28. September 2006 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Die Baudirektion hat das Verwaltungsgericht um einen Mitbericht gebeten. Dieser Mitbericht vom 5. März 2007 ist Ergebnis einer Beratung des Gesamtgerichtes. Er ist ohne inhaltliche Abstriche in unsere vorliegende Antwort eingeflossen.

1. Ausgangslage

Der Rechtsschutz in Verwaltungssachen ist im Kanton Zug im Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) geregelt. Dieses Gesetz regelt grundsätzlich alle Verfahren, ob es sich um erstinstanzliche oder Rechtsmittelverfahren nach Einsprachen und Verwaltungsbeschwerden handelt. Das kantonale Recht ist im Einklang mit Bundesrecht, namentlich mit der Verfassung und seinen Verfahrensgarantien zu gestalten (vgl. Art. 29, Allgemeine Verfahrensgarantien, und Art. 29a, Garantie der Beurteilung einer Streitsache durch eine richterliche Behörde,

Rechtsweggarantie). Massstäbe setzen auch die neuen Erlasse für das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht (Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG] vom 17. Juni 2005; SR 173.32; Bundesgesetz über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG] vom 17. Juni 2005; SR 173.110). Allen diesen Grundlagen ist gemeinsam, dass niemand von vornherein von einem Rechtsmittel ausgeschlossen werden darf, dass Verfahren zügig durchzuführen sind und dass Kosten und Entschädigungen keinen Strafcharakter haben dürfen. Anders liesse sich die Verfassung nicht einhalten.

Wir haben in unserer Antwort vom 23. Mai 2006 zur Interpellation von Karl Rust und zu jener der FDP-Fraktion zu Kosten- und Entschädigungsfragen in Rechtsmittelverfahren Stellung genommen, ebenso zur Frage der Baufreigabe trotz hängiger Verwaltungsbeschwerde. An der Kantonsratssitzung vom 29. Juni 2006 hat neben dem Regierungsvertreter auch der Verwaltungsgerichtspräsident in die Diskussion eingegriffen. Er hat insbesondere festgestellt, dass das Gericht jeweils alle Parteien hören müsse, wenn es um gegensätzliche Interessen gehe.

Die bereits anlässlich der erwähnten Kantonsratssitzung angekündigte Motion gibt Gelegenheit, auf die eine oder andere Frage zurückzukommen und den Bezug zum neuen Bundesgerichts- und Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes herzustellen. Diese Gelegenheit ist insofern willkommen, als die Regierung eine Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 26. November 1998 (BGS 721.11) beabsichtigt und Vorfragen geklärt werden können.

2. Zu den Motionsbegehren

2.1. Vorbemerkung

Die ersten drei der fünf Motionsbegehren zielen darauf ab, die Regelung von Kosten und Parteientschädigungen zu ändern. Es geht um die Allgemeinen Bestimmungen, sechster Abschnitt, des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Nach § 23 Abs. 1 VRG trägt im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren diejenige Partei die Kosten, welche die Amtshandlung in ihrem eigenen Interesse beantragt oder durch ihr Verhalten veranlasst hat. Leitet eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller das Verfahren ein, trägt sie oder er unbestrittenermassen grundsätzlich

die Verfahrenskosten. Im nachfolgenden Einspracheverfahren trägt jedoch die Einsprecherin oder der Einsprecher die Kosten nur dann, wenn sie oder er mutwillig Einsprache erhoben hat. Gemeint ist das Rechtsmittel der Einsprache nach § 34 f. VRG. Dieses bedeutet die nochmalige Prüfung eines erstinstanzlich getroffenen Entscheides durch dieselbe Behörde. Wenn meist auf besondere Verfahrenskosten verzichtet werden kann, dann deshalb, weil die erstinstanzlich geschuldeten Verfahrenskosten schon aufgelaufen sind und die Behörde im Rahmen der Einsprachebehandlung nichts anderes zu tun hat, als ihren Entscheid nochmals zu prüfen.

Oft wird übersehen, dass Verwaltungsrechtspflegegesetz und Planungs- und Baugesetz für die "Einsprache" je einen eigenen Weg festlegen. Baueinsprachen nach § 45 f. PBG sind noch vor einem erstinstanzlichen Entscheid erhobene Einwändungen gegen ein Bauvorhaben. Die mit dem Entscheid befasste Behörde muss diese Einwändungen im Zuge der ohnehin für die Gesuchsbehandlung erforderlichen Abklärungen prüfen. Der Zusatzaufwand hält sich von vornherein in engen Grenzen.

Das zweite Thema der Motion betrifft die aufschiebende Wirkung von Verwaltungsbeschwerden, die in Bausachen nicht mehr von alleine gegeben sein soll. Das Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes verweist diesbezüglich für die Verfahren der Bundesbehörden auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021; VwVG; siehe Art. 37 VGG). Artikel 55 Abs. 1 VwVG sagt deutlich: "Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung." Die Motion steht im Widerspruch zur Ordnung auf Bundesebene.

Die dritte Forderung der Motion betrifft die Frage der Einsprache- und Beschwerdeberechtigung nach § 45 Abs. 2 PBG bzw. § 41 VRG. Die Motionärinnen wollen eine Angleichung an Art. 89 Abs. 1 BGG. Sie gehen allerdings fälschlicherweise davon aus, dass Regeln und Praxis im Kanton Zug die Beschwerdeberechtigung weniger streng umschreiben als in Verfahren nach Bundesrecht.

2.2. Zu den Motionsbegehren im Einzelnen

1. *§ 23 VRG ist insoweit zu ändern, als dass auch im Einspracheverfahren die Kosten der unterliegenden Partei auferlegt werden, dies unabhängig davon, ob die Einsprache mutwillig erfolgt ist oder nicht.*

Die Motionärinnen haben ihr Begehren allgemein formuliert, doch ist davon auszugehen, dass sie Einsprachen im Baubewilligungsverfahren meinten. Diese gehören

gerade nicht zu den Rechtsmitteln nach Verwaltungsrechtspflegegesetz und sind demzufolge nicht Gegenstand von § 23 VRG.

Ob man eine generelle Kostenpflicht für alle Einspracheverfahren einführen will oder nicht, ist eine politische Frage, zu der sich das Verwaltungsgericht an sich nicht äußern wollte. Man muss sich aber fragen, ob mit der Motion tatsächlich z.B. im steuerrechtlichen Einspracheverfahren eine Kostenpflicht der unterliegenden Partei eingeführt werden soll. Einsprachen nach § 34 f. VRG oder beispielsweise § 132 f. des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) führen zu nochmaligen Entscheidungen in der gleichen Sache durch die gleiche Behörde, allerdings mit einlässlicher Begründung. Insofern wäre eine angemessene Verwaltungsgebühr für den Einspracheentscheid nicht abwegig. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz kommt den Rechtsuchenden jedoch entgegen, wenn es nur bei mutwilliger Einsprache eine Kostenpflicht vorsieht (§ 23 Abs. 1 Ziffer 2 VRG).

Das baurechtliche Einspracheverfahren ist rechtsdogmatisch kein eigentliches Einspracheverfahren, wie vorne dargelegt. Ein Einspracheverfahren zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass die von einem Entscheid betroffene Person an die gleiche entscheidende Behörde gelangt und diese um einen nochmaligen Entscheid in der Sache ersucht. Ausgangspunkt für eine baurechtliche Einsprache ist aber kein Entscheid, sondern ein Baugesuch, welches die zuständige Behörde auf seine Übereinstimmung mit den Vorschriften des öffentlichen Rechts zu prüfen hat. Wer von einem Baugesuch besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Baubewilligungsverfahrens hat, ist zur Baueinsprache berechtigt. Die Baueinsprache ist eine Art formalisiertes rechtliches Gehör, mit dem der Berechtigte die Behörden auf Fakten aufmerksam machen kann, die dem Erteilen einer Baubewilligung entgegenstehen könnten (und die an sich die Behörde von sich aus zu beachten hätte). Will man dem Einsprecher für den Fall der Ablehnung der Einsprache Kosten auferlegen, so stellt sich unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit die Frage, ob im Fall des Obsiegens des Einsprechers die Kosten dem Gesuchsteller und Bauherrn auferlegt werden müssen (was bei einer Vielzahl von Einsprechern zu einer kostspieligen Angelegenheit werden könnte).

Wir lehnen die von der Motion geforderte Änderung von § 23 VRG ab, weil für zwei unterschiedliche Rechtsinstitute (Einsprache nach § 34 f. VRG; Baueinsprache nach § 45 Abs. 2 PBG) heute angemessene Regelungen bestehen.

2. *Die Kosten im Einsprache-, Verwaltungsbeschwerde- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sind so zu erhöhen, dass ein angemessener Ausgleich zwischen Rechtsschutz einerseits und einem Schaden, der durch Verfahrensverzögerungen entstehen könnte, andererseits stattfindet, dies insbesondere im Bauwesen.*

Von einem festen Kostenrahmen im Einspracheverfahren kann von vorneherein keine Rede sein, so dass diese Kosten auch nicht erhöht werden können. Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gelten Richtlinien des Regierungsrates vom 12. August 2003. Der entsprechende Regierungsratsbeschluss bezweckt eine rechtsgleiche Festsetzung der Kostenvorschüsse, der Gebühren und Parteientschädigungen im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat. Daraus ergibt sich, dass die Gebühren für Beschwerdeentscheide je nach Sach- und Rechtslage in einfachen Fällen Fr. 300.-- bis Fr. 800.-- betragen, bei durchschnittlichem Arbeitsaufwand von 2 bis 5 Arbeitstagen Fr. 800.-- bis Fr. 1'200.-- und bei komplexen Sach- und Rechtslagen Fr. 1'200.-- bis Fr. 2'000.--, in ausserordentlich schwierigen Fällen bis Fr. 4'400.--. Entsprechend abgestuft sind die Parteientschädigungen, die von Fr. 500.-- bis Fr. 6'000.-- reichen. Diese Ansätze lauten ähnlich wie jene vor Bundesinstanzen (vgl. beispielsweise Art. 2 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969; SR 172.041.0).

Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen der Bearbeitung der Interpellation Rust im Frühjahr 2006 bei den Verwaltungsgerichten der umliegenden Kantone (Luzern, Aargau, Zürich und Schwyz) Erkundigungen über die aktuelle Höhe der Spruchgebühren eingeholt. Diese ergaben, dass sich die Spruchgebühren des Verwaltungsgerichts Zug damals an den unteren Grenzen der Spruchgebühren der anderen Gerichte befanden. Am 4. Dezember 2006 hat das Gericht deshalb die Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS 162.12, Kostenverordnung) geändert und unter anderem die Obergrenze der möglichen Spruchgebühren von F. 4'000.-- auf Fr. 10'000.-- erhöht. Auch im Einzelfall sind die Spruchgebühren ab dem 1. Januar 2007 deutlich angehoben worden.

Die Spruchgebühr ist gemäss § 1 Abs. 2 Kostenverordnung nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichts, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache, nach dem Streitwert sowie den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit festzusetzen. Für alle Verfahren, bei denen der unterliegenden Partei in Anwendung von § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG überhaupt Kosten auferlegt werden dürfen, müssen aus Gründen der Rechtsgleichheit die gleichen gesetzlichen Bestimmungen

und die gleichen Kostenansätze beachtet werden. Es wäre nicht statthaft, wenn z.B. in Beschwerdeverfahren, die Bauvorhaben betreffen, andere Ansätze verwendet würden. Zu beachten ist hier auch, dass im Verwaltungsgerichtsverfahren nicht einmal in der Hälfte aller Fälle der einem Bauvorhaben opponierende Nachbar Beschwerde führt, sondern vielfach der Bauherr, der keine Baubewilligung erhalten hat, oder die am Verfahren mitbeteiligte Gemeinde. Eine Sonderregelung über die Höhe der Spruchgebühren für baurechtliche Beschwerdeverfahren würde dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widersprechen.

Will die Motion wirklich den Bauherren grössere Kosten verursachen? Interessant ist in diesem Zusammenhang nämlich eine Momentaufnahme der vor dem Verwaltungsgericht per 13. Februar 2007 hängigen Verfahren, die eine Baubewilligung betreffen. Es sind insgesamt sechs solche Beschwerdeverfahren hängig und in fünf Verfahren ist die Bauherrin Beschwerdeführerin oder der Bauherr Beschwerdeführer. Im Jahr 2006 wurden von den insgesamt zwölf Beschwerdeverfahren, die eine Baubewilligung zum Gegenstand hatten, neun von der Bauherrschaft angestrengt. Die drei Verfahren, bei denen ein Nachbar Beschwerde führte, konnten alle durch Abschreibung (Rückzug während des Beweisverfahrens) erledigt werden. Von den Beschwerden der Bauherren konnte eine gutgeheissen werden, vier wurden abgewiesen, vier sind noch hängig.

Die bereits angehobenen Gebührensätze des Verwaltungsgerichts, aber auch jene der unteren Behörden sind angemessen. Der Motion ist auch in diesem Punkt nicht zu folgen. Müsste jemand, der ein Rechtsmittel ergreift, im Falle des Unterliegens mit umso höherem finanziellem Aufwand rechnen, je grösser die auf dem Spiel stehenden finanziellen Interessen sind, dann stünde der Rechtsweg nur noch wenigen offen.

3. *§ 28 VRG ist so zu ändern, dass die Parteientschädigung dem effektiven Aufwand der obsiegenden Partei Rechnung trägt und nicht nur eine "angemessene" Entschädigung abgegolten wird.*

In § 28 VRG ist von Angemessenheit einer (Partei-) Entschädigung lediglich im Zusammenhang mit Enteignungsverfahren die Rede, und zwar in Übereinstimmung mit dem Wortlaut von Art. 115 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (SR 711). Die Motionärinnen wollen die Parteientschädigung offenbar auf die Kostennoten der obsiegenden Partei fixieren. Die Parteientschädigung ist jedoch stets im Einzelfall zu prüfen und festzulegen. Dass sie angemessen sein soll,

folgt schon aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Paragraph 28 VRG enthält zwar den Begriff der Angemessenheit für Parteienschädigungen im Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsgerichtsverfahren - ausgenommen Enteignungsverfahren - nicht, im Unterschied beispielsweise zu § 17 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959. Wohl aber erscheint der Begriff der Angemessenheit in der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (Kostenverordnung; BGS 162.12). Diese Bestimmung bewegt sich innerhalb des Rahmens vom § 28 VRG.

Auch das Verwaltungsgericht kann der von den Motionärinnen geforderten Auslegung von § 28 VRG aus den folgenden Überlegungen nicht zustimmen:

Paragraph 28 Abs. 2 VRG bestimmt, dass im Rechtsmittelverfahren der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Parteienschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen ist. Der Gesetzesbegriff "angemessen" stammt aus dem § 7 Abs. 2 und § 8 der Kostenverordnung, der bestimmt, dass einer Partei, die eine berufsmässige Vertretung hat, für das Honorar und die Barauslagen der Vertretung eine angemessene Entschädigung zuzusprechen ist (auch im § 120 Abs. 2 StG ist für das Steuerrekursverfahren im Fall des Obsiegens eine "angemessene" Entschädigung für die Vertretung durch eine Fachperson vorgesehen). Das Honorar ist zwischen Fr. 100.-- und Fr. 10'000.-- festzusetzen. Dabei hat sich das Gericht nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert oder den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Sache zu richten (bis Ende 2006 galten noch Ansätze von Fr. 100.-- bis Fr. 6'000.--). Entschädigt werden nur die der Interessenwahrung dienenden Auslagen. Aufwand, der durch die Sache nicht begründet ist, darf nicht der Gegenpartei auferlegt werden. Vergütet werden der berechtigten Partei die notwendigen Rechtsverfolgungskosten (vgl. hierzu auch Art. 68 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG). Unter notwendig versteht man die Parteikosten, die zur sachgerechten und wirksamen Vertretung der jeweiligen Interessen erforderlich sind. Entscheidend ist, ob die Kosten wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls objektiv unerlässlich sind oder nicht.

Verursachen eine Partei oder ihre Anwältinnen bzw. Anwälte Kosten, die durch die Sache selber nicht begründet sind (z.B. unnötige Eingaben, überlange Rechtsschriften und ineffizientes Akten- und Literaturstudium), so können diese Kosten nicht der unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden. Das Gericht darf daher bei der

Festlegung der Parteientschädigung nicht auf die effektiven Kostennoten der Parteien abstellen, sondern es hat in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Kosten für eine seriöse und sachlich versierte Interessenvertretung notwendig waren. Entscheidend ist also immer, ob die Kosten dem Zeit- und Arbeitsaufwand, der Wichtigkeit und Schwierigkeit "angemessen" sind. Wenn z.B. ein potenter Bauherr für eine einfache Beschwerdesache mehrere Rechtsanwälte engagiert, die in langen Rechtsschriften Wesentliches und Unwesentliches vermischen und schliesslich Honorarnoten in der Grössenordnung von mehreren zehntausend Franken präsentieren, so sind solche Aufwendungen einem einfachen Verfahren nicht mehr "angemessen" und können gestützt auf § 28 VRG - selbst im Fall des Obsiegens - nicht mehr der unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden.

Wie schon bei Punkt 2 der Motion, der Kostenfrage, ist auch hier das Motionsbegehren überzogen, weil es jede Verhältnismässigkeit vermissen lässt.

4. *Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht ist in Bausachen die aufschiebende Wirkung in Abweichung von § 45 VRG und § 66 VRG nicht mehr automatisch vorzusehen. Die aufschiebende Wirkung muss ausdrücklich beantragt und darf nur erteilt werden, wenn die Beschwerde sämtliche Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sowie zur Durchsetzung des Rechtes notwendig ist, nicht aber, wenn sie offensichtlich trölerisch oder mit Fehlern behaftet eingereicht wurde.*

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 61 ff. VRG ist ein ordentliches Rechtsmittel, das von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung hat (die umliegenden Kantone Schwyz, Luzern und Aargau haben in ihren Verwaltungsrechtspflegegesetzen nahezu identische Regelungen). Dies bedeutet, dass ein angefochtener Entscheid während der Dauer des Gerichtsverfahrens noch keine Wirkung entfalten kann. Das Institut der aufschiebenden Wirkung ist eines der tragenden Elemente eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Nur mit Hilfe der aufschiebenden Wirkung kann erreicht werden, dass die Rechtsschutz suchende Bürgerin oder der Rechtsschutz suchende Bürger nach Abschluss eines für sie oder ihn erfolgreichen Beschwerdeverfahrens nicht vor vollendeten Tatsachen steht und unter Umständen sogar damit rechnen muss, dass während des Verfahrens - mit Duldung des Gerichts - eine illegale Baute erstellt worden ist.

Die bestehenden Gesetze bieten bereits heute ausreichend Schutz vor missbräuchlichen und trölerischen Beschwerden in Bausachen. Gemäss § 66 Abs. 1 VRG kann

die anordnende Behörde aus zwingenden Gründen den sofortigen Vollzug des anfechtbaren Entscheides anordnen. Weiter bestimmt § 67 Abs. 3 PBG, dass Beschwerden über Baugesuche und Baueinsprachen vorweg darauf zu prüfen sind, welchen Teil des Bauvorhabens sie betreffen. Stellt die Beschwerdeinstanz fest, dass ein Baubeginn den Beschwerdeentscheid nicht oder nur teilweise vorbestimmt, kann sie einen Zwischenentscheid treffen und die Bauarbeiten entsprechend ganz oder teilweise freigeben. In diesem Fall hat eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Zwischenentscheid keine aufschiebende Wirkung. Das Verwaltungsgericht kann auch in diesem Fall einer Beschwerde auf Gesuch hin oder von Amtes wegen die aufschiebende Wirkung erteilen, wenn die Beschwerde ausreichend begründet erscheint.

Mit der beantragten generellen Aufhebung der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerdeverfahren im Bauwesen schafft man in erster Linie Mehrarbeit für die jeweiligen Beschwerdeinstanzen. Diese werden nämlich dadurch gezwungen, in all diesen Verfahren in einem Vorentscheid die Frage zu prüfen, wie aussichtsreich eine Beschwerde ist und ob der Beschwerde die aufschiebende Wirkung gewährt werden darf oder nicht, dies notabene in einem Verfahrensstadium, bei dem noch keine Vernehmlassungen eingeholt wurden und keinerlei Beweisvorkehren wie Augenscheine usw. vorgenommen werden konnten. Unabhängig davon, ob dieser Vorentscheid durch den Vorsitzenden oder durch die Behörde gefällt wird, handelt es sich bei diesem Entscheid zudem um einen anfechtbaren Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 Abs. 1 BGG, der selbständig beim Bundesgericht angefochten werden kann. Im Ergebnis führt der Vorschlag der Motion betreffend die generelle Aufhebung der aufschiebenden Wirkung daher zu unerwünschter Mehrarbeit für die Gerichte und durch die zusätzliche Beschwerdemöglichkeit beim Bundesgericht mit Sicherheit zu unerwünschten Verzögerungen des Baubewilligungsverfahrens.

Zu erwähnen ist auch, dass die Frage der aufschiebenden Wirkung dann bedeutungslos wird, wenn der Bauherr oder der mitbeteiligte Gemeinderat zum Beschwerdeführer wird. In all diesen Fällen spielt es keine Rolle, ob die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat oder nicht, denn über das Erteilen oder Verweigern der aufschiebenden Wirkung können keine Bewilligungen erreicht werden.

Das Motionsbegehren verlässt bewährte Bahnen und schafft zusätzliche Unsicherheiten und Verzögerungen. Es ist abzulehnen. Abgesehen davon ermöglicht § 67

Abs. 3 PBG der Beschwerdebehörde in Bausachen den Zwischenentscheid über die Freigabe von Bauarbeiten, die eine Beschwerdesache nicht präjudizieren.

5. *Die Legitimation zur Einsprache und Beschwerde, insbesondere in Bausachen, ist den Legitimationsvorschriften des neuen Bundesgerichtsgesetzes (Art. 89 Abs. 1 BGG) anzugleichen.*

Dieser Forderung kann entsprochen werden, zumal seit dem 1. Januar 2007 das BGG in Kraft ist, welches verlangt, dass die Kantone gestützt auf Art. 111 Abs. 1 BGG mindestens die gleiche Legitimation anerkennen müssen wie der Bund. Das Verwaltungsgericht orientiert sich nun schon seit bald 30 Jahren bezüglich Legitimation an der bundesgerichtlichen Praxis.

Paragraph 41 VRG umschreibt die Beschwerdeberechtigung im Kanton Zug für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Sie gilt gleicherweise gestützt auf § 62 VRG auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Danach ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, "wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist." Der Regierungsrat hat anfänglich dem Wortlaut des Gesetzes folgend die Beschwerdebefugnis eng ausgelegt. Nur wer einen individuellen und selbstständigen Rechtsanspruch gegenüber dem Staat habe, auf dessen Schutz eine gesetzliche Regelung abziele, könne den Rechtsschutz beanspruchen. Das Verwaltungsgericht hat schon in seinem Urteil vom 6. Juli 1978 (Entscheidungssammlung 1978, Blatt 12, Seite 8; GVP 1977/78, Seite 178) die weitergehende Umschreibung der Beschwerdelegitimation des Bundesgerichts übernommen. Diese drückt sich auch im neuen Art. 89 Abs. 1 BGG aus, den die Motionäre zu Recht aufgreifen. Sowohl im Bundesgerichtsgesetz als auch im für das eidgenössische Verwaltungsgericht geltenden Art. 48 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) heisst es, dass zur Beschwerde berechtigt ist, 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.

Der Klarheit halber ist das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz in diesem Punkt anzupassen. Das Motionsbegehren ist begründet.

3. Antrag

Ziffer 5 der Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktion vom 21. August 2006 betreffend Massnahmen gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren sei erheblich zu erklären, im Übrigen jedoch sei die Motion nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 5. Juni 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio