Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.319/2002 /kil

Urteil vom 6. Dezember 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiberin Diarra.

A._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokat C._____,

gegen

Zivilschutzstelle der Gemeinde E._____,
Staatsrat des Kantons Wallis, Staatskanzlei, 1950 Sitten,
Eidgenössische Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten, Oberlandstrasse 25, 8133 Esslingen.

Ersatzbeitrag für die Nichterstellung von Schutzraumplätzen (Verjährung),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Eidgenössischen Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten vom 24. Mai 2002.

Sachverhalt:
A.
B._____ stellte 1982 ein Gesuch für den Neubau des Hotels/Restaurants D._____, Parzelle Nr. ..., Plan ..., in E._____. Das kantonale Amt für Zivilschutz erteilte ihm am 19. November 1984 die definitive Baubewilligung für die gesetzlich vorgeschriebenen Schutzraumbauten. Die Parzelle Nr. ... und damit das Hotel D._____ ist in der Folge aufgrund einer Erbteilung auf A._____ übertragen worden.

Mit Schreiben vom 2. April 1985 teilte die Gemeindeverwaltung E._____ der Bauherrschaft die an den Schutzräumen festgestellten Mängel mit, unter Ansetzung einer Frist zu deren Behebung. Eine Nachkontrolle am 14. Mai 1986 ergab, dass nichts unternommen worden war, um die Mängel zu beheben. Ein Schreiben vom 9. Juni 1986, mit dem von der Bauherrschaft Unterlagen angefordert wurden, blieb unbeantwortet. Die Gemeindeverwaltung E._____ liess dem Kantonalen Amt für Zivilschutz am 30. Januar 1987 eine entsprechende Meldung zukommen und ersuchte um Erlass der erforderlichen Ersatzmassnahmen.
Am 9. November 1993 stellte die Zivilschutzstelle E._____ in Anwesenheit von A._____ fest, dass der Schutzgrad des Schutzraumes im Hotel D._____ infolge diverser Mängel nicht genügend war. Mit Protokollauszug vom 19. November 1993, adressiert an den Ehemann und heutigen Rechtsvertreter der Eigentümerin, wurde auf diese Mängel und gleichzeitig auf den Umstand hingewiesen, dass für die Schutzräume, deren Herrichtung unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würde, ein Ersatzbeitrag in Höhe von Fr. 16'250.– geleistet werden könne. Gleichzeitig wurde für eine allfällige Herrichtung des Schutzraumes eine Frist bis zum 30. April 1994 angesetzt.
Die Gemeinde E._____ stellte am 6. Juli 1994 erneut fest, dass die Mängel nicht behoben worden waren, und beantragte am 19. Juli 1994 beim kantonalen Amt für Zivilschutz den Erlass einer Ersatzabgabeverfügung für 24 Schutzplätze im Betrag von Fr. 16'250.–. Am 31. Januar 1998 - 3½ Jahre später - beanstandete die Gemeinde E._____ beim kantonalen Amt für Zivilschutz den Nichterlass der Ersatzabgabeverfügung.
B.
Am 23. Juli 1999 erliess das Departement für Sicherheit und Institutionen des Kantons Wallis an die Adresse

des Ehemanns der Eigentümerin folgende Verfügung:
"1. Die Verpflichtung, im erwähnten Gebäude einen Schutzraum zu erstellen wird durch die Bezahlung des Ersatzbeitrages an die Gemeinde E._____ erfüllt.
2. Neu wird ein Ersatzbeitrag von Fr. 16'250.– für 24 Schutzplätze festgelegt. 3. Der einbezahlte Betrag an die Gemeinde ist zweckgebunden für die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von öffentlichen Zvilschutzbauten. (...)"
C.
Nachdem der Staatsrat des Kantons Wallis diese Verfügung auf Beschwerde hin mangels Passivlegitimation des Verfügungsadressaten aufgehoben hatte, erliess das Departement für Sicherheit und Institutionen des Kantons Wallis am 14. Mai 2001 eine gleichlautende Verfügung an die Adresse von A._____.
D.
Auf Beschwerde hin reduzierte der Staatsrat des Kantons Wallis am 27. November 2001 die Höhe des Ersatzbeitrages auf Fr. 15'840.– und wies die Beschwerde im Übrigen ab. A._____ beschwerte sich dagegen wegen Verjährung bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten. Mit Urteil vom 24. Mai 2002 wies diese die Beschwerde ab.
E.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 26. Juni 2002 beantragt A._____, das Urteil der Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten aufzuheben und festzustellen, dass "die Ansprüche auf Ersatzbeitrag von Fr. 16'260.– für 24 Schutzplätze in Folge Verwirkung verfallen" seien. Im Übrigen ersucht sie um Zusprechung einer angemessenen Parteientschädigung.
F.
Die Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten hat auf Vernehmlassung verzichtet. Der Staatsrat des Kantons Wallis beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Das Bundesamt für Zivilschutz schliesst sich den Ausführungen im angefochtenen Urteil an und verzichtet auf die Einreichung einer Stellungnahme.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen einen auf öffentliches Recht des Bundes gestützten Entscheid im Sinne von Art. 5 VwVG, der von einer eidgenössischen Rekurskommission als Vorinstanz nach Art. 98 lit. e OG getroffen wurde. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 - 102 OG liegt nicht vor. Im Übrigen ist das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide der Eidgenössischen Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten bei vermögensrechtlichen Ansprüchen gemäss Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1963 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (Schutzbautengesetz, BMG; SR 520.2) ausdrücklich vorgesehen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit zulässig.
1.2 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat jedoch - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Es wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an, ist an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 34 E. 1c S. 37).
2.
2.1 Nach Art. 2 Abs. 1 BMG haben die Hauseigentümer in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten Schutzräume zu erstellen. In besonderen Fällen können die Kantone Ausnahmen anordnen; ergeben sich daraus Einsparungen für den Hauseigentümer, so leistet dieser einen gleichwertigen Beitrag an die Erstellung von öffentlichen Zivilschutzbauten (Art. 2 Abs. 3 BMG). Nähere Vorschriften über die Berechnung dieses Beitrages finden sich in der Verordnung vom 27. November 1978 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (Schutzbautenverordnung, BMV; SR 520.21).
2.2 Vorliegend ist unbestritten, dass der Eigentümer beim Bau des Hotels D._____ aufgrund von Art. 2 Abs. 1 BMG zur Erstellung der entsprechenden Schutzräume verpflichtet war. Die Beschwerdeführerin - als Rechtsnachfolgerin des damaligen Eigentümers - stellt auch den Umfang dieser Schutzraumbaupflicht (24 Plätze)

nicht in Frage. Nachdem die verlangten Schutzräume in der Folge trotz wiederholter Mahnung nicht bzw. nicht in der vorgeschriebenen Weise erstellt worden sind und eine nachträgliche Anpassung offenbar mit hohen Kosten verbunden wäre, wurde anstelle der (korrekten) Erfüllung der Schutzraumbaupflicht die Leistung eines Ersatzbeitrages verfügt. Die Beschwerdeführerin stellt die Höhe des verlangten Beitrages nicht in Frage.

Hingegen macht sie geltend, der Anspruch auf Leistung der Ersatzbeiträge nach Art. 2 Abs. 3 BMG sei verjährt bzw. verwirkt. Sie ist der Auffassung, der "Unterstellungsentscheid" hätte spätestens zehn Jahre nach Beendigung der Arbeiten am Hotel D._____, d.h. spätestens Ende 1994 ergehen müssen, was nicht geschehen sei. Für die 10-jährige Verwirkungsfrist beruft sich die Beschwerdeführerin auf Art. 18 lit. b Abs. 4 des kantonalen Ausführungsgesetzes vom 27. September 1989 zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz und die Schutzräume.
2.3 Der Bundesgesetzgeber hat die Frage der Verjährung oder Verwirkung der Schutzraumbaupflicht und der damit verbundenen Ersatzabgabepflicht nicht geregelt. Wie die Vorinstanz zu Recht angenommen hat, besteht diesbezüglich für kantonale Regelungen kein Raum, da sonst für die auf bundesrechtlichen Bestimmungen gründende Baupflicht bzw. Ersatzbeitragspflicht von Kanton zu Kanton unterschiedliche Verjährungsfristen gelten würden. Die Verjährungsfristen gemäss Art. 18 des kantonalen Ausführungsgesetzes, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, können daher keine Verbindlichkeit beanspruchen.

Das Institut der Verjährung gilt als allgemeiner Rechtsgrundsatz des schweizerischen Verwaltungsrechts, weshalb öffentlich-rechtliche Ansprüche selbst beim Fehlen einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung der Verjährung und Verwirkung unterliegen (Attilio R. Gadola, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, in: AJP 1995 S. 47 ff., insbesondere S. 48; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, S. 200 f.; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, S. 164 Rz 778 f.). Der Richter hält sich vorab an die Regeln, die der Gesetzgeber im öffentlichen Recht für verwandte Tatbestände aufgestellt hat; beim Fehlen entsprechender Regelungen sind die allgemeinen (zivilrechtlichen) Grundsätze über die Verjährung heranzuziehen, wonach für einmalige Leistungen eine zehnjährige, für periodische eine fünfjährige Frist gilt (BGE 112 Ia 260 E. 5e S. 267; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Nr. 34/B/III; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 300 f.). Während es im Privatrecht zur Unterbrechung der Verjährung qualifizierter Rechtshandlungen bedarf, bestehen diesbezüglich im öffentlichen Recht erleichterte Möglichkeiten. Im
Verwaltungsrecht kann schon die blosse Mitteilung einer Forderung oder die Zustellung einer formellen Mahnung und erst recht jede behördliche Einforderungshandlung, d.h. jede amtliche Handlung in einem Verwaltungs- oder Verwaltungsstreitverfahren, die Verjährung unterbrechen (Attilio Gadola, a.a.O., S. 54, mit Hinweisen).
2.4 Im vorliegenden Fall ging es vorerst nicht um eine Geldforderung, sondern um die Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Baupflicht. Der Bauherr war gemäss der erteilten Baubewilligung zur Bereitstellung eines Schutzraumes verpflichtet. Die Frage der Ablösung dieser Baupflicht durch einen Ersatzbeitrag stellte sich erst, nachdem die festgestellten Mängel nach Jahren immer noch nicht behoben waren. Es ist daher zwischen der Verjährung der Baupflicht einerseits und der Verjährung der Ersatzabgabepflicht andererseits zu unterscheiden.

Eine zehnjährige Verwirkungsfrist seit Fertigstellung der die Baupflicht auslösenden Baute, wie sie die Beschwerdeführerin befürwortet, wäre für die Erfüllung der Schutzraumbaupflicht offensichtlich zu kurz. Dies zeigt gerade der vorliegende Fall, wo es um die nachträgliche Behebung von Mängeln geht, wofür dem Bauherrn unter Umständen längere Fristen eingeräumt werden und allfällige Unterlassungen bloss im Rahmen von periodischen Kontrollen erfasst werden. In der Bundesgesetzgebung finden sich keine Verjährungsfristen zu analogen Tatbeständen. Am ehesten vergleichbar erscheint der Fall, dass nach Erteilung einer Rodungsbewilligung der Gesuchsteller seiner Pflicht zur Leistung von Realersatz (Aufforstung einer anderen Fläche) nicht nachkommt und nachträglich entweder die Erfüllung dieser Pflicht durchgesetzt oder aber eine Ersatzabgabe erhoben werden muss (vgl. Art. 7 und 8 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald, SR 921.0), doch sieht das Gesetz hiefür keine Verjährungs- oder Verwirkungsfristen vor. Das Bundesgericht erachtete unter der Herrschaft der früheren Forstgesetzgebung für die Durchsetzung der Wiederaufforstungspflicht bei widerrechtlicher Rodung eine Verwirkungsfrist von 30 Jahren als angemessen; ob eine
behördlich konkret verfügte Wiederaufforstungspflicht überhaupt "verjähren" könne, hielt das Gericht für zwei-

felhaft; jedenfalls komme eine kürzere Verjährungsfrist als 10 Jahre nicht in Frage (BGE 105 Ib 265 E. 5 und 6). Für die Beseitigung von widerrechtlich erstellten Bauten gilt eine Frist von 30 Jahren (BGE 107 Ia 121). In Anlehnung an diese Rechtsprechung darf davon ausgegangen werden, dass vorliegend die Pflicht zur Bereitstellung des Schutzraums (bzw. zur Behebung der festgestellten Mängel der Schutzbaute) bei Erlass der Verfügung des kantonalen Zivilschutzamtes vom 23. Juli 1999 bzw. der zweiten Verfügung vom 14. Mai 2001, mit welcher die Baupflicht durch Festsetzung eines Ersatzbeitrages abgelöst wurde, noch nicht verjährt oder verwirkt war (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 9. Oktober 1995, E. 3c, in: ZBl 97 1996 470, RDAF 1997 1 589). Eine allfällige zehnjährige Verjährungsfrist wäre durch die Mahnungen der Gemeinde von 1985, 1986 und 1993 sowie durch das Schreiben vom 31. Januar 1998, das offenbar ebenfalls dem Anwalt der Beschwerdeführerin zugestellt wurde, jeweils unterbrochen worden, und eine Verwirkung wäre, selbst wenn die Frist hierfür - kürzer als für die Wiederaufforstung bei eigenmächtigen Rodungen oder für
die Beseitigung widerrechtlich erstellter Bauten - auf 20 Jahre angesetzt würde, noch nicht eingetreten.

Die Verjährung der Pflicht, einen Ersatzbeitrag zu leisten, kann im vorliegenden Fall erst beginnen, nachdem die Baupflicht wegen Säumnis des Bauherrn oder anderer nachträglich zutage getretener Hindernisse aufgehoben worden ist. Erst mit der Befreiung von der Baupflicht wird die Grundlage für die Festsetzung einer Ersatzabgabepflicht geschaffen. Für die Ersatzbeitragspflicht erscheint eine Verjährungsfrist von zehn Jahren angebracht. Diese ist vorliegend eingehalten, unabhängig davon, ob die erste oder die zweite Beitragsverfügung des kantonalen Amtes für Zivilschutz als fristauslösend erachtet wird. Selbst wenn für den Ersatzbeitrag von einer zehnjährigen Verjährungsfrist ab Erteilung der Baubewilligung oder ab Beendigung der Baute ausgegangen würde, ergäbe sich nichts anderes. Wie im angefochtenen Entscheid dargelegt, wäre die betreffende Frist jeweils rechtzeitig unterbrochen worden und die massgebende zweite Ersatzbeitragsverfügung noch vor Eintritt der Verjährung ergangen.
3.
3.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.
3.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153 a OG). Die Zusprechung einer Parteientschädigung fällt ausser Betracht (Art. 159 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Zivilschutzstelle der Gemeinde E._____, dem Staatsrat des Kantons Wallis, der Eidgenössischen Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten sowie dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. Dezember 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: