



# 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 11. Mai 2023 *[rechtskräftig]*  
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

**Verein A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

**Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, Bahnhofstrasse 12, Postfach, 6301 Zug**  
Beschwerdegegnerin

betreffend

Kostenvorschuss

V 2023 4

A. Am 29. November 2022 reichte der Verein A. \_\_\_\_\_ beim Amt für Kultur des Kantons Zug ein Gesuch um einen Beitrag an ein Transformationsprojekt für Kulturunternehmen (COVID-19) ein. Mit Entscheid vom 19. Dezember 2022 lehnte die Kulturkommission des Kantons Zug das Gesuch ab. Am 2. Januar 2023 reichte der Verein A. \_\_\_\_\_, vertreten durch seinen Präsidenten B. \_\_\_\_\_, beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Verwaltungsbeschwerde gegen den Entscheid ein. Am 13. Januar 2023 verfügte die instruierende Sicherheitsdirektion die Bezahlung eines Kostenvorschusses in der Höhe von Fr. 1'200.–. Am 17. Januar 2023 kontaktierte der Präsident des Vereins A. \_\_\_\_\_ die Sicherheitsdirektion und teilte mit, beim betreffenden Verein handle es sich um einen gemeinnützigen Verein, welcher unmöglich in der Lage sei, den geforderten Kostenvorschuss zu bezahlen. Er werde daher bei der Sicherheitsdirektion um Erlass des Kostenvorschusses ersuchen.

B. Am 22. Januar 2023 erhob der Verein A. \_\_\_\_\_ Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Kostenvorschussverfügung der Sicherheitsdirektion und beantragte, er sei im Verfahren vor dem Regierungsrat von der Pflicht zur Bezahlung des Kostenvorschusses gestützt auf § 25 VRG zu befreien. Zur Begründung führte er aus, gemäss Statuten sei der Verein A. \_\_\_\_\_ nicht gewinnorientiert und verfolge ausschliesslich gemeinnützige Ziele und Zwecke. Folglich habe der Verein kein wirtschaftliches Interesse an der Streitsache, womit gemäss § 25 Abs. 1 lit. a VRG die Kosten erlassen werden könnten. Zudem bestehe auch ein öffentliches Interesse im Sinne von § 25 Abs. 1 lit. c VRG an der Behandlung der Beschwerde, da in der Verwaltungsbeschwerde auch die Entscheidungskompetenz der Direktion für Bildung und Kultur des Kantons Zug in Sachen Beiträge, welche höher als Fr. 20'000.– sind, bemängelt werde.

C. Mit Vernehmlassung vom 24. Februar 2023 beantragte die instruierende Sicherheitsdirektion namens des Regierungsrats die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Gemäss § 3 Abs. 2 der Delegationsverordnung und § 5 Abs. 1 der Verfügung über die Delegation von Entscheid- und Unterzeichnungsbefugnissen in der Sicherheitsdirektion seien die mit der Instruktion des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens beauftragten juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Direktionssekretariat der Sicherheitsdirektion berechtigt, namens des Regierungsrats als Beschwerdeinstanz gestützt auf § 26 VRG einen Kostenvorschuss mittels einer verfahrensleitenden Verfügung zu verlangen. Der Beschwerdeführer habe vorliegend im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gar kein Gesuch um Kostenbefreiung eingereicht. Zudem verkenne der Beschwerdeführer, dass ein Entscheid über die Kostenbefreiung vom Regie-

rungsrat als Kollegialbehörde im verfahrensabschliessenden Entscheid gefällt werde. Es stehe der Sicherheitsdirektion daher nicht zu, zu Beginn des Verfahrens bereits über eine allfällige Kostenbefreiung zu entscheiden. Da es sich bei der Bezahlung des Kostenvorschusses gemäss § 26 VRG um eine Eintretensvoraussetzung handle, ohne die auf die Beschwerde gar nicht eingetreten werden könne, sei die zuständige Direktion auch nicht verpflichtet, vorgängig vom Regierungsrat einen Entscheid bezüglich Kostenbefreiung in Form eines Teil- oder Zwischentscheids zu erwirken. Die Einforderung eines Kostenvorschusses sei daher rechtmässig. Der Beschwerdeführer rüge zudem, dass für den erstinstanzlichen Entscheid der Regierungsrat und nicht die Direktion für Bildung und Kultur zuständig sei. Über diese Frage werde der Regierungsrat jedoch erst im Rahmen der materiellen Beurteilung zu befinden haben.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Angefochten ist eine Kostenvorschussverfügung der Sicherheitsdirektion in Briefform.

1.2 Gemäss § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz, OG; BGS 153.1) gilt der Grundsatz, dass alle Entscheide vom Regierungsrat ausgehen, wobei eine andere gesetzliche Aufgabenzuweisung sowie die Kompetenzdelegation vorbehalten bleiben. In § 6 OG ist die Kompetenzdelegation geregelt. Gemäss dieser Bestimmung ist der Regierungsrat ermächtigt, seine Entscheidungsbefugnis in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen an die Direktionen oder die Staatskanzlei zu delegieren. Ausgeschlossen ist die Delegation der verwaltungsinternen Rechtsprechung. Gestützt auf § 6 Abs. 1 OG hat der Regierungsrat die Delegationsverordnung (DeIV; BGS 153.3) erlassen. Zweck dieser Verordnung ist es, Entscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen vom Regierungsrat an die Direktionen oder an die Staatskanzlei zu delegieren. Ist einer Direktion eine Eingabe zugeteilt, so trifft sie gemäss § 3 Abs. 2 DeIV

im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren die verfahrensleitenden Entscheide, sofern die Zuständigkeit nicht bereits im Gesetz geregelt ist. Sie kann im Rahmen eines Zwischenentscheides auch über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sowie des unentgeltlichen Rechtsbeistandes entscheiden. Die zuständige Direktion ist unter anderem auch berechtigt, über Verwaltungsbeschwerden, die an den Regierungsrat gerichtet sind, zu entscheiden, wenn der verlangte Kostenvorschuss oder die für die unentgeltliche Rechtspflege notwendigen Formulare oder Unterlagen innert der angesetzten Frist weder geleistet noch eingereicht werden (§ 3 Abs. 4 Ziff. 7 DelV).

1.3 Im vorliegenden Fall betraute die Staatskanzlei am 4. Januar 2023 fälschlicherweise vorerst die Direktion für Bildung und Kultur mit der Verfahrensinstruktion. Am 6. Januar 2023 wurde diese Aufgabe der Sicherheitsdirektion übertragen. Am 13. Januar 2023 erliess die mit dem Verfahren befasste juristische Mitarbeiterin der Sicherheitsdirektion die angefochtene Verfügung in Briefform. Sie war hierfür gestützt auf § 5 der Verfügung über die Delegation von Entscheid- und Unterzeichnungsbefugnissen in der Sicherheitsdirektion (Delegationsverfügung SD, DelV SD; BGS 153.753) befugt, denn bei der Verfügung über den Kostenvorschuss handelt es sich um eine verfahrensleitende Massnahme, welche gemäss den oben aufgeführten Regeln in die Kompetenz der Direktion fällt, welcher die Staatskanzlei ein Geschäft zuweist. Bei dem Entscheid handelt es sich formell um einen delegierten verfahrensleitenden Entscheid des Regierungsrates, der direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Als Adressat der angefochtenen Verfügung ist der Beschwerdeführer unbestrittenermassen zur Beschwerdeführung berechtigt. Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden und entspricht den übrigen formellen Anforderungen, weshalb sie vom Gericht zu prüfen ist.

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

2.

2.1 Gemäss § 26 Abs. 1 VRG kann die Behörde von demjenigen, der eine Amtshandlung beantragt oder ein Verfahren einleitet, einen angemessenen Kostenvorschuss verlangen. Mit dem Kostenvorschuss soll einerseits der Kostenanspruch des Gemeinwesens sichergestellt und zugleich der Vorschusspflichtige auf das Kostenrisiko des Verfahrens hingewiesen werden. Es liegt im Ermessen der zuständigen Behörde, ob sie einen Kos-

tenvorschuss verlangen will. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung ("Die Behörde kann ... einen angemessenen Kostenvorschuss erheben").

2.2 Während z.B. im Kanton Zürich gemäss § 15 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG-ZH; LS 175.2) nur unter bestimmten Voraussetzungen ein Kostenvorschuss verlangt werden darf, dürfen die zuständigen Behörden im Kanton Zug immer, wenn ein Verfahren eingeleitet wird, einen Kostenvorschuss verlangen, es sei denn das Verfahren sei von Gesetzes wegen kostenlos (vgl. VGer ZG V 2016 7 E. 2a, in: GVP 2016 8).

2.3 In besonderen Fällen, insbesondere wenn es das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitsache rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden. Über die Kostenbefreiung wird aber immer erst im Endentscheid befunden, denn erst nach Erledigung der Streitsache kann beurteilt werden, ob die Voraussetzungen für eine Kostenbefreiung nach § 25 VRG gegeben sind (BGer 2C\_596/2014 vom 6. März 2015 E. 3.5). Da es sich bei der Behörde, welche einen Kostenvorschuss verlangt, und derjenigen, welche schlussendlich über die Kostenbefreiung befundet, um zwei unterschiedliche Behörden handelt, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten – eine bei Verfahrensbeginn, die andere bei Verfahrensabschluss – über Kostenfragen entscheiden, kann zu Beginn des Verfahrens von der verfahrensleitenden Direktion nicht über die Kostenbefreiung entschieden werden. Der Antrag auf Erlass der Kosten, welcher vorliegend jedoch im Verwaltungsbeschwerdeverfahren noch nicht einmal gestellt wurde, hat darum nicht zur Folge, dass die verfahrensleitende Behörde keinen Kostenvorschuss erheben darf bzw. vorgängig vom Regierungsrat einen Entscheid bezüglich Kostenbefreiung in Form eines Teil- oder Zwischenentscheides erwirken müsste. Bei der Bezahlung eines verlangten Kostenvorschusses gemäss § 26 VRG handelt es sich nämlich um eine Eintretensvoraussetzung, ohne die auf die Beschwerde gar nicht eingetreten werden kann (vgl. § 26 Abs. 2 VRG).

2.4 Der Vollständigkeit halber ist zudem zu erwähnen, dass eine besondere Regelung für den Fall gilt, dass der Beschwerdeführer ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellt. Wird ein solches Gesuch gleichzeitig mit der Beschwerdeschrift eingereicht, darf kein Kostenvorschuss erhoben werden, bevor über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege entschieden ist. Wird das Gesuch nach Erlass der Kostenvorschussverfügung gestellt, so wird die Frist für die Bezahlung des Kostenvorschusses gegenstandslos und es muss bei Abweisung des Gesuchs eine neue Zahlungsfrist festgelegt werden. Im Übrigen gilt der Entscheid über die Gewährung bzw. Nichtgewährung der unentgeltlichen

Rechtspflege ebenfalls als verfahrensleitende Verfügung gemäss § 3 Abs. 2 DelV, welche von der zuständigen Direktion gefällt werden kann.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer stellt in seiner Beschwerde gegen die Kostenvorschussverfügung einen Antrag um Kostenbefreiung für die Verfahrenskosten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens gestützt auf § 25 Abs. 1 lit. a oder c VRG, da die Voraussetzungen dazu erfüllt seien. Dieser Entscheid über die Kostenbefreiung wird jedoch vom Regierungsrat erst am Ende des Verfahrens zu treffen sein (vgl. E. 2.3), und es kann daher vorliegend für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht vorweg vom Gericht darüber entschieden werden, ob der Beschwerdeführer an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert ist oder das öffentliche Interesse an der Abklärung der Streitfrage es rechtfertigt, auf die Erhebung von Kosten zu verzichten (vgl. § 25 Abs. 1 lit. a und c VRG). Aufgrund des angefochtenen Kostenvorschusses kann und muss vorliegend allein beurteilt werden, ob zu Recht ein Kostenvorschuss erhoben wurde, obwohl die Voraussetzungen von § 25 Abs. 1 lit. a oder c VRG allenfalls erfüllt sind.

3.2 Die Erhebung eines Kostenvorschusses liegt grundsätzlich im Ermessen der Behörde (vgl. E. 2.1). Die Sicherheitsdirektion ist aufgrund der Delegationsnorm von § 3 Abs. 2 DelV berechtigt und verpflichtet, über den Kostenvorschuss und dessen Höhe in Verfügungsform zu befinden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass sich Kostenvorschuss und Kostenentscheid dadurch unterscheiden, dass sie verfahrensrechtlich zeitlich unabhängig sind und nicht von der gleichen Instanz erlassen werden. Der Regierungsrat befindet in dem verfahrensabschliessenden Entscheid über die Kosten, und nur dieser kann über einen Erlass der Kosten entscheiden, nachdem das Verfahren erledigt ist. Die verfahrensleitende Behörde, welche den Kostenvorschuss verfügt, verzichtet praxisgemäss nicht auf einen Kostenvorschuss, es sei denn, die betroffene Person stelle ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (vgl. E. 2). Zwischen dem Kostenvorschuss und der Spruchgebühr, welche im verfahrensabschliessenden Entscheid festzulegen ist, besteht nur insofern ein Zusammenhang, als der Vorschuss – aus der prospektiven Sicht zu Beginn des Verfahrens – die mutmassliche Höhe der im Fall des Unterliegens aufzuerlegenden Kosten nicht in grösserem Mass überschreiten sollte. Vorliegend wird jedoch weder geltend gemacht noch ist ersichtlich, dass der verlangte Kostenvorschuss nicht angemessen sein sollte (vgl. auch § 3 Abs. 2 der Verordnung betreffend Gebühren, Kostenvorschüsse, Parteientschädigungen und Umtriebsentschädigungen in Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat [Kostenverordnung, KoV RR; BGS 162.41]).

3.3 Da der Beschwerdeführer im Verfahren vor dem Regierungsrat weder ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt hat noch sonst vor dem Erlass der Kostenvorschussverfügung dazu Anlass gab, auf einen Kostenvorschuss zu verzichten – auch den Antrag auf Kostenbefreiung stellte er erst im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht –, stand es im Ermessen der Sicherheitsdirektion, die Bezahlung eines Kostenvorschusses zu verlangen. Der Kostenvorschuss wurde daher rechtmässig erhoben.

4. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Auf die Erhebung von Kosten wird angesichts der Umstände verzichtet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
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) und an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug.

Zug, 11. Mai 2023

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am