



Abteilung I
A-1825/2024

Urteil vom 1. April 2025

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Mathilda Mauch.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
gegen

Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern,
Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug,
Ausbildungszentrum Sempach, Allmend,
Postfach, 6204 Sempach,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bevölkerungs- und Zivilschutz.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ und B. _____ sind Eigentümer des Wohnhauses mit dem Schutzraum Amt-Nr. (...) an der (...).

B.

Am 19. Juli 2023 verfügte die Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug des Kantons Luzern die Aufhebung des Schutzraumes Amt-Nr. (...) von A. _____ und B. _____ und verpflichtete sie zur Leistung einer Ersatzabgabe in der Höhe von Fr. 9'000.–.

C.

Gegen diese Verfügung erhoben A. _____ und B. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 4. August 2023 Verwaltungsbeschwerde beim Kantonsgericht des Kantons Luzern (nachfolgend: Kantonsgericht).

D.

Mit Urteil vom 22. Januar 2024 (Ref-Nr. [...]) trat das Kantonsgericht auf die Beschwerde nicht ein und überwies sie zuständigkeitshalber an das Bundesverwaltungsgericht.

E.

Das Bundesverwaltungsgericht erachtete seine funktionelle Zuständigkeit aufgrund einer vorläufigen Beurteilung als nicht eindeutig. Mit Instruktionsverfügung vom 30. Januar 2025 wurde den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit gegeben, bis zum 1. März 2025 zur dargelegten Verfahrensordnung und zum beabsichtigten Nichteintretensentscheid Stellung zu nehmen.

F.

Mit Schreiben vom 18. Februar 2025 teilte die Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug des Kantons Luzern (nachfolgend: Vorinstanz) mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichte und die Entscheidung über die Zuständigkeit sowie verfahrensrechtliche Fragen dem Bundesverwaltungsgericht überlasse. Die Beschwerdeführenden reichten keine Stellungnahme ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32)

beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Nach Art. 33 Bst. i VGG ist die Beschwerde gegen Verfügungen kantonaler Instanzen zulässig, soweit ein Bundesgesetz eine solche ausdrücklich vorsieht.

1.2. Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 VwVG). Eine Behörde ist dann in einer Sache zuständig, wenn diese sowohl sachlich als auch örtlich und funktionell in ihre Zuständigkeit fällt. Die funktionelle Zuständigkeitsordnung bezeichnet die Stufenfolge der aufeinander folgenden Instanzen innerhalb der Justizhierarchie, die zur Behandlung derselben Streitsache verpflichtet und befugt sind (vgl. BOOG MARKUS, in: Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz [BSK BGG], 3. Aufl. 2018, Art. 29 N. 10). Die funktionelle Zuständigkeit ist Prozess- beziehungsweise Sachurteilsvoraussetzung, das heisst Vorbedingung, die erfüllt sein muss, damit ein Sachurteil ergehen kann. Die funktionelle Zuständigkeit ergibt sich aus dem Instanzenzug (FLÜCKIGER THOMAS, in: VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 7 N. 4).

1.3. Zu prüfen ist, ob das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der Beschwerde zuständig ist und welche verfahrensrechtliche Ordnung im Zusammenhang mit der Aufhebung von Schutzräumen und der Erhebung von Ersatzabgaben zur Anwendung gelangt.

2.

2.1. Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 20. Dezember 2019 (BZG, SR 520.1) regelt das Beschwerderecht und das Verfahren in den Art. 84 ff. BZG. Es unterscheidet zwischen Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur (Art. 86 Abs. 1 BZG) und solcher vermögensrechtlicher Natur (Art. 87 BZG). Gemäss Art. 86 Abs. 1 BZG kann in Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur gegen letztinstanzliche kantonale Verfügungen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Die Bestimmung von Art. 87 Abs. 1 BZG sieht hingegen vor, dass Entscheide kantonaler Behörden über Schadenersatzansprüche und Rückgriffsforderungen betreffend Schäden aus kantonalen oder kommunalen Schutzdienstleistungen an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden können.

2.2.

2.2.1. Im hier zu beurteilenden Fall betrifft der Streitgegenstand die Höhe der zu leistenden Ersatzabgabe, während die Beschwerdeführenden die Aufhebung des Schutzraums akzeptiert haben. Es stellt sich daher die Frage, ob es sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handelt. Der Wortlaut von Art. 86 und Art. 87 BZG gibt keinen eindeutigen Hinweis darauf, nach welcher Bestimmung sich vorliegend der Beschwerdeweg richtet. Es ist daher durch Auslegung der beiden Gesetzesnormen deren Sinngehalt zu ermitteln.

2.2.2. Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss der Richter unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat er insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat der Richter nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätenordnung zu unterstellen (BGE 148 IV 398 E. 4.8). Bei relativ jungen Gesetzen ist die Abgrenzung von historischer und teleologischer Auslegung schwierig, weshalb regelmässig auf eine Unterscheidung verzichtet wird (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-2905/2017 vom 1. Februar 2018 E. 6.3.1 mit Hinweisen).

2.2.3. Die Bestimmungen des BZG zum Beschwerderecht und Verfahren wurden aus dem vormaligen Zivilschutzgesetz vom 17. Juni 1994 (ZSG, BBl 1994 III 274) übernommen (vgl. BBl 2002 1685, 1718). Bauliche Massnahmen wie Schutzräume waren bis zum Inkrafttreten des BZG hingegen im Bundesgesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 4. Oktober 1963 (Schutzbautengesetz, aBMG, AS 1994 2667) geregelt. Nach dem aBMG konnten nicht vermögensrechtliche Verfügungen kantonaler Behörden beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angefochten werden, welches abschliessend entschied (Art. 14 Abs. 2 aBMG). Vermögensrechtliche Streitigkeiten unterlagen hingegen der Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten, deren Entscheide mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das

Bundesgericht weitergezogen werden konnten (Art. 15 Abs. 3 aBMG). Das Bundesverwaltungsgericht fungiert als Nachfolgeorganisation der Eidgenössischen Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten. Der frühere Beschwerdeweg gemäss Art. 15 Abs. 3 aBMG für vermögensrechtliche Ansprüche wurde im BZG nicht übernommen. Die Bestimmungen des BZG zum Beschwerdeweg sind dem Zivilschutzgesetz (ZSG) nachgebildet, während die vormaligen Regelungen des aBMG keine Berücksichtigung im neuen Gesetz fanden.

Nach altem Recht wurden Beschwerden im Zusammenhang mit dem Bau von Schutzräumen als nicht vermögensrechtliche Angelegenheit behandelt. War jedoch im gleichen Verfahren auch die Verpflichtung zur Leistung eines Ersatzbeitrags umstritten, richtete sich der Beschwerdeweg nach den Regeln für vermögensrechtliche Streitigkeiten. Aus den Materialien zum aBMG ergeben sich keine Hinweise auf die Gründe für diese Differenzierung. Ein möglicher Erklärungsansatz könnte darin liegen, dass vermögensrechtliche Angelegenheiten der gerichtlichen Überprüfung unterliegen sollten.

2.2.4. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Höhe der Ersatzabgabe, die eng mit der Schutzraumbaupflicht verknüpft ist, sodass allenfalls vorab die Anzahl der Pflichtplätze auf der Liegenschaft der Beschwerdeführenden zu bestimmen wäre. Das Kantonsgericht stellt zudem fest, dass die Sachlage nicht ohne Weiteres eindeutig zu beurteilen ist und die Angaben zu den Pflichtplätzen in den Baubewilligungsunterlagen unklar sind (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 22. Januar 2024 [Ref-Nr. 7H 23 192] E. 4.3).

Beschwerden gegen die Höhe der Ersatzabgabe im Zusammenhang mit Schutzbauten sind demnach als nicht vermögensrechtliche Angelegenheiten einzuordnen. Daraus ergibt sich, dass die vorliegende Streitigkeit nach der Bestimmung gemäss Art. 86 Abs. 1 BZG zu beurteilen ist. Eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist somit gegen letztinstanzliche kantonale Verfügungen zulässig.

2.3.

2.3.1. Fraglich ist, ob im hier zu beurteilenden Fall eine letztinstanzliche kantonale Verfügung im Sinne von Art. 86 BZG vorliegt.

2.3.2. Das Kantonsgericht begründete seinen Nichteintretensentscheid damit, dass eine Verwaltungsbeschwerde unzulässig sei, wenn sich der Entscheid nach einer speziellen Vorschrift direkt bei einer Bundesbehörde

anfechten lässt (§ 143 Abs. 1 Bst. c Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG, Systematische Sammlung Kanton Luzern, SRL Nr. 40]). Es kam mithin zum Schluss, dass der interne Instanzenzug entfallen könne, weil die Streitigkeit direkt beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sei und die angefochtene Verfügung *demnach* einen letztinstanzlichen Entscheid im Sinne von Art. 86 Abs. 1 BZG darstelle.

2.3.3. Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass in Fällen der Schutzraumaufhebung und Ersatzabgaben der kantonale Instanzenzug in der Regel ausgeschöpft wird (vgl. BVGer-Urteile A-4242/2020 vom 1. Februar 2022 [Vorinstanz: Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft] und A-62/2022 vom 7. Juni 2023 [Vorinstanz: Regierungsrat Kanton Bern]; sowie die kantonale Urteile des Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden vom 19. September 2023 [PVG 2023 13; U 23 37; Vorinstanz: Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit]; Urteil des Regierungsrats Aargau vom 17. Januar 2024 [RRB Nr. 2024-000040]).

2.3.4. Das BZG regelt die Bereitstellung von Schutzplätzen für die Bevölkerung. Nach Art. 60 BZG muss für jede Einwohnerin und jeden Einwohner ein Schutzplatz in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnortes verfügbar sein. Die Kantone sind nach Art. 62 Abs. 1 BZG für die Steuerung des Schutzraumbaus verantwortlich und haben gemäss Art. 66 BZG die Kompetenz zur Aufhebung von Schutzräumen. Der Schutzplatzbedarf gilt als gedeckt, wenn für jede Person ein Schutzplatz vorhanden ist, der den Mindestanforderungen nach Art. 104 der Verordnung über den Zivilschutz vom 1. November 2023 (ZSV, SR 520.11) entspricht (Art. 74 Abs. 1 ZSV).

Der Gesetz- und Ordnungsgeber haben verschiedene Situationen definiert, in denen Ersatzabgaben zu leisten sind. Nach Art. 82 Abs. 5 ZSV ist eine Ersatzabgabe zu entrichten, wenn ein Schutzraum ohne Bewilligung aufgehoben wurde und eine Wiederherstellung nicht möglich oder unverhältnismässig ist. Die Kantone legen die Höhe der Ersatzbeiträge innerhalb der Bandbreite von 400 bis 800 Franken pro nicht erstelltem Schutzplatz fest (Art. 75 Abs. 2 ZSV). Im Kanton Luzern bestimmt der Regierungsrat gemäss § 11a Abs. 1 des Gesetzes über den Zivilschutz vom 19. Juni 2007 (ZSG, SRL Nr. 372) die Höhe der Ersatzbeiträge. Diese werden im Anhang zur Verordnung über den Zivilschutz festgelegt (vgl. § 15 Abs. 2 der kantonalen Verordnung über den Zivilschutz).

2.3.5. Gemäss der kantonalen Verwaltungsrechtspflege können Entscheide von unteren Instanzen der kantonalen Verwaltung – um eine solche handelt es sich bei der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug

– grundsätzlich beim zuständigen Departement mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden (vgl. § 142 Abs. 1 Bst. b VRG). Das Kantonsgericht führt diesbezüglich aus, dass die Verwaltungsbeschwerde unzulässig sei, wenn sich der Entscheid nach besonderer Vorschrift bei einer Bundesbehörde anfechten lasse (§ 143 Abs. 1 Bst. c VRG; Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 22. Januar 2024 [Ref-Nr. 7H 23 192]).

Wie dargelegt, kann gemäss Art. 86 BZG in Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur gegen letztinstanzliche kantonale Verfügungen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen geführt werden. Die Angelegenheit erfordert daher die Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs und dürfte in die Zuständigkeit des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern fallen (vgl. § 142 Abs. 1 Bst. b VRG).

2.4.

2.4.1. Erachtet sich eine Behörde als unzuständig, überweist sie die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde (Art. 8 Abs. 1 VwVG). Hat die Behörde Zweifel an ihrer Zuständigkeit, so pflegt sie darüber gemäss Art. 8 Abs. 2 VwVG einen Meinungs austausch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt. Ein Meinungs austausch kommt dann zur Anwendung, wenn die Unzuständigkeit der Behörde nicht eindeutig feststeht, sondern lediglich zweifelhaft ist. Dabei kommt nicht nur die Überweisung an eine Bundesbehörde, sondern auch an eine kantonale (oder interkantonale) Instanz in Betracht, soweit deren Zuständigkeit als wahrscheinlich erscheint (vgl. Urteil des BGer 2C_486/2016 E. 2.7). Die Weiterleitung begründet nicht ohne Weiteres die Zuständigkeit der Behörde, an welche die Sache überwiesen wird. Diese hat vielmehr unabhängig und in eigener Verantwortung zu prüfen, ob ihr die Kompetenz zur Beurteilung zukommt (FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 8 N. 25).

2.4.2. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wahrung des Instanzenzugs sowie der Bestimmungen über die Überweisungspflicht und den Meinungs austausch gemäss Art. 8 VwVG darf das Bundesverwaltungsgericht in einer Konstellation wie der zu beurteilenden anstelle der funktionell zuständigen Behörde nicht in der Sache selbst entscheiden. Vielmehr ist die Angelegenheit grundsätzlich an die mutmasslich zuständige Behörde zu überweisen (vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG). Das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern hat selbständig und in eigener Verantwortung zu prüfen, welchen Instanzenzug das kantonale Recht vorsieht.

Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde – entgegen der Rechtsmittelbelehrung in der

angefochtenen Verfügung – funktionell nicht zuständig. Mangels funktioneller Zuständigkeit ist auf die hier zu beurteilende Beschwerde nicht einzutreten (Art. 9 Abs. 2 VwVG). Sie ist zur weiteren Behandlung als Beschwerde zuständigkeitshalber an das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern zu überweisen (vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG).

3.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

Die Verfahrenskosten werden grundsätzlich der unterliegenden Partei auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). In Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist auf die Auferlegung von Verfahrenskosten jedoch zu verzichten (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– ist den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihnen zu bezeichnendes Konto zurückzuerstatten.

Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Sache wird zuständigkeitshalber nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils an das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern überwiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von den Beschwerdeführenden geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– wird den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihnen zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz und an das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Marcel Tiefenthal

Mathilda Mauch

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die Beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern (Ref- Nr. [...]; Einschreiben)