



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 1. Mai 2023 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Baudirektion des Kantons Zug
Beschwerdegegnerin

betreffend

Rückbauanordnung
(Nichteintretensentscheid)

V 2022 102

A. A. _____ ist Eigentümer der Grundstücke GS Nrn. B. _____ und C. _____, Oberägeri. Die Gemeinde Oberägeri forderte A. _____ seit dem Jahr 2021 wiederholt auf, nachträglich ein Baugesuch für ohne Bewilligung erstellte Bauten und Anlagen auf den Grundstücken GS Nrn. B. _____ und C. _____ einzureichen. Am 24. August 2022 fand eine Aussprache zwischen der Gemeinde Oberägeri und A. _____ statt, anlässlich welcher definiert wurde, dass A. _____ bis zum 30. September 2022 ein Baugesuch einreichen müsse, ansonsten die Gemeinde Oberägeri über eine Rückbauanordnung entscheiden werde. Mit Verfügung der Gemeinde Oberägeri vom 24. Oktober 2022, betitelt mit "Rückbauanordnung", wurde das Folgende angeordnet:

- "1 Für die ohne Baubewilligung erstellten Bauten und Anlagen auf den Grundstücken GS B. _____ und GS C. _____ ist bis spätestens am 30.11.2022 ein vollständiges Baugesuch gemäss § 47 Verordnung zum Planungs- und Baugesetz einzureichen.
- 2 Verstreicht die Frist zur Einreichung eines Baugesuches erneut ungenutzt, sind die Bauten und Anlagen (Pergola und zwei mit Keramikplatten ausgekleidete Tröge gemäss Fotos vom 17.03.2022) bis spätestens am 31.01.2023 zurück zu bauen.
- 3 Erfolgt auch der Rückbau nicht innert Frist, sieht sich der Gemeinderat gezwungen, die Vollstreckung des Rückbaus im Sinne von § 69 Abs. 2 PBG Dritten in Auftrag zu geben.
- 4 Gegen den Eigentümer der Grundstücke GS B. _____ und GS C. _____, A. _____, wird wegen nicht Einhaltung der Bauvorschriften gemäss Planungs- und Baugesetz Strafanzeige erhoben.
- 5 Gestützt auf Ziffer 5.1.1 e) der Gebührenordnung der Einwohnergemeinde Oberägeri wird eine Gebühr von CHF 555 für ausserordentlichen Aufwand bei Baukontrolle in Rechnung gestellt.
- 6 Es ist keine spezielle Kommunikation nötig."

Gegen diese Verfügung erhob Dr. A. _____ am 4. November 2022 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug. Mit Schreiben vom 11. November 2022 forderte die Baudirektion Dr. A. _____ auf, bis zum 21. November 2022 seine Beschwerde mit einem Antrag zu ergänzen, da ansonsten nicht auf die Beschwerde eingetreten werden könne. Daraufhin ergänzte Dr. A. _____ seine Beschwerde mit Schreiben vom 15. November 2022.

Mit Entscheid vom 20. Dezember 2022 trat die Baudirektion nicht auf die Verwaltungsbeschwerde ein, da die Beschwerde keinen Beschwerdeantrag enthalte, dies obwohl A. _____ ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht worden sei, er bereits in einem früheren Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat als Beschwerdeführer aufgetreten sei und diesbezüglich daher kein Laie resp. nicht unerfahren sei.

- B. Gegen diesen Entscheid erhob A. _____ am 22. Dezember 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde in englischer Sprache.
- C. Mit Schreiben vom 28. Dezember 2022 setzte das Gericht dem Beschwerdeführer eine Nachfrist und forderte ihn auf, die Beschwerde in deutscher Sprache mit einem Antrag und einer Begründung nachzureichen.
- D. Mit Eingabe vom 8. Januar 2023 reichte der Beschwerdeführer seine Beschwerde in deutscher Sprache nach und beantragte, der Entscheid der Baudirektion "solle vom Verwaltungsgericht zurückgewiesen und der Regierungsrat beauftragt werden, auf die Argumente meiner Einsprache zu antworten". Das habe, so der Beschwerdeführer, im Entscheid vom 20. Dezember 2022 gefehlt.
- E. Den verlangten Kostenvorschuss von Fr. 500.– bezahlte der Beschwerdeführer innert der ihm dafür gesetzten Frist.
- F. Mit Vernehmlassung vom 2. März 2023 beantragte die Baudirektion, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers vollumfänglich abzuweisen.
- G. Am 12. März 2023 äusserte sich der Beschwerdeführer noch einmal schriftlich in dieser Angelegenheit.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Im vorliegenden Fall hat die Baudirektion in einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren in Vertretung des Regierungsrates gestützt auf § 3 Abs. 4 Ziff. 8 der Delegationsverordnung (DeIV; BGS 153.3) einen Entscheid erlassen. Bei diesem Entscheid handelt es sich jedoch nur faktisch um einen Entscheid der Baudirektion. De jure ist es ein Entscheid des Regierungsrates, der

aufgrund der erwähnten Kompetenzdelegation durch die Baudirektion gefällt werden durfte. Entscheide einer Direktion des Regierungsrats oder eines kantonalen Amts, welche gestützt auf eine entsprechende Kompetenzdelegation erlassen werden, können wie Entscheide des Gesamtregierungsrats direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden (vgl. hierzu auch VGer ZG V 2010 140 vom 29. Dezember 2010, in: GVP 2010 126 ff.). Der Beschwerdeführer hat das Verfahren vor dem Regierungsrat in Gang gesetzt, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung, sodass er zur vorliegenden Beschwerde legitimiert ist (§ 62 VRG). Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden. An die Form von Laienbeschwerden stellt das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der konstanten Praxis des Bundesgerichts keine besonderen Anforderungen. Zumindest sinngemäss verlangt der Beschwerdeführer, dass auf seine Verwaltungsbeschwerde eingetreten wird. Die vorliegende Beschwerde vermag somit den minimalen formellen Anforderungen zu genügen.

1.2 Richtet sich die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid, hat das Gericht, ungeachtet der Vorbringen der beschwerdeführenden Partei, nur zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob die untere Instanz zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Der richterliche Entscheid in der Sache (Sachentscheid) hat in dieser besonderen verfahrensmässigen Situation den formellen Gesichtspunkt des Nichteintretens durch die untere Instanz zum Gegenstand. Dagegen hat sich das Gericht mit den materiellen Anträgen nicht zu befassen (BGE 121 V 157 E. 2b). Soweit in der Beschwerde also materielle Anträge gestellt werden, kann auf diese nicht eingetreten werden (BGE 125 V 503 E. 1 mit Hinweis).

1.3 Im Sinne der obigen Ausführungen ist im vorliegenden Verfahren somit einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz mit Entscheid vom 20. Dezember 2022 zu Recht nicht auf die Verwaltungsbeschwerde vom 4. November 2022 eingetreten ist. Hätte die Vorinstanz auf die Beschwerde eingetreten und diese materiell beurteilen müssen, ist die Beschwerde gutzuheissen und der Fall zur materiellen Prüfung an diese zurückzuweisen. Andernfalls ist die Beschwerde abzuweisen und der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid zu bestätigen.

1.4 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

2.

2.1 Gemäss § 44 Abs. 1 VRG muss eine Beschwerdeschrift im Verwaltungsbeschwerdeverfahren einen Antrag und eine Begründung enthalten. Paragraph 44 Abs. 3 VRG bestimmt, dass in den Fällen, in denen Beschwerdeschriften diesen Anforderungen nicht genügen, eine kurze Frist zur Behebung des Mangels angesetzt wird, unter der Androhung, dass sonst nicht auf die Beschwerde eingetreten werde.

2.2 Aus dem Antrag gemäss § 44 Abs. 1 VRG muss grundsätzlich hervorgehen, welche Rechtsfolge der Beschwerdeführer wünscht, d.h. ob der angefochtene Entscheid aufgehoben oder abgeändert werden soll. Trifft Letzteres zu, ist anzugeben, welche Änderungen verlangt werden (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, S. 284). Sinn und Zweck einer Antragspflicht ist die Festlegung und Eingrenzung des Streitgegenstandes im laufenden Verfahren. Der Streitgegenstand begrenzt einerseits die Untersuchungsmaxime sowie auch die Rechtsanwendung von Amtes wegen (Isabelle Häner, Die Anforderungen an eine Beschwerde, in: Brennpunkte im Verwaltungsprozess, 2013, S. 30). Als Minimalanforderung im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt, dass sich die gestellten Anträge zumindest aus der Begründung ergeben müssen. Es muss aus der Beschwerdeschrift ersichtlich sein, dass eine Person gewillt ist, als Beschwerdeführer aufzutreten und die mittels einer Verfügung geschaffene Rechtslage abzuändern (Häner, a.a.O., S. 29; vgl. BGE 112 Ib 634 E. 2b). Die Praxis ist nicht streng (vgl. dazu z.B. VGer ZG V 2021 55 vom 30. August 2021 E. 1; VGer ZH VB.2012.00055 vom 20. Juli 2012 E. 2.2; VGer ZH VB.2011.00052 vom 10. Mai 2012 E. 3.2). Dem Antragserfordernis ist bereits Genüge getan, wenn sich aus dem Zusammenhang und unter Zuhilfenahme der Begründung sinngemäss ergibt, was angebeht wird (Michel Daum, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N 18; BGE 123 IV 125 E. 1). Immerhin muss die Begründung erkennen lassen, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (BGE 113 Ib 287 E. 1). Bei nicht rechtskundig vertretenen Parteien sind die Anforderungen an den Antrag gering anzusetzen. Es genügt eine Formulierung, aus der sich mit gutem Willen herauslesen lässt, wie das Gericht bzw. die Verwaltung entscheiden soll (vgl. dazu BVGer A 1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 1.3.2). Anträge sind unter Berücksichtigung von Treu und Glauben auszulegen. Sie müssen somit so ausgelegt werden, wie sie der Empfänger nach den gesamten Umständen in guten Treuen verstehen durfte und musste, und es verfällt in überspitzten Formalismus, wer sie buchstabengetreu auslegt, ohne nach dem Sinn zu fragen, der ihnen vernünftigerweise beizumessen ist (BGE 123 IV 125 E. 1; Martin Bertschi, in: Kommentar VRG ZH, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N 40).

3.

3.1 In seiner ersten Eingabe, der Beschwerde vom 4. November 2022, richtet sich der Beschwerdeführer klar gegen die Verfügung der Gemeinde Oberägeri vom 24. Oktober 2022 (im Folgenden: Verfügung). Er macht darin unter anderem geltend, die Entscheidung der Gemeinde Oberägeri sei "unangemessen" und "Die Entscheidung, das abzureissen, was seit mehr als 30 Jahren besteht", sei "falsch und nicht anwendbar". Am Ende der Beschwerde bittet der Beschwerdeführer jedoch darum, mit der Baudirektion des Kantons Zug und mit der Gemeinde Oberägeri einen Termin zu vereinbaren, um Missverständnissen vorzubeugen. Dass die Baudirektion daraufhin mit Schreiben vom 11. November 2022 eine Nachfrist ansetzte, um einen Antrag nachreichen zu lassen, ist nicht zu beanstanden. Anschliessend reichte der Beschwerdeführer erneut innert Frist ein Schreiben ein, worin er unter anderem geltend macht, die "Anordnung zum Abriss" sei "umstritten", da die in der Verfügung genannten Elemente bereits vor 30 Jahren gebaut worden seien.

3.2 Der Beschwerdeführer verfügt über keine juristische Ausbildung und wird nicht durch einen Rechtsvertreter vertreten. Er ist daher, entgegen den Ausführungen der Baudirektion (vgl. Beschluss der Baudirektion vom 20. Dezember 2022, E. 2), als Laie zu qualifizieren. Auch der Umstand, dass der Beschwerdeführer nicht zum ersten Mal ein Beschwerdeverfahren als Privatperson anstrengt, vermag die Anforderungen an die Beschwerdeschrift nicht merklich zu erhöhen. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer Französisch und nicht Deutsch als Muttersprache hat und somit auch in sprachlicher Hinsicht keine hohen Anforderungen gestellt werden können.

3.3 Ein formeller Antrag ausserhalb der Begründung ist weder der Beschwerde noch der verbesserten Eingabe zu entnehmen. Zwar wurde der Beschwerdeführer mit einer Nachfrist darauf aufmerksam gemacht, dass er einen Antrag nachreichen solle. Für einen juristischen Laien ist es jedoch verständlicherweise schwierig, ohne weitere Ausführungen der Behörde zu verstehen, wie ein Antrag korrekt formuliert werden müsste. Es wäre dem Beschwerdeführer zwar zumutbar gewesen, bei der Behörde nachzufragen. Da der Beschwerdeführer dies aber nicht getan hat und wohl davon ausging, dass er verstanden hat, was von ihm verlangt wurde, muss vorliegend nur noch beurteilt werden, ob nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung und Auslegung der Begründung von einem genügenden Antrag im Sinne von § 44 Abs. 1 VRG ausgegangen werden muss (vgl. E. 2.2).

3.4

3.4.1 Wie die Baudirektion in ihrer Vernehmlassung korrekt vorbringt, regelt die Verfügung verschiedene Themen, und es liegt daher grundsätzlich am Beschwerdeführer, geltend zu machen, in welchen Punkten die angefochtene Verfügung beanstandet wird (vgl. hiervor E. 2.2). Neben der Anordnung zur nachträglichen Einreichung eines Baugesuchs und der Anordnung zum Rückbau bzw. der Ersatzvornahme stellt die Gemeinde Oberägeri auch ihren ausserordentlichen Aufwand für Baukontrollen mit Fr. 555.– als Gebühr in Rechnung (vgl. Ziffer 5 der Verfügung). In den Ziffern 4 und 6 des Dispositivs wird sodann darüber informiert, dass die Gemeinde Oberägeri eine Strafanzeige einreichen werde und keine spezielle Kommunikation notwendig sei. Die Ziffern 4 und 6 sind jedoch als verwaltungsinterne Entscheidungen der Gemeinde zu werten, welche für die Beteiligten kein verbindliches und erzwingbares Rechtsverhältnis festlegen und daher per se nicht anfechtbar sind (vgl. dazu Bertschi/Plüss, in: Kommentar VRG ZH, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N 22; Bosshart/Bertschi, in: Kommentar VRG ZH, 3. Aufl. 2014, § 19 N 7). Unklar ist somit vorliegend nur, ob der Beschwerdeführer nur einen Teil der Ziffern 1–3 und Ziffer 5 anfechten wollte oder die Verfügung als Ganzes.

3.4.2 Aus den Eingaben des Beschwerdeführers lässt sich explizit nur entnehmen, dass er mit der "Anordnung zum Abriss" nicht einverstanden ist. Somit ist nach Treu und Glauben aufgrund der beiden Eingaben an die korrekte Beschwerdeinstanz davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer beantragt die "Anordnung zum Abriss", somit die Rückbauanordnung bzw. die damit verbundene verfügte Ersatzvornahme, sei aufzuheben. Die Anordnung zum Abriss bzw. der verfügte Rückbau wird grundsätzlich in den Ziffern 2 bzw. 3 (letztere: Ersatzvornahme) des Dispositivs angeordnet. Nun wird jedoch, wie im Entscheid der Baudirektion richtig erwähnt worden ist (vgl. Bst. A), die gesamte Verfügung mit "Rückbauanordnung" betitelt. Somit besteht aufgrund des Wortlautes Unklarheit darüber, ob sich die Beschwerde gegen die gesamte Verfügung richtet oder ob der Beschwerdeführer nur gegen die in Ziffer 2 bzw. 3 des Dispositivs geregelte Rückbauanordnung vorgehen wollte. Der Beschwerdeführer bringt in seiner Begründung in erster Linie sinngemäss vor, dass er der Ansicht sei, die umstrittenen Bauten würden bereits seit mehr als 30 Jahren bestehen und es hätten keine (bewilligungspflichtigen) baulichen Massnahmen stattgefunden, welche eine Rückbauanordnung von diesen bereits seit mehr als 30 Jahren bestehenden Bauten legitimieren würden. Ausgehend von dieser Begründung beanstandet der Beschwerdeführer neben den Ziffern 2 und 3 mindestens sinngemäss auch die Ziffer 1 des Dispositivs (nachträgliches Einreichen eines Baugesuchs), in dem Sinne, dass für bereits seit 30 Jahren bestehende Bauten bzw. nicht bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen an diesen Bauten kein Baugesuch notwendig wäre. Aufgrund der von der Ge-

meinde Oberägeri zu vertretenden Unklarheit betreffend Bezeichnung der Verfügung und des Umstands, dass sich grundsätzlich sämtliche Dispositiv-Ziffern inkl. der erhobenen Gebühr thematisch um den gleichen Vorgang, nämlich die allfällige Bewilligungspflicht der bereits vorgenommenen baulichen Massnahmen auf GS Nrn. B. _____ und C. _____ und dessen Folgen drehen, muss bei Auslegung der Eingaben nach Treu und Glauben davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer die ganze Verfügung anfechten wollte. Die Begründung lässt vorliegend daher genügend erkennen, in welchen Punkten und weshalb die angefochtene Verfügung beanstandet wird, um von einem Antrag im Sinne von § 44 Abs. 1 VRG auszugehen.

4. Zusammenfassend genügen die beiden Eingaben den Anforderungen an einen Antrag eines juristischen Laien knapp. Der Nichteintretensentscheid der Baudirektion ist daher aufzuheben, und die Beschwerde ist zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen.

5. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trägt die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Dem Regierungsrat bzw. der Baudirektion belastet das Gericht jedoch keine Kosten (§ 24 Abs. 1 VRG). Dem Beschwerdeführer ist der von ihm bezahlte Kostenvorschuss von Fr. 500.– zurückzubezahlen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben, und die Sache wird zur materiellen Prüfung an den Regierungsrat zurückgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss im Betrag von Fr. 500.– wird ihm zurückerstattet.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
4. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an die Baudirektion des Kantons Zug, z.K. an den Gemeinderat Oberägeri und zum Vollzug von Ziffer 2 an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Dispositiv).

Zug, 1. Mai 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am