



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz  
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,  
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter  
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

Urteil vom 19. April 2016

in Sachen

**A.**,

Beschwerdeführer

gegen

**Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug,  
Beschwerdegegner

betreffend

Verfahrensrecht

(Kostenvorschuss)

V 2016 / 7

A. Mit Schreiben vom 15. November 2015 ersuchte A. den Gemeinderat der Gemeinde B. um Zugang zu den Protokollen des Gemeinderates ab dem 10. Mai 2014. A. wurde in der Folge aufgefordert, sein Gesuch zu präzisieren und bekannt zu geben, welches Dokument er einsehen möchte. Am 30. November 2015 stellte A. klar, dass er explizit um Zugang zu sämtlichen Protokollen der Gemeinderatssitzungen respektive zu allen behandelten Geschäften ersuche. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2015 trat der Gemeinderat auf das Gesuch nicht ein. Gegen diesen Beschluss reichte A. am 4. Januar 2016 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde ein und beantragte, der Beschluss sei aufzuheben und die Herausgabe der Protokolle des Gemeinderates der Gemeinde B. vom 10. Mai 2014 bis zum 15. November 2015 an ihn anzuordnen, eventualiter sei der Beschluss aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an den Gemeinderat der Gemeinde B. zurückzuweisen. Weiter beantragte er, die Verfahrenskosten seien zu erlassen. Mit Verfügung in Briefform vom 12. Januar 2016 forderte die Sicherheitsdirektion A. auf, bis zum 11. Februar 2011 einen Kostenvorschuss von Fr. 1'200.- zu bezahlen. Wenn der Vorschuss nicht oder nicht fristgerecht geleistet werde, könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

B. Gegen diese Verfügung reichte A. am 14. Januar 2016 beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein und beantragte, die Kostenvorschussverfügung sei aufzuheben und anzuordnen, dass das Verfahren vor dem Regierungsrat ohne Bezahlung eines Kostenvorschusses fortzusetzen sei, eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und ein geringerer Kostenvorschuss anzuordnen. Die Verfahrenskosten seien zu erlassen. Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, die Sicherheitsdirektion begründe die Festsetzung des Kostenvorschusses einzig mit § 26 Abs. 1 VRG ohne irgendwelche Erwägungen über die mutmassliche Höhe der Kostenaufgabe oder das Herabsetzen oder Erlassen ebendieser gemäss § 25 Abs. 1 VRG anzustellen. Die Begründung setze sich auch nicht mit dem Antrag des Beschwerdeführers auseinander, die Kosten zu erlassen. Die mangelhafte Begründung der Kostenvorschussverfügung verletze sein rechtliches Gehör. Er sei zudem nicht wirtschaftlich, sondern politisch an der Sache interessiert. Er sei Mitglied der Partei C., die sich unter anderem für mehr Transparenz in Politik und Verwaltung einsetze. Zudem sei die Frage der Einsicht in die Protokolle des Gemeinderates von grossem öffentlichem Interesse, sei der Gemeinderat doch eine vom Volk gewählte Behörde und daher ihre Tätigkeiten für die Stimmberechtigten allgemein interessant. Die Frage, ob Einsicht in mehrere Protokolle in einem Gesuch beantragt werden dürfe, sei – soweit ersichtlich – noch in keinem Verfahren entschieden worden. Ein besonderer Fall liege auch in Hinblick auf § 17 Abs. 1 ÖffG vor, sei doch die Einsicht in amtliche Dokumente nach dem Öffent-

lichkeitsgesetz in der Regel kostenlos zu gewähren. Deshalb werde es sich kaum je rechtfertigen, im Beschwerdeverfahren hohe Kostenauflagen zu machen. Somit wären im Verfahren vor dem Regierungsrat die Kosten ganz zu erlassen oder mindestens stark herabzusetzen. Nach § 26 VRG könne die Behörde einen angemessenen Kostenvorschuss verlangen. Angemessen sei der Kostenvorschuss dann nicht, wenn er die mutmassliche Höhe der dem Beschwerdeführer im Falle des Unterliegens aufzuerlegenden Kosten übersteige. Der von der Sicherheitsdirektion festgelegte Kostenvorschuss liege deutlich höher als eine allenfalls stark herabgesetzte Kostenaufgabe und sei damit willkürlich. Der verfügte Kostenvorschuss sei prohibitiv hoch und dem Verfahrensgegenstand unangemessen. Somit würden eine Rechtsverweigerung und eine Verletzung der Rechtsweggarantie vorliegen. Soweit dem Regierungsrat bzw. der Sicherheitsdirektion in dieser Frage ein Ermessen zustehe, so habe sie dieses nicht ausgeübt oder dahingehend missbraucht, die Beschwerde mit einem prohibitiv hohen Kostenvorschuss verhindern zu wollen. Auch auf die Verfahrenskosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sei aus den obgenannten Gründen zu verzichten.

C. Mit Vernehmlassung vom 1. Februar 2016 beantragt die Sicherheitsdirektion die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung führte sie unter anderem aus, die Einforderung eines Kostenvorschusses in einer prozessleitenden Verfügung bedürfe keiner Begründung, wenn ein Tarif oder eine Norm Mindest- und Höchstbeträge vorsehe und wenn der dadurch vorgesehene Rahmen nicht überschritten werde. Das sei vorliegend der Fall, denn § 1 Ziff. 1 des KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen bestimme, dass für Entscheide des Regierungsrates in Beschwerdesachen Gebühren zwischen Fr. 50.– und Fr. 4'400.– erhoben werden könnten. Die angefochtene Verfügung weise daher zu Recht keine Begründung auf. Weiter müsse darauf hingewiesen werden, dass der Beschwerdeführer nicht den Antrag gestellt habe, es sei auf einen Kostenvorschuss zu verzichten. Er habe lediglich den Verzicht auf die Auferlegung von Verfahrenskosten für den Fall des Unterliegens beantragt. Über diese Frage werde aber erst im Endentscheid durch den Regierungsrat und nicht durch die Sicherheitsdirektion in der Kostenvorschussverfügung entschieden. Die Sicherheitsdirektion habe keinen Anlass gehabt, sich schon in der Kostenvorschussverfügung zu dieser Frage zu äussern. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liege nicht vor. Was den Antrag auf Kostenbefreiung wegen fehlender wirtschaftlicher Interessen und wegen eines öffentlichen Interesses an der Streitsache betreffe, verkenne der Beschwerdeführer, dass über die Frage der Kostenbefreiung und über die Frage des Kostenvorschusses nicht nur unterschiedliche Behörden, sondern auch

Entscheide zu unterschiedlichen Zeitpunkten gefällt würden. Es stehe der Sicherheitsdirektion nicht zu, zum Beginn des Verfahrens bereits über eine allfällige Kostenbefreiung zu entscheiden. Hierüber könne einzig der Regierungsrat im verfahrensabschliessenden Beschwerdeentscheid befinden. Die Sicherheitsdirektion könne daher bei der Verfahrensinstruktion nicht annehmen, dass der Regierungsrat später die Kostenbefreiung beschliessen werde, sondern müsse davon ausgehen, dass Verfahrenskosten erhoben würden. Mit seinem Verweis auf die Kostenlosigkeit des Zugangsverfahrens gemäss Öffentlichkeitsgesetz verkenne der Beschwerdeführer, dass sich der Grundsatz der Kostenlosigkeit lediglich auf das erstinstanzliche Verfahren beziehe. Davon zu unterscheiden sei das Rechtsmittelverfahren. In diesem würden gemäss § 15 Abs. 2 ÖffG die Bestimmungen des VRG gelten, die für das Rechtsmittelverfahren eine grundsätzliche Kostenpflicht statuieren würden. Es handle sich dabei um einen bewussten Entscheid des Gesetzgebers. Das ÖffG verschaffe keinen Anspruch auf Befreiung oder Reduktion der Verfahrenskosten im Rechtsmittelverfahren. Der verlangte Kostenvorschuss sei auch angemessen. Die Höhe des Kostenvorschusses liege im Ermessen der zuständigen Behörde. Diese besitze dabei einen weiten Ermessensspielraum, wobei sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie den mutmasslichen Untersuchungs- und Verfahrensaufwand zu berücksichtigen habe. Für den Entscheid des Regierungsrates im Beschwerdeverfahren könnten Gebühren zwischen Fr. 50.– und Fr. 4'400.– erhoben werden. Bei Fällen von durchschnittlicher Schwierigkeit und Aufwand würden die Kosten nach den Regierungsratsbeschlüssen von 2003 bzw. der Ergänzung von 2007 sowie nach steter Praxis bei Fr. 1'200.– liegen. Dies entspreche etwas mehr als einem Viertel des Maximalbetrages gemäss Verwaltungsgebührenrentarif. Zu bedenken sei zudem, dass auch diese Gebühr die wirklichen Kosten für die Verfahrensleitung, die Ausarbeitung eines Antrags an den Regierungsrat und schliesslich den Entscheid in der Beschwerdesache nicht annähernd decken würden. Der verlangte Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– sei weder unangemessen hoch geschweige denn prohibitiv. Was den Antrag auf Kostenbefreiung im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht betreffe, so sei es Sache des Verwaltungsgerichts darüber zu entscheiden. Man erlaube sich aber den Hinweis, dass der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde offensichtlich wirtschaftliche Interessen verfolge, da er eine Kostenbefreiung im Verfahren vor dem Regierungsrat erreichen wolle. Eine Kostenbefreiung gestützt auf § 25 Bst. a VRG wäre daher nicht sachgerecht.

D. Die Parteien erhielten Gelegenheit zu einem zweiten Schriftenwechsel. Mit Replik vom 4. Februar 2016 brachte der Beschwerdeführer unter anderem vor, sein Antrag auf die Kostenfolge zu verzichten, sei ein Vorbringen, welches logischerweise auch den An-

trag beinhalte, keinen Kostenvorschuss einzufordern. Zusätzlich noch einen Antrag auf Verzicht der Einforderung eines Kostenvorschusses zu fordern, wäre überspitzt formalistisch. Bei der Kostenvorschussverfügung handle es sich um einen Zwischenentscheid, der Teil der Rechtsprechung des Regierungsrates sei. Entsprechend könne diese gemäss § 6 des Organisationsgesetzes nicht an die Sicherheitsdirektion delegiert werden. Die Verfügung sei deshalb von einer unzuständigen Behörde ergangen und damit nichtig. Wenn man aber zum Schluss komme, dass § 3 Abs. 3 der Delegationsverordnung anwendbar sei, so begründe die Delegation der Verfahrensinstruktion keine Zuständigkeit der Direktion. Letztere entscheide für den Regierungsrat, dem die verfahrensleitende Verfügung auch anzurechnen sei. Für die Höhe des Kostenvorschusses sei es unumgänglich, die mutmassliche Höhe der dem Beschwerdeführer aufzuerlegenden Kosten zu eruieren und dabei auch den Endentscheid über die Kosten zu antizipieren. Dass der Endentscheid anders ausfallen könne, liege in der Natur des Kostenvorschusses. Wenn die instruierende Direktion zur Überzeugung gelange, dass ein vorgängiger Entscheid über die Kostenbefreiung unumgänglich sei, so sei beim Regierungsrat ein Teil- oder Zwischenentscheid zu erwirken. Einen Kostenvorschuss zu verlangen, der voraussichtlich über die dem Beschwerdeführer aufzuerlegenden Kosten hinausgehe, erfülle den Sicherungszweck nicht und sei unverhältnismässig. Im vorliegenden Fall seien nur einfache Rechtsfragen zu klären, so dass ein Kostenvorschuss von 1'200.– Franken, der einem Verfahren von durchschnittlicher Schwierigkeit entspreche, als unangemessen zu bezeichnen sei. Der Verwaltungsgebührentarif sehe für Beschwerdeentscheide Gebühren zwischen Fr. 55.– und Fr. 4'500.– vor. Diese Bandbreite werde durch das Festsetzen eines Kostenvorschusses von Fr. 1'200.– für dieses einfache Verfahren nicht ausgenützt. Der Regierungsrat übe sein Ermessen nicht aus, sondern setze die Höhe des Kostenvorschusses willkürlich fest. Die vorliegende Festsetzung eines überhöhten Kostenvorschusses ziele darauf ab, Beschwerden gegen Entscheide betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht behandeln zu müssen, und damit das Öffentlichkeitsprinzip in rechtsmissbräuchlicher Weise zu unterlaufen. Zur Frage des Erlasses der Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht führte der Beschwerdeführer aus, es werde zu Recht angemerkt, dass er am vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahren wirtschaftlich interessiert sei. Es liege aber weiterhin im öffentlichen Interesse, für Beschwerden gegen ablehnende Entscheide bezüglich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten keine prohibitiv hohen Kostenvorschüsse bezahlen zu müssen.

E. Mit Duplik vom 22. März 2016 hielt die Sicherheitsdirektion an ihren Anträgen in der Vernehmlassung ausdrücklich fest. Sie führte unter anderem aus, der Beschwerdefüh-

rer sei sich von Anfang an bewusst gewesen, dass die Erhebung einer Verwaltungsbeschwerde unabhängig von einem Antrag auf Kostenverzicht eine Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses nach sich ziehen würde. Wenn er die Verfügung der Sicherheitsdirektion in diesem Punkte nicht verstanden hätte, so hätte er schriftlich oder mündlich bei der Sicherheitsdirektion nachfragen können. Stattdessen habe er bloss einen Tag nach Eingang der Kostenvorschussverfügung eine eingehend begründete Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Dieses Vorgehen lasse den Schluss zu, dass er die Rechtslage schon vor Erhalt der Kostenvorschussverfügung bestens gekannt und die Argumentation für die Beschwerde bereits vorbereitet gehabt habe. Das ganze Vorgehen ziele darauf ab, vom Regierungsrat bzw. jetzt vom Verwaltungsgericht einen Entscheid zu erwirken, der ihm das kostenlose Prozessieren in Angelegenheiten des Öffentlichkeitsprinzips gestatten würde. Die Vorbringen, wonach der Regierungsrat vor Erlass der Kostenvorschussverfügung in einem Teil- oder Zwischenentscheid über die Frage der Erhebung von Kosten für das Beschwerdeverfahren hätte entscheiden sollen, widerspreche der Logik des Verfahrensablaufs und der Praxis sämtlicher Behörden und Gerichte in der Schweiz. Über die Auferlegung und die Höhe der Verfahrenskosten werde regelmässig erst im Endentscheid befunden, da erst dann Klarheit über den Ausgang des Verfahrens, die Höhe der Aufwendungen und allfällige weitere die Kostenverteilung beeinflussende Faktoren bestehen würde. Wie schwierig und aufwendig ein Verfahren sei, könne erst bei dessen Abschluss beurteilt werden. Bis dahin müsse die instruierende Behörde den Aufwand und die Schwierigkeit anhand der ihr vorliegenden Unterlagen schätzen und den Kostenvorschuss einstweilen entsprechend festlegen. Dass es sich bei der Verwaltungsbeschwerde um ein einfaches Verfahren handle, treffe nicht zu. Gerade weil zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 über das noch so gut wie keine Rechtsprechung existiere, sei mit einem bedeutenden Aufwand bei der Beurteilung der rechtlichen Fragen zu rechnen. Ob der Sachverhalt als klar und unbestritten dargestellt werden könne, werde sich erst zeigen, wenn sich der Gemeinderat der Gemeinde B. als Beschwerdegegner zur Sache geäussert habe. Die Einschätzung der Beschwerdesache als durchschnittlich schwierig sei daher begründet und nicht zu beanstanden. Es werde nochmals darauf hingewiesen, dass der zuständigen Behörde bei der Festlegung des Kostenvorschusses und der aufzuerlegenden Verfahrenskosten ein weiter Ermessensspielraum zukomme.

F. Die Parteien verzichteten auf weitere Stellungnahmen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (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. Diese Verfügung wurde im Rahmen eines Verwaltungsbeschwerdeverfahrens erlassen, welches der Beschwerdeführer gegen einen Entscheid des Gemeinderates der Gemeinde B. angestrengt hat. Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates sind an den Regierungsrat zu richten, der für deren Beurteilung zuständig ist (§ 40 Abs. 1 VRG). Zu prüfen ist vorerst, ob die Sicherheitsdirektion in dem entsprechenden Verwaltungsbeschwerdeverfahren befugt war, für den Regierungsrat verfahrensleitende Verfügungen zu erlassen.

a) Gemäss § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) gilt der Grundsatz, dass alle Entscheide vom Regierungsrat ausgehen. Er entscheidet als Kollegium, wobei andere gesetzliche Aufgabenzuweisungen sowie Kompetenzdelegation vorbehalten bleiben. In § 6 des Organisationsgesetzes 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. Gemäss § 6 Abs. 2 des Organisationsgesetzes sind die Direktionen und die Staatskanzlei ihrerseits berechtigt, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Ämter, Abteilungen oder an einzelne Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu delegieren, jedoch ohne Ermächtigung zur Subdelegation.

b) Gestützt auf § 6 Abs. 1 des Organisationsgesetzes hat der Regierungsrat am 23. November 1999 die Delegationsverordnung erlassen (BGS 153.3). Zweck dieser Verordnung ist es, Entscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen vom Regierungsrat an die Direktionen oder an die Staatskanzlei zu delegieren. Die Zuteilung von an den Regierungsrat gerichteten Eingaben an die jeweilige Direktion erfolgt gemäss § 19 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Regierungs-

rates vom 26. September 2013 (GO RR, BGS 151.1) durch die Landschreiberin/den Land-schreiber bzw. die Staatskanzlei, ebenso die Umteilung bereits zugeteilter Eingaben von einer Direktion zur andern. Ist einer Direktion eine Eingabe zugeteilt, so trifft sie gemäss § 3 Abs. 2 der Delegationsverordnung im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren die verfahrensleitenden Verfügungen, sofern die Zu-ständigkeit nicht bereits im Gesetz geregelt ist. Sie kann im Rahmen eines Zwischenent-scheides auch über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sowie des unentgelt-lichen Rechtsbeistandes entscheiden. Die zuständige Direktion ist unter anderem auch be-rechtigt, Verwaltungsbeschwerdeverfahren abschliessend zu entscheiden, wenn der ver-langte Kostenvorschuss oder die für die unentgeltliche Rechtspflege notwendigen Formu-lare oder Unterlagen innert der angesetzten Frist weder geleistet noch eingereicht wurden (§ 3 Abs. 4 lit. g Delegationsverordnung).

c) Im vorliegenden Fall hat die Staatskanzlei am 5. Januar 2016 vorerst die Direktion des Innern und am 7. Januar 2016 – aus Kapazitätsgründen – die Sicherheitsdirektion mit der Verfahrensinstruktion betraut. Am 12. Januar 2016 erliess der mit dem Verfahren be-fasste juristische Mitarbeiter der Sicherheitsdirektion die angefochtene Verfügung in Brief-form. Er war hierfür gestützt auf § 5 der Verfügung über die Delegation von Entscheid- und Unterzeichnungsbefugnissen in der Sicherheitsdirektion vom 12. Januar 2007 (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 Ad-ressat 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.

2. a) Gemäss § 26 Abs. 1 VRG kann die Behörde von demjenigen, der eine Amtshand-lung beantragt oder ein Verfahren einleitet, einen angemessenen Kostenvorschuss ver-langen. 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 Kostenvorschuss erheben"). Ebenfalls liegt es in ihrem Ermessen, in welcher betragsmässigen Höhe sie den Kostenvorschuss festsetzen will. Sie besitzt



diesbezüglich einen weiten Ermessensspielraum, der in erster Linie durch den Verhältnismässigkeitsgrundsatz begrenzt wird. Abgestellt wird dabei auf den mutmasslichen Untersuchungs- bzw. Verfahrensaufwand. Als in diesem Sinne angemessen erweist sich ein Betrag, den die beschwerdeführende Partei im Falle ihres Unterliegens mutmasslich bezahlen müsste. Zur Leistung des Kostenvorschusses ist dem Pflichtigen eine angemessene Zahlungsfrist einzuräumen. Zu berücksichtigen sind dabei die Bedeutung und Dringlichkeit der Sache sowie unter Umständen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Pflichtigen (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, § 15 N 1 ff.). Während z.B. im Kanton Zürich gemäss § 15 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (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. Fast wörtlich identische Regelungen kennen auch die Kantone Luzern (§ 195 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 3. Juli 1972 [VRG-LU, SRL 40]) und Aargau (§ 30 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 4. Dezember 2007 [VRPG, SAR 271.200]) Es liegt – wie oben schon erwähnt – im Ermessen der verfahrensleitenden Behörde, ob sie einen Kostenvorschuss erheben will oder nicht. Dem Gericht ist bekannt, dass der Regierungsrat in allen bei ihm anhängig gemachten Beschwerdeverfahren einen Kostenvorschuss verlangt, soweit nicht ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege eingereicht wird und/oder die Verfahren von Gesetzes wegen kostenlos sind. Auch beim Verwaltungsgericht ist die Erhebung eines Kostenvorschusses die Regel.

b) Das Erheben eines Kostenvorschusses ist auch nach den Regeln der EMRK zulässig. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gilt der Zugang zu einer Behörde und zu einem Gericht im Sinne von Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) nicht absolut; er steht vielmehr unter dem Vorbehalt der Einhaltung der einschlägigen Verfahrensvorschriften. In der Ausgestaltung der Verfahrensvorschriften haben die Staaten einen erheblichen Ermessensspielraum. Die Verfahrensvorschriften müssen ein legitimes Ziel verfolgen und dürfen das Recht auf Zugang zu einer Rechtsmittelinstanz nicht seiner Substanz berauben oder in unverhältnismässiger Weise einschränken. Sind diese Voraussetzungen eingehalten und tritt eine Behörde auf ein Gesuch oder Rechtsmittel nicht ein, weil die entsprechenden Verfahrensvorschriften aus einem Grund, den die Parteien zu vertreten haben, nicht eingehalten sind, ist Art. 6 EMRK nicht verletzt. Insbesondere ist es mit Art. 6 EMRK vereinbar, das Eintreten auf ein Gesuch oder Rechtsmittel von der rechtzeitigen

Bezahlung eines Kostenvorschusses abhängig zu machen (BGE 124 I 322 E. 4 d/e) mit Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte).

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe in seiner Verwaltungsbeschwerde beantragt, die Verfahrenskosten seien gestützt auf § 25 Abs. 1 lit. c VRG zu erlassen. Vor der Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses hätte der Regierungsrat in einem Zwischen- oder Teilentscheid über den Antrag auf Kostenerlass befinden müssen.

a) 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 vom 6. März 2015, 2C\_596/2014, Erw. 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 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 des 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).

b) Eine besondere Regelung gilt für den Fall, 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 der Delegationsverordnung, welche von der zuständigen Direktion gefällt werden kann.

4. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass der festgelegte Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– deutlich höher liege als eine allenfalls stark herabgesetzte Kostenaufgabe. Sie sei damit willkürlich. Die Sicherheitsdirektion erklärt diesbezüglich, mit Fr. 1'200.– betrage der geforderte Kostenvorschuss etwas mehr als ein Viertel des zulässigen Maximalbetrages gemäss Verwaltungsgebührentarif.

a) Bei der betragsmässigen Festsetzung des Kostenvorschusses steht der zuständigen Behörde ein sehr weitgehender Ermessensspielraum zu. In diesen Ermessensspielraum darf das Verwaltungsgericht nicht eingreifen, denn Entscheide des Regierungsrats darf das Verwaltungsgericht nur auf Rechtsverletzungen hin überprüfen. Zu beachten ist dabei, dass der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens als Rechtsverletzung gilt (§ 63 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Ein Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn sich die Verwaltungsbehörde zwar formell an den Entscheidungsspielraum hält, den ihr ein Rechtssatz einräumt, der Entscheid selber aber nicht nur unzweckmässig und unangemessen, sondern sogar unhaltbar erscheint. Im Sinne von § 26 Abs. 1 VRG bedeutet dies, dass ein Kostenvorschuss dann als angemessen erscheint, wenn er den mutmasslichen Verfahrensaufwand zu decken vermag. Angemessen ist sicher der Betrag, den die unterliegende Partei am Ende des Verfahrens mutmasslich bezahlen muss. Aus § 1 Ziff. 1 des Verwaltungsgebührentarifs vom 11. März 1974 (BGS 641.1) ergibt sich, dass der Regierungsrat für Entscheide in Beschwerdesachen eine Spruchgebühr von Fr. 50.– bis Fr. 4'400.– verlangen muss. Die als Kostenvorschuss geforderte Betrag Fr. 1'200.– entspricht somit ca. 27 % des möglichen Maximalbetrages.

b) Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, es handle sich um ein sehr einfaches Verfahren, da nur einfache Rechtsfragen zu klären seien. Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat bei der Beurteilung der Verwaltungsbeschwerde zu klären, ob der Beschwerdeführer ohne nähere Präzisierung unbeschränkten Anspruch auf Zugang zu sämtlichen in einer bestimmten Zeitperiode erstellten Protokolle über die behandelten Geschäfte durch den Gemeinderat der Gemeinde B. hat. Die sich stellenden Rechtsfragen kann man nie zum vorneherein als einfach bezeichnen, zumal zu dem erst 2014 in Kraft getretenen Öffentlichkeitsgesetz noch kaum eine relevante Praxis vorliegt und sich die Behörden auf den blossen Gesetzestext und eine Wegleitung stützen müssen. Aufgrund des bescheidenen Umfangs der Akten und Rechtsschriften kann man zwar feststellen, dass es sich nicht um ein besonders umfangreiches Verfahren handeln wird. Angesichts der Tatsache aber, dass die Sicherheitsdirektion ein Verwaltungsbeschwerdeverfahren mit zwei Parteien durchzuführen und einen Antrag mit Begründung auszuarbeiten hat, der

schliesslich vom Regierungsrat zu beurteilen und in einem ausgefertigten Entscheid zu eröffnen ist, kann man nicht von einem so geringen Aufwand sprechen, dass sich nur ein Kostenvorschuss deutlich im untersten Viertel der möglichen Skala rechtfertigen würde. Einen Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– kann man nicht als überrissen oder unhaltbar bezeichnen. Jedenfalls bewegt sich der Regierungsrat damit in einem Ermessensspielraum, der vom Gericht zu respektieren ist, denn wir befinden uns hier nicht in einem Bereich, den man als Rechtsverletzung qualifizieren könnte. Eine solche müsste aber vorliegen, damit das Gericht berechtigt wäre, den Kostenvorschuss bezüglich seiner Höhe aufzuheben. Anzumerken ist an dieser Stelle lediglich noch, dass für Verwaltungsbeschwerdeverfahren von durchschnittlicher Schwierigkeit vom Regierungsrat an sich ein Kostenvorschuss in der Grössenordnung von etwas über Fr. 2'000.– zu erheben wäre, wenn man den gesamten Kostenrahmen berücksichtigt. Festzuhalten bleibt auch, dass der Betrag des Kostenvorschusses die endgültige Festlegung der Verfahrenskosten nicht präjudiziert, d.h. der Kostenspruch im verfahrensabschliessenden Entscheid kann bei einem etwaigen Unterliegen eines Beschwerdeführers durchaus auch höher sein. Darum wird zum Teil von der Lehre die Meinung vertreten, dass der Kostenvorschuss in der Regel eher grosszügig und nicht zu knapp bemessen sein sollte, um Nachforderungen wenn immer möglich zu vermeiden (Urteil des Kantonsgerichts SG vom 20. April 2011, BE.2011.9, Erw. 3.2 mit Verweis auf Suter/von Holzen, in: Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2. Auflage, Zürich/Basel/Bern 2013, Art. 98 N 13). Die Höhe des Kostenvorschusses bildet für die Parteien immerhin einen gewissen Anhaltspunkt für die spätere Höhe der Spruchgebühr und damit für die zu erwartenden Kosten im Fall des Unterliegens.

c) Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, der Regierungsrat habe das rechtliche Gehör verletzt, weil er die Kostenvorschussverfügung nicht begründet habe. Bei der Verfügung über den Kostenvorschuss handelt es sich um eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung, die nach der Praxis des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts (BGer vom 3. September 2014, 2C\_736/2014, Erw. 2.3) nicht näher begründet werden muss. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass eine solche Verfügung vor allem dann keiner Begründung bedarf, wenn ein Tarif oder eine Norm Mindest- und Höchstbeträge vorsehe und wenn der dadurch vorgesehene Rahmen nicht überschritten werde (BGE 139 V 496 E. 5.1). Dasselbe gilt auch für die von der entscheidenden Behörde festgesetzten Parteientschädigungen. Besteht ein Tarif oder eine gesetzliche Regelung, die Minima und Maxima festsetzt, muss der Entscheid nur begründet werden, wenn er von den Grenzen abweicht oder wenn ausserordentliche Punkte zu beachten sind. Würde man

bei der Festsetzung des Kostenvorschusses immer Begründungen verlangen, wie sie z.B. in § 1 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS 162.12) vorgesehen sind (die Gebühr ist nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert und den sonstigen Interessen der beteiligten Parteien festzusetzen), so läuft man – wie das Bundesgericht in BGE 139 V 496 E. 5.1 feststellt – Gefahr, dass stereotype Formeln verwendet werden, die sich kaum vom Fehlen einer Begründung unterscheiden. Dass die Kostenvorschussverfügung nicht näher begründet wurde, ist unter diesen Umständen nicht zu beanstanden, zumal sich der geforderte Betrag weit unter dem zulässigen Höchstbetrag befindet.

5. Zusammenfassend ergibt sich Folgendes:

a) Die Sicherheitsdirektion ist aufgrund der Delegationsnorm von § 3 Abs. 2 Delegationsverordnung 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 Sicherheitsdirektion ist nicht berechtigt anzunehmen, dass der Regierungsrat als Kollegialbehörde allenfalls auf die Kostenerhebung verzichten werde. Die verfahrensleitende Behörde, welche den Kostenvorschuss verfügt, darf nicht von sich aus auf den Kostenvorschuss verzichten, es sei denn, die betroffene Person stelle ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Zwischen dem Kostenvorschuss und der Spruchgebühr, welche im verfahrensabschliessenden Entscheid festzulegen ist, besteht nämlich 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.

b) Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht verlangt der Beschwerdeführer eine Befreiung von den Verfahrenskosten. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht können gemäss § 25 VRG in besonderen Fällen die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden, insbesondere wenn a) die Parteien an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind, b) ein Verfahren durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird, oder c) das öffentliche Interesse an der Abklärung der Streitfrage es rechtfertigt. Nachdem es vorliegend um

die Frage geht, ob der Beschwerdeverfahren im Verfahren vor dem Regierungsrat Kosten zu bezahlen hat, kann man nicht davon ausgehen, dass er wirtschaftlich nicht am Ausgang des Verfahrens interessiert ist. Wie aus dem Urteil hervorgeht, handelt es sich bei dem vom Beschwerdeführer beanstandeten Vorgehen bei Kostenvorschüssen um eine gesetzlich einwandfrei abgestützte Verwaltungspraxis, die auch in anderen Kantonen existiert und die mit Blick auf den Kanton Zug überdies vom Bundesgericht geschützt wurde (BGer 2C\_596/2014). Es stellten sich vorliegend somit keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, an deren erstmaliger Abklärung ein öffentliches Interesse bestanden hätte. Somit kommt auch eine Kostenbefreiung gestützt auf § 25 Abs. c VRG hier nicht in Frage. Angesichts des Verfahrensaufwands erachtet das Gericht eine bescheidene Spruchgebühr in der Höhe von Fr. 1'000.– als angemessen. Die Sicherheitsdirektion verlangt eine Parteientschädigung. Die Behörden haben aber nach der bisherigen Gerichtspraxis keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Spruchgebühr von Fr. 1'000.– auferlegt.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit Rechnung und ausführlicher Rechtsmittelbelehrung) sowie an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug.

Zug, 19. April 2016

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am

**Dieses Urteil ist rechtskräftig.**