

Interpellation Leo GranzioI zur Wahrnehmung von Rechtsmitteln

Schriftliche Antwort des Stadtrates vom 2. Februar 1999

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. November 1998 hat Gemeinderat Leo GranzioI die obgenannte Interpellation eingereicht, wobei um schriftliche Beantwortung ersucht wird (vgl. Protokoll des Grossen Gemeinderats vom 15. Dezember 1998, S. 2010).

1.

Anlass zu dieser Interpellation bilden Beschwerden gegen die heutige Bau- und Zonenordnung der Stadt Zug, welche vom Grossen Gemeinderat am 30. August 1994 beschlossen und von den Stimmberechtigten am 4. Dezember 1994 angenommen wurde. Verschiedene Grundeigentümer haben gegen einzelne Anordnungen des Zonenplans oder der Bauordnung Beschwerde erhoben. In der überwiegenden Zahl der Beschwerdefälle konnte der Stadtrat die von Parlament und Volk beschlossenen Festlegungen erfolgreich verteidigen. In einigen wenigen Fällen haben der Regierungsrat oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde gutgeheissen und einzelne Teile der Bau- und Zonenordnung abgeändert. Der Stadtrat hat diese Beschwerdeentscheide jeweils geprüft und ist, aus je unterschiedlichen Gründen, zum Schluss gelangt, dass ein Weiterzug wenig aussichtsreich wäre.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende drei Fälle:

- In seinem Genehmigungsentscheid vom 4. Juli 1995 hat der Regierungsrat die Zuweisung der im Eigentum der Korporation Zug stehenden Liegenschaft Alte Sagi im Gebiet Choller zur Bauzone mit speziellen Vorschriften Choller nicht genehmigt. Eine von der Grundeigentümerin dagegen erhobene Beschwerde hat das Verwaltungsgericht am 4. Dezember 1997 abgewiesen. Das Gericht hat damit den Nichtgenehmigungsentscheid des Regierungsrats geschützt, im Wesentlichen mit der Begründung, dass isolierte Klein- und Kleinstbauzonen nach ständiger Praxis bundesrechtswidrig seien. Dieser Entscheid ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen, d.h. weder die betroffene Grundeigentümerin noch der Stadtrat haben Beschwerde vor Bundesgericht erhoben.
- Eine bei der Einmündung der Lorze in den Zugersee am Chamerfussweg gelegene Parzelle wurde von den gemeindlichen Organen in eine Zone des öffentlichen Interesses und nicht, wie vom Grundeigentümer im Einwendungsverfahren beantragt, in eine Bauzone eingewiesen. Eine vom Grundeigentümer dagegen

erhobene Beschwerde hat der Regierungsrat am 28. Mai 1996 gutgeheissen und das Grundstück der Wohnzone W 1 zugewiesen. Im Interesse der Freihaltung der Fluss- und Seeufer müsse hier keine Freihaltung angeordnet werden. Der Freihaltzweck wäre bereits durch den gesetzlichen Gewässerabstand von 12 m gewahrt. Der Regierungsrat wies ferner darauf hin, dass er zur selben Frage bereits beim Zonenplan 1982 gleich entschieden habe. Dieser Entscheid ist vom Stadtrat ebenfalls nicht angefochten worden.

- Der wohl gewichtigste Fall betrifft das Gebiet Hasenbühl. Beschwerden von drei Grundeigentümern, ihre Parzelle einer Bauzone zuzuweisen, wies der Regierungsrat mit Entscheid vom 5. Dezember 1995 ab. Das Verwaltungsgericht hat am 8. Januar 1998 die Beschwerde des Eigentümers des am Abhang gelegenen Grundstücks ebenfalls abgewiesen, dagegen die Beschwerden der Grundeigentümerinnen der oberhalb davon gelegenen beiden Parzellen praktisch vollumfänglich gutgeheissen und den Regierungsrat angewiesen, eine Fläche von 12880 m² einer Bauzone zuzuweisen. Der Stadtrat hat dagegen keine Beschwerde erhoben. Auf eine von Nachbarn erhobene Beschwerde ist das Bundesgericht am 27. August 1998 nicht eingetreten.

2.

In einer gegen den Stadtrat gerichteten Aufsichtsbeschwerde hat Gemeinderat Leo Granzio kritisiert, dass der Stadtrat ohne Konsultation des Grossen Gemeinderates auf einen Weiterzug dieser drei Entscheide verzichtet hat. Mit Entscheid vom 20. Oktober 1998 hat der Regierungsrat der Aufsichtsbeschwerde keine Folge gegeben. Im Rahmen seiner beschränkten Kognition in solchen Verfahren kam der Regierungsrat zum Schluss, dass von einer Verletzung klaren materiellen Rechts, einer Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder einer Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen seitens des Stadtrates nicht gesprochen werden könne.

3.

Die Frage der Vertretungsbefugnis des Gemeinwesens in Beschwerdeverfahren unter anderem gegen Beschlüsse des Grossen Gemeinderates und der Stimmberechtigten ist im kantonalen Recht klar geregelt. Gemäss § 41 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) steht zur Wahrung öffentlicher Interessen das Beschwerderecht den zuständigen Gemeinderäten zu (vgl. auch § 62 VRG). Das jüngere Gemeindegesetz vom 4. September 1980 (GG, BGS 171.1) enthält in § 18 dazu folgende Regelung:

„¹ Im Beschwerdeverfahren wird die Gemeinde vom Gemeinderat vertreten.

² Wird gegen einen Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Grossen Gemeinderates Beschwerde geführt, kann die Gemeindeversammlung bzw. der Grosse Gemeinderat die Vertretung anders ordnen.“

Mit dieser Regelung im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Gemeindegesetz werden dem Stadtrat eigenständige und umfassende Vertretungsbefugnisse zugewiesen, die grundsätzlich auch Geltung haben bei Beschwerden, die sich gegen Beschlüsse von Parlament und Volk richten. Nur soweit der Grosse Gemeinderat im Einzelfall etwas anderes anordnet, werden die Interessen des Gemeinwesens

nicht vom Stadtrat, sondern von eingesetzten Dritten wahrgenommen. Diese Regelung ergibt sich schon aus dem klaren Wortlaut der genannten Bestimmungen. Unterstützt wird diese Auslegung auch durch ein Votum des Vorsitzenden der seinerzeitigen vorberatenden Kommission des Kantonsrates betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes (vgl. Protokoll vom 6. März 1979, Seite 29). Danach erklärte dieser, bei § 18 Abs. 2 GG handle es sich um eine Ausnahmeregelung, z.B. für den Fall von Interessenkollisionen; ein solcher ausserordentlicher Vertreter müsse an der nächsten Versammlung bestimmt werden. Solange und soweit der Grosse Gemeinderat im Einzelfall nichts anderes festlegt, liegt die Vertretungsbefugnis also beim Stadtrat. Diese Regelung hat sich in der nunmehr über dreissigjährigen Geschichte des Grossen Gemeinderates bewährt. Der Stadtrat hat diese Beschwerdebefugnis stets wahrgenommen, und es hat dabei immer wieder Fälle gegeben, in welchen, nach Prüfung der Rechts- und Sachlage, auf einen Weiterzug eines ungünstigen Entscheides, mit welchem Beschlüsse von Parlament und Volk aufgehoben oder abgeändert wurden, verzichtet wurde.

4.

Zu den einzelnen Fragen des Interpellanten nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Ist der Stadtrat in Zukunft bereit, das Büro des Grossen Gemeinderates innert der Rechtsmittelfrist von der Anfechtung von Beschlüssen des Grossen Gemeinderates zu unterrichten?

Wie der Stadtrat bereits im Aufsichtsbeschwerdeverfahren erklärt hat und hiermit nochmals bekräftigt, ist er bereit, das Büro des Grossen Gemeinderates jeweils unverzüglich, also noch innert der Rechtsmittelfrist, von der Anfechtung nicht nur von Beschlüssen des Grossen Gemeinderates, sondern auch von Beschlüssen der Stimmberechtigten zu unterrichten.

2. Ist der Stadtrat in Zukunft bereit, dem Grossen Gemeinderat die Frage des Weiterzugs von allfälligen Kassationsentscheiden zum Entscheid zu unterbreiten?

Gemäss § 18 Abs. 2 GG kann, wie erwähnt, der Grosse Gemeinderat die Vertretung anders ordnen. Zweckmässigerweise wird eine solche abweichende Vertretung bereits im Rahmen der Beschlussfassung über die Hauptsache angeordnet. Wir sind aber mit dem Interpellanten der Meinung, dass eine andere Vertretung auch noch zu einem späteren Zeitpunkt durch den Grossen Gemeinderat angeordnet werden kann. In diesem Sinne kann der Grosse Gemeinderat das Vertretungsrecht jederzeit, also auch während eines hängigen Beschwerdeverfahrens, anders ordnen. Ein Tätigwerden des Stadtrates ist dazu nicht erforderlich, da das Parlament jederzeit aus eigenem Entschluss, sogar während eines bereits hängigen Verfahrens, die Vertretung speziell regeln kann.

3. Ist der Stadtrat in Zukunft bereit, vorsorglich das notwendige Rechtsmittel gegen einen Kassationsentscheid zu ergreifen, sofern der Grosse Gemeinderat innert der Rechtsmittelfrist nicht tagt?

Wir erachten es als nicht sinnvoll, wenn der Stadtrat inskünftig gegen alle Kassationsentscheide - ohne Prüfung der Erfolgsaussichten - vorsorglich Beschwerde führen muss. Der Stadtrat würde dadurch, je nach Situation, gezwungen, entgegen seiner eigenen Überzeugung Beschwerde führen zu müssen. Der Stadtrat müsste, trotz ungünstiger Prozesschancen und ohne Kenntnis der Gründe des Grossen Gemeinderates, weshalb trotzdem weiter prozessiert werden soll, Beschwerde führen. Gleichzeitig würde der Stadtrat in solchen Fällen dem Grossen Gemeinderat beantragen, die vom Stadtrat vorsorglich eingereichte Beschwerde wieder zurückzuziehen, da die Prozesschancen und -risiken gegen einen Weiterzug sprechen. Dieses Szenarium zeigt, dass die Frage der Vertretungsbefugnis zweckmässigerweise rechtzeitig geregelt werden muss. Falls der Grosse Gemeinderat ausnahmsweise dem Stadtrat die Vertretungsbefugnis entziehen will, soll dies sinnvollerweise mit dem Hauptentscheid geschehen. Damit kann vermieden werden, dass der Stadtrat selbst in einen Interessenkonflikt gerät und gegen seine Überzeugung Beschwerde führen muss. Von einem solchen Entzug der Beschwerdebefugnis des Stadtrates sollte indessen äusserst zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Ob ein Beschwerdeentscheid angefochten werden soll oder nicht, kann in der Regel erst nach Kenntnisnahme der Entscheidbegründung schlüssig beantwortet werden. Es erscheint sachlich richtig, dass diese Befugnis dem Stadtrat belassen wird. Schon aus praktischen Gründen muss dies von einer Behörde wahrgenommen werden, die zur Wahrung von Fristen rasch tagen und entscheiden kann. Der Stadtrat ist auch das geeignetere Gremium, um eine rechtliche und tatsächliche Beurteilung vornehmen zu können, insbesondere die Abwägung von Prozesschancen und -risiken. Solche Fragen sollten grundsätzlich nicht öffentlich in einem vierzigköpfigen Gremium debattiert werden. Es wäre deshalb wenig sinnvoll, die bewährte gesetzliche Grundregel, wonach der Stadtrat das Gemeinwesen vertritt, die bisher stets praktiziert und vom Parlament akzeptiert worden ist, zu ändern.

Zug, 2. Februar 1999

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:

Christoph Luchsinger i.V. Hans Hagmann