

JAAC 67.117

Auszug aus einer Entscheidung der Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten vom 24. Mai 2002. Die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde vom Bundesgericht am 6. Dezember 2002 abgewiesen [2A.319/2002]

Protection de la population. Contribution de remplacement en lieu et place de la construction d'abris. Prescription et actes interruptifs.

Art. 2 LCPCi. Art. 4 et 6 OCPCi.

- Fixation en droit public d'un délai de prescription non réglé par la loi, par analogie avec des situations de fait semblables. Pour les contributions de remplacement, le délai de prescription est fixé à dix ans (consid. 4 et 5).

- L'existence d'un délai de péremption ne peut être admise que si l'interprétation démontre clairement que le législateur voulait en créer un. En l'espèce, rien ne permet de conclure à l'existence d'un délai de péremption (consid. 5b).

- Exigences auxquelles doit satisfaire un acte interruptif de la prescription (consid. 6 et 7).

- Il n'existe pas de prescription absolue ni de péremption pour les contributions remplaçant la construction d'abris (consid. 8).

Bevölkerungsschutz. Ersatzbeitrag für Nichterstellen von Schutzraumplätzen. Verjährung und Unterbrechungshandlungen.

Art. 2 BMG. Art. 4 und 6 BMV.

- **Festlegung einer gesetzlich nicht geregelten Verjährungsfrist im öffentlichen Recht anhand analoger Tatbestände. Die Verjährungsfrist für Ersatzbeiträge wird auf zehn Jahre festgelegt (E. 4 und 5).**
- **Verwirkungsfristen sind nur dann anzunehmen, wenn die Auslegung deutlich ergibt, dass der Gesetzgeber solche schaffen wollte. Für die Annahme einer Verwirkungsfrist bleibt im vorliegenden Fall kein Raum (E. 5b).**
- **Anforderungen an die Unterbrechungshandlungen (E. 6 und 7).**
- **Eine absolute Verjährungsfrist oder eine Verwirkungsfrist existieren beim Ersatzbeitrag für das Nichterstellen von Schutzraumplätzen nicht (E. 8).**

Protezione della popolazione. Contributi sostitutivi per la mancata costruzione di posti protetti nei rifugi. Prescrizione e azioni d'interruzione.

Art. 2 LEPCi. Art. 4 e 6 OEPCi.

- **Fissazione di un termine di prescrizione nel diritto pubblico nel caso in cui esso non sia regolato dalla legge, basandosi su casi analoghi. Il termine di prescrizione per contributi sostitutivi è fissato a dieci anni (consid. 4 e 5).**
- **Occorre ammettere l'esistenza di termini di perenzione solo se dall'interpretazione emerge chiaramente che il legislatore voleva creare simili termini. Nella fattispecie, non vi sono motivi per ammettere un termine di perenzione (consid. 5b).**
- **Condizioni per le azioni d'interruzione (consid. 6 e 7).**
- **Non esistono un termine assoluto di prescrizione o un termine di perenzione nel caso di un contributo sostitutivo per la mancata costruzione di posti protetti nei rifugi (consid. 8).**

Aus den Erwägungen:

2. Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1963 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (Schutzbautengesetz [BMG], SR 520.2) haben Hauseigentümer in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten und wesentlichen Anbauten Schutzräume zu erstellen. Die Anzahl der zu errichtenden Schutzraumplätze wird in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 27. November 1978 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (Schutzbautenverordnung [BMV], SR 520.21) detailliert aufgelistet. Gemäss Art. 2 Abs. 3 BMG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 BMV kann der Kanton in besonderen Fällen Ausnahmen von der Schutzraumpflicht anordnen. Der Hauseigentümer hat in diesem Fall für jeden nicht zu erstellenden Pflichtschutzplatz einen Ersatzbeitrag nach Art. 6 Abs. 1 BMV zu entrichten oder einen Schutzraum in der in den technischen

Weisungen vorgeschriebenen Mindestgrösse (Art. 4 Abs. 2 BMV) zu erstellen. Der Ersatzbeitrag entspricht den Mehrkosten pro Schutzplatz, abzüglich der allfälligen Beiträge der öffentlichen Hand. Der Kanton legt für die verschiedenen Schutzraumgrössen die Mehrkosten pro Schutzplatz fest (Art. 6 Abs. 1 BMV). Der Ersatzbeitrag wird in aller Regel in der Baubewilligung festgesetzt und ist vor Baubeginn der Gemeinde zu entrichten (Art. 6 Abs. 4 BMV).

3. Die Beschwerdeführerin bestreitet weder ihre Verpflichtung zur Leistung von Ersatzbeiträgen als solche noch deren durch die Vorinstanzen festgelegte Höhe. Sie beruft sich einzig auf Verjährung bzw. Verwirkung.

4.a. Die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen der Anspruch auf Ersatzbeiträge gemäss Art. 2 Abs. 3 BMG verjährt oder verwirkt, hat der Bundesgesetzgeber weder im BMG noch in der BMV geregelt. Gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung können indessen öffentlich-rechtliche Forderungen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung der Verjährung unterliegen. Welche Grundsätze beim Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen heranzuziehen sind, hat das Bundesgericht unter anderem im auch von der Beschwerdeführerin angerufenen [BGE 112 Ia 260 ff.](#) ausführlich dargelegt. Danach sind zunächst die gesetzlichen Fristenregelungen anderer Erlasse der gleichen bundesstaatlichen Ebene (Bund; Kanton; Gemeinde) für verwandte Ansprüche heranzuziehen. Es ist in erster Linie auf diejenige Ordnung, die das öffentliche Recht für verwandte Fälle aufgestellt hat, zurückzugreifen. Erst beim Fehlen entsprechender Vorschriften ist die Verjährungsfrist nach allgemeinen Grundsätzen festzulegen ([BGE 112 Ia 264](#)). Im Sinne eines stufenweisen Vorgehens ist somit je nach dem, ob die Verjährung von kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Ansprüchen zur Beurteilung steht, von den Verwaltungsjustizbehörden zu prüfen, ob nicht ähnlich gelagerte öffentlich-rechtliche Vorschriften in verwandten kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Erlassen bestehen. Erst wenn dies nicht der Fall ist, wird die Verjährungsfrist nach allgemeinen Grundsätzen festgelegt (*Attilio R. Gadola*, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, in: Allgemeine Juristische Praxis [AJP] 1/1995, S. 49).

b. Bei der Pflicht zur Zahlung von Ersatzbeiträgen handelt es sich offensichtlich um eine solche des Bundesrechts. Analoge Regelungen müssen deshalb im Bundesrecht gesucht werden. Vor diesem Hintergrund irrt die Beschwerdeführerin, wenn sie sich unter Hinweis auf [BGE 112 Ia 260 ff.](#) auf eine angebliche Verwirkungsfrist des kantonalen Rechts berufen will. Ihre Überlegung hätte zur Folge, dass je nach kantonaler Ausführungsgesetzgebung der staatliche Anspruch auf Leistung von Ersatzbeiträgen von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Verjährungsfristen unterliegen würde. Das kann nicht sein. Auch das Bundesprivatrecht regelt das Institut der Verjährung für alle Forderungen, die sich aus ihm ableiten, für die ganze Schweiz einheitlich (Art. 127 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR], SR 220). Nichts anderes kann im öffentlichen Recht des Bundes gelten.

5.a. Das Bundesgericht hat sich, soweit ersichtlich, mit der Frage der Verjährung bzw. Verwirkung des staatlichen Anspruches auf Leistung von Ersatzbeiträgen nach Art. 2 Abs. 3 BMG erst zweimal näher auseinandergesetzt. In [BGE 112 Ib 358 ff.](#) hat es Überlegungen zur Rechtsnatur

der Ersatzbeiträge angestellt. Es hat deren Qualifikation als Vorzugslast, Ersatzabgabe und Sondersteuer näher geprüft, die Frage der Rechtsnatur aber am Ende offen gelassen (BGE 112 Ib 367). In einem späteren Entscheid aus dem Jahr 1995 hat sich das Bundesgericht mit der Frage nach den Verjährungsvorschriften in analogen Tatbeständen der Bundesgesetzgebung auseinandergesetzt. Es ist zum Schluss gekommen, solche analogen Tatbestände fänden sich im Bundesrecht keine. Am ehesten mit den Ersatzbeiträgen vergleichbar erscheine der Fall, dass bei Erteilung einer Rodungsbewilligung anstelle der Leistung von Realersatz ausnahmsweise eine Ersatzabgabe erhoben werde, doch lasse das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG, SR 921.0) die Frage offen, wie lange eine solche Abgabe erhoben werden könne. Ohne nähere Begründung gelangte das Bundesgericht zum Schluss, dass die allfällige Verjährung des Rechtes zur Erhebung von Ersatzbeiträgen jedenfalls nicht vor Ablauf von zehn Jahren seit Erteilung der Baubewilligung bzw. seit Baubeginn eintreten könne (Entscheid des Bundesgerichts vom 9. Oktober 1995, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 97/1996, S. 475 f.). Die Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten ist in ihrem Entscheid vom 19. Januar 1996 (ZSA 5/95 i.S. X. ungefähr Kt. GR) dieser Auffassung hinsichtlich der Verjährung von Ersatzbeiträgen, wie sie hier zur Diskussion stehen, ausdrücklich gefolgt. Bereits im Entscheid vom 27. Juni 1989 (Auto P. AG) sprach sich die Rekurskommission für die zehnjährige Verjährungsfrist aus. Es besteht kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen, wengleich man sich fragen könnte, ob es nicht sachlich näherliegende Tatbestände gäbe, als die Ersatzabgaben bei Erteilung einer Rodungsbewilligung anstelle von Wiederaufforstung. Zu denken wäre z. B. an die Verjährung von Schadenersatzansprüchen im Zivilschutzrecht (Art. 63 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1994 über den Zivilschutz [ZSG], SR 520.1) oder an die Ersatzabgaben im Bundesgesetz vom 12. Juni 1959 über den Wehrpflichtersatz (WPEG, SR 661; Art. 35 WPEG).

b. Es ergibt sich für den vorliegenden Fall, dass frühestens mit Erteilung der definitiven Baubewilligung für die Schutzraumbauten am 19. November 1984 eine zehnjährige Verjährungsfrist zu laufen begann. Für die Annahme einer Verwirkungsfrist, wie sie von der Beschwerdeführerin behauptet wird, bleibt angesichts der angeführten bundesgerichtlichen Rechtsprechung kein Raum. Ohnehin werden Verwirkungsfristen in aller Regel nur dann angenommen, wenn die Auslegung des anzuwendenden Rechtserlasses deutlich ergibt, dass der Gesetzgeber *in concreto* tatsächlich eine Verwirkungsfrist schaffen wollte (Gadola, a.a.O., S. 57). Dafür finden sich jedoch weder im BMG noch in der BMV Anhaltspunkte.

6.a. Zu prüfen ist deshalb, ob die mit Erteilung der definitiven Baubewilligung am 19. November 1984 ausgelöste zehnjährige Verjährungsfrist unterbrochen wurde. Während es im Privatrecht zur Unterbrechung der Verjährung qualifizierter Rechtshandlungen bedarf (Art. 135 OR), bestehen dazu im öffentlichen Recht nach der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts wesentlich erleichterte Möglichkeiten. So wird grundsätzlich im Verwaltungsrecht die Verjährung durch jede Handlung unterbrochen, mit welcher der Anspruch in geeigneter Form geltend gemacht wird. Verjährungsunterbrechend wirken deshalb schon die blosser Mitteilung einer Forderung oder die Zusendung einer formellen

Mahnung, ferner die Zustellung eines Steuerformulars und erst recht jede behördliche Einforderungshandlung, wobei mit Bezug auf letztere nicht nur die unmittelbar auf die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Anspruchs hinzielenden Massnahmen wie Betreibungshandlungen und Sicherstellungsverfügungen gemeint sind, sondern jede amtliche Handlung in einem Verwaltungs- oder Verwaltungsstreitverfahren, das der Festlegung des öffentlich-rechtlichen Anspruches in irgend einer Weise dient (Gadola, a.a.O., S. 54).

b. An dieser Praxis hat das Bundesgericht auch in neuester Zeit festgehalten. Zu Recht verweist die Beschwerdeführerin auf die weitgehende Parallelität der vorliegenden Fragestellung mit der Steuergesetzgebung, wo zwischen einer Veranlagungsverjährung und einer Bezugsverjährung unterschieden wird. Dieser Gedanke der Vergleichbarkeit findet sich immer wieder in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, denn in gleicher Weise, wie die Ersatzbeiträge nach Art. 2 Abs. 3 BMG mittels Verfügung festgelegt werden müssen, sind auch die direkten Bundessteuern zunächst verfügungsweise zu veranlagern, bevor sie in einem zweiten Schritt bezogen werden können. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht ausgeführt, unter den Begriff der verjährungsunterbrechenden Einforderungshandlungen würden nicht nur die eigentlichen Steuerbezugshandlungen fallen, sondern auch alle auf Feststellung des Steueranspruches gerichteten Amtshandlungen, die dem Steuerpflichtigen zur Kenntnis gebracht würden. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz erscheine es sogar als gerechtfertigt, den Begriff der Einforderungshandlung so weit zu fassen, dass er auch Mitteilungen einschliessen könne, die zwar das Veranlagungsverfahren nicht konkret weiterführten, aber dem Bürger den Willen der Behörden kund täten, weiterhin auf die Realisierung der Steuerforderung hinzuarbeiten (**BGE 126 II 1 ff.**, insbesondere S. 3 und 6).

c. Im Protokollauszug der Zivilschutzstelle X. vom 19. November 1993 bzw. in der Schutzraumkontrolle vom 9. November 1993 ist zweifellos eine solche Unterbrechungshandlung zu sehen. Zwar ist festzuhalten, dass der Protokollauszug an den Ehemann und heutigen Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin adressiert war und sich damit an den falschen Passivlegitimierten richtete. Aus dem Protokollauszug geht indessen deutlich hervor und ist nicht bestritten, dass die Beschwerdeführerin am 9. November 1993 anlässlich der Schutzraumkontrolle persönlich anwesend war und persönlich auf die Möglichkeit hingewiesen wurde, den Schutzraum mit der Bezahlung des Ersatzbeitrages von Fr. 16'250.- aufzulösen. Damit wurde nicht nur das «Veranlagungsverfahren» einen Schritt weitergeführt, sondern der Beschwerdeführerin auch unmissverständlich kund getan, dass die Behörden nach Wahl der Beschwerdeführerin entweder auf die gesetzmässige Errichtung der Schutzräume oder aber auf die Realisierung der Ersatzbeiträge hinarbeiteten. Demzufolge begann anlässlich der Schutzraumkontrolle vom 9. November 1993 eine neue zehnjährige Verjährungsfrist zu laufen, die bis heute und darüber hinaus andauert, weshalb der staatliche Anspruch auf Leistung der Ersatzbeiträge schon aus diesem Grund nicht verjährt ist.

7. Die Beitragsverfügung vom 23. Juli 1999 erfolgte zweifellos innerhalb der am 9. November 1993 neu eröffneten Verjährungsfrist, sie kann indessen nicht als Unterbrechungshandlung angesehen werden, weil sie nachträglich mit Entscheid des Staatsrats des Kantons X. vom 4. April 2001 wieder

aufgehoben wurde. Die zweite Beitragsverfügung vom 14. Mai 2001 erfolgte indessen ebenfalls innerhalb der neuen zehnjährigen Verjährungsfrist und ist ohne Zweifel durch konkrete Verfügung der Beitragshöhe als neuerliche Unterbrechungshandlung zu qualifizieren. Hält man sich an die bisherige Praxis des Bundesgerichts, so wurde am 14. Mai 2001 mittels Beitragsverfügung wiederum eine Verjährungsfrist von zehn Jahren ausgelöst.

8. Konsequenz zu Ende gedacht folgt aus dem Gesagten, dass der Staat Ersatzbeiträge gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BMG grundsätzlich auch nach Jahrzehnten noch einfordern kann, wenn er nur jeweils rechtzeitig die Verjährung unterbricht. Das Verfahren kann sich dadurch auf Zeiträume ausdehnen, die in Konflikt geraten mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens. Jedes Rechtsverhältnis muss irgendwann verbindlich und definitiv festgelegt sein. Es fragt sich daher ernsthaft, ob nicht im Sinne einer absoluten Verjährung bzw. Verwirkung das Recht auf Bezug von Ersatzbeiträgen nach einer gewissen Zeit endgültig untergehen soll. Die Frage stellt sich gerade auch im vorliegenden Fall, wo zwischen Erteilung der rechtskräftigen Baubewilligung am 19. November 1984 und der Verfügung der Ersatzbeiträge am 14. Mai 2001 nicht weniger 16½ Jahre verstrichen sind.

b. Im Bereich der direkten Bundessteuer, welcher mit den vorliegend zu beurteilenden Rechtsfragen am ehesten vergleichbar ist (Veranlagungsverfahren und Bezugsverfahren), hat der Gesetzgeber sowohl im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11), in Kraft seit dem 1. Januar 1995, wie auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14), in Kraft seit dem 1. Januar 1993, absolute Verjährungsfristen und damit Verwirkungsfristen von 15 Jahren (Veranlagung) bzw. zehn Jahren (Bezug) eingeführt (Art. 120 Abs. 1 und 4 DBG, Art. 121 Abs. 1 und 3 DBG, Art. 47 Abs. 2 StHG). In einem gewissen Gegensatz dazu hält das Bundesgericht aber daran fest, dass immer dann, wenn ein Erlass eine absolute Verjährungsfrist bzw. Verwirkungsfrist nicht vorsieht, nicht auf eine zu füllende Gesetzeslücke zu schliessen, sondern von einem qualifizierten Schweigen auszugehen ist mit der Folge, dass eine absolute Verjährungsfrist bzw. Verwirkungsfrist nicht existiert. Die Verjährungsfristen an sich, so das Bundesgericht, böten dem Steuerpflichtigen in aller Regel, abgesehen von einem treuwidrigen Verzögern nötiger Amtshandlungen, genügend Schutz gegen ein unerträglich langes Verfahren ([BGE 126 II 1 ff.](#), [BGE 126 II 49 ff.](#)). In Beachtung dieser Rechtsprechung darf keinesfalls gesagt werden, bezüglich der Ersatzbeiträge gemäss Art. 2 Abs. 3 BMG bestehe eine absolute Verjährungsfrist bzw. Verwirkungsfrist von 15 Jahren ab Erteilung der Baubewilligung. Damit bestätigt sich, dass die verfahrensgegenständliche Forderung weder verjährt noch verwirkt ist.

c. Wollte man - entgegen dem soeben Ausgeführten - einer absoluten Verjährung das Wort reden, so müsste die vom Bundesgericht für Ersatzbeitragsforderungen der vorliegenden Art im bereits erwähnten Parallellfall (ZBl 1996, S. 475) vergleichsweise herangezogene Regelung der Forstgesetzgebung, die von einer absoluten Verjährungsfrist von 30 Jahren ausgeht, gelten. Ebenfalls 30 Jahre betrüge die absolute Verjährungsfrist, wenn man analogerweise - aus dem Bereich des Baurechts - die Befugnis der

Behörden, den Abbruch einer widerrechtlich erstellten Baute zu verlangen, heranzieht (vgl. [BGE 107 Ia 122 ff.](#), unter Bezugnahme auf den das Forstrecht betreffenden [BGE 105 Ib 265 ff.](#)).

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verjährungsfrist für Forderungen der vorliegenden Art zehn Jahre beträgt. Diese zehnjährige Verjährungsfrist ist rechtzeitig unterbrochen worden und hat neu zu laufen begonnen. Die zweite Laufzeit ist noch nicht abgelaufen. Eine absolute Verjährungsfrist für Forderungen der vorliegenden Art ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Selbst wenn man eine solche annehmen wollte, würde sie 30 Jahre betragen. Auch diesfalls wäre die absolute Verjährung noch nicht eingetreten. Damit ergibt sich, dass die Beschwerde als unbegründet, abzuweisen ist.

**JAAC 67.117 - Auszug aus einem Entscheid der Rekurskommission für
Zivilschutzangelegenheiten vom 24. Mai 2002. Die dagegen erhobene
Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde vom Bundesgericht am 6. Dezember 2002
abgewiesen [2A.319/2002]**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	67
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 816

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.