



**Ausgewählte Fragen aus der
Verwaltungsrechtspflege**

Kolloquium vom 12. November 2021
MLaw Miriam Habegger-Schneider

12. November 2021

Kantonsgericht | gerichte.lu.ch

Übersicht

1. Welches ist das häufigste Anfechtungsobjekt?
2. Wie ist der Rechtsschutz bei Realakten?
3. Mit welchem Rechtsmittel ist eine Verfügung anzufechten?
4. Welches sind die Voraussetzungen für einen Sachentscheid?
5. Was sind die Grundzüge des Rechtsmittelverfahrens?
6. Anhang: Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten des VRG?

1.

**WELCHES IST DAS HÄUFIGSTE
ANFECHTUNGSOBJEKT?**

3

Ohne Verfügung keine Beschwerde

- Das zentrale Prinzip des Verwaltungsverfahrenrechts.
- Die Verfügung im Rechtssinn hat im Hinblick auf das Beschwerdeverfahren Scharnierfunktion.
- Dies gilt selbst dann, wenn ein Realakt nach Rechtsschutz verlangt.
- Ausnahmen:
 - Rechtsschutz zufolge Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung (§ 128 Abs. 4 VRG, Art. 94 BGG)
 - Verwaltungsgerichtliche Klage (§ 162 VRG)
 - Normprüfungsverfahren (§ 188 VRG)

Verfügung (1)

- > Legaldefinition: Art. 5 VwVG, § 4 VRG/LU «Entscheid»
- > «**Entscheid**» steht für Verfügung (§ 4 Abs. 1 VRG)
 - > Aber als **Sammelbegriff** auch für Rechtsmittelentscheid, Zwischenentscheid, Vollstreckungsentscheid etc. (§ 4 Abs. 1 und 2 VRG).
- > Die Verfügung ist das Ergebnis des (primären) Verwaltungsverfahrens.
- > Sie dient der Rechtssicherheit bei Umsetzung des öffentlichen Rechts.

Verfügung (2)

- Erlassen wird die Verfügung von einer **Behörde**.
- Diese entscheidet **hoheitlich** (einseitig, autoritativ);
- über **Rechte und Pflichten**.
 - Die Verfügung ist ihre ausdrückliche Willenserklärung.
- Die Verfügung regelt den Einzelfall (**konkret**);
- und richtet sich an einen **individuellen** Adressaten (Individualverfügung).

Verfügung (3)

- Es werden Rechte und Pflichten – ein Tun, Dulden oder Unterlassen - verbindlich angeordnet.
- Ausnahme: Feststellungsverfügung
 - Sie dient allein der Klärung der Rechtslage.
- Weitere Möglichkeiten: Nichteintreten auf ein Begehren oder dessen Erledigt-Erklärung.
- Wann ist der Entscheid, die Verfügung anfechtbar?
 - Der behördliche Akt muss mindestens geeignet sein, die prozessführende Partei in eigenen Rechten zu berühren.
=> Rechtsschutzbedürfnis

Allgemeinverfügung (1)

- > Der Entscheid regelt den Einzelfall (**konkret**);
- > und richtet sich an die Allgemeinheit (**generell**).
 - > Generell-konkret oder generell-abstrakt? (LGVE 2020 IV Nr. 11)
- > ≠ Entscheid nach § 4 VRG. Aber wird diesen praxisgemäss gleichgestellt (LGVE 1987 II 45).
 - > Anfechtbarkeit und Überprüfung wie bei Individualverfügungen.
 - > Anfechtungsfrist beginnt mit Datum der Publikation.
- > Publikation im Luzerner Kantonsblatt mit Rechtsmittelbelehrung.

Allgemeinverfügung (2)

- > Keine Popularbeschwerde.
- > Beschwerdelegitimation setzt Rechtsschutzbedürfnis voraus.
- > Beispiel: Verkehrsanordnung Tempo 30
 - > Verkehrsteilnehmer, welche die betroffene Strasse regelmässig benutzen, wie Anwohner oder Pendler, haben ein Rechtsschutzbedürfnis.
 - > Bloss gelegentliches Befahren der Strasse genügt nicht.
 - > Vgl. BGE 136 II 539
- > Spätere akzessorische Anfechtung?
 - > Diskussion im Gang.

Abgrenzung von anderen Handlungsformen (1)

- > Hoheitsakte ohne Verfügungsqualität:
 - > **Generell-abstrakte Erlasse**
 - > **Dienstanweisungen**, sie sind zwar individuell-konkret, entfalten ihre rechtliche Wirkung aber nur verwaltungsintern.
 - > Die Anweisung einer vorgesetzten Behörde an eine ihr unterstellte Behörde, wie ein bestimmtes Geschäft abzuwickeln ist.
 - > Die Umschreibung der Tätigkeit eines Staatsangestellten in einem Pflichtenheft.
 - > ≠ z.B. Festsetzung der Besoldung oder disziplinarische Anordnungen, sie wirken direkt auf den Angestellten als Rechtssubjekt und begründen für ihn im Aussenverhältnis verbindliche Rechte und Pflichten. => Verfügungscharakter
 - > ≠ Disziplinarische Anordnung, z.B. Unterrichtsverbot (vgl. LGVE 2011 II Nr. 1)

Abgrenzung von anderen Handlungsformen (2)

- > **Organisatorische Anordnungen**
 - > Zuordnung eines Schülers in eine bestimmte Klasse.
 - > Tatsächliche reale Handlungen (**Realakte**).
 - > Der «schlichte» **Hinweis** auf die Rechtslage.

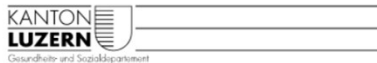
- > Oft heikle Abgrenzungsfragen, da die Qualifikation als Verfügung verfahrensrechtlich entscheidend ist.

Anfechtungsobjekt

FALLBEISPIEL

Fall 1 – Verfügung?

- X ersuchte im Februar 2020 bei der Dienststelle Gesundheit und Sport um die Erlaubnis, unter den Vorzeichen der Covid-19 Epidemie eine Abendveranstaltung mit rund 100 Personen durchzuführen.
- Lesen sie das Antwortschreiben «Erlaubnis zur Durchführung einer Veranstaltung mit Auflagen» vom 11. März 2020 (nächste Folie)
- Wie ist das Schreiben zu qualifizieren?



Dienststelle Gesundheit und Sport

Meyerstrasse 20
Postfach 3439
6002 Luzern
Telefon +41 41 228 60 90
gesundheit@lu.ch
www.gesundheit.lu.ch



Luzern, 11. März 2020, Antrags-Nr. [REDACTED]

Erlaubnis zur Durchführung einer Veranstaltung mit Auflagen

Um das Übertragungsrisiko des Coronavirus (COVID-19) in der Bevölkerung zu vermindern, ordnet die Dienststelle Gesundheit und Sport (DIGE) hiermit gestützt auf Art. 40 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz EpG, SR 818.101), Art. 2 Abs. 2 und 4 der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (SR 818.101.24) und § 4 Abs. 2 lit. f der kantonalen Epidemieverordnung (KEpV; SRL Nr. 835) nach Vornahme einer Risikoabwägung folgende Massnahme an:

Die Veranstaltung [REDACTED]
Samstag, 4. April 2020
6004 Luzern

darf mit folgenden Einschränkungen durchgeführt werden:

- Personen, die sich in den letzten 14 Tagen vor der Veranstaltung in einem Gebiet mit starker Covid-19 Verbreitung aufgehalten haben oder in den letzten 5 Tagen vor der Veranstaltung mit einer positiv getesteten Person in Kontakt waren, dürfen nicht an der Veranstaltung teilnehmen.
- Personen, die Grippe Symptome haben (z.B. Fieber, Husten oder andere Symptome), dürfen nicht an der Veranstaltung teilnehmen.
- Auf der Webseite des Veranstalters ist zwingend auf diese Auflagen aufmerksam zu machen. Bei internen Veranstaltungen sind die Teilnehmer schriftlich vorgängig zu informieren.
- Bei der Eingangskontrolle muss der Veranstalter alle Personen auf die obigen Auflagen aufmerksam machen.
- Zu Beginn des Anlasses sind die Teilnehmenden nochmals mündlich auf die obigen Auflagen aufmerksam zu machen.
- Es wird empfohlen, die Kontaktdaten aller Teilnehmer (Helfer, Mitarbeiter, Aktive und Besucher) zu erfassen, damit sie den Behörden bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden können.

Vorbehalten bleiben anderslautende Bestimmungen des Bundes.

Bei Nichtbefolgen dieser Anordnung wird diese zwangsweise mit Hilfe der Luzerner Polizei durchgesetzt (§§ 212 ff. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRG], SRL Nr. 40). Ein Verstoß gegen diese Anordnung ist strafbar (Art. 83 Abs. 1 lit. j EpG).

Freundliche Grüsse



Dr. med. Roger Harstall
Kantonsarzt



David Dürr
Dienststellenleiter

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Brief ist ein Entscheid (§ 110 Abs. 3 VRG). Dagegen kann innert 30 Tagen seit seiner Mitteilung beim Kantonsgericht, 4. Abteilung, Obergrundstrasse 46, Postfach 3569, 6002 Luzern, Verwaltungsgerichtsbeschwerden erhoben werden. Die Beschwerde ist im Doppel unter Auflage eines Exemplars des angefochtenen Entscheides einzureichen. Sie hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten. Einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen (§ 131 Abs. 2 VRG).

Hinweise zu Fall 1 (1)

- > Verfügung mit Auflagen
- > Briefform ohne Titel Verfügung
 - > Briefform ist möglich (vgl. § 110 Abs. 3 VRG), fehlt die Bezeichnung als Entscheid/Verfügung, ist dies ein Eröffnungsmangel, der keine Rechtsnachteile bewirken darf, aber kein Nichtigkeitsgrund.
 - > Bezeichnung «Verfügung» allein genügt allerdings auch nicht, damit tatsächlich ein Entscheid im Rechtssinn vorliegt, der Inhalt ist massgebend.

Hinweise zu Fall 1 (2)

- > Der Brief enthält Begründung und Rechtsmittelbelehrung
 - > Begründung und Rechtsmittelbelehrung sind notwendige Elemente einer Verfügung (vgl. § 110 Abs. 1 lit. c und e VRG).
 - > Was wenn die Rechtsmittelbelehrung fehlt oder fehlerhaft ist?
 - > Kein Rechtsnachteil aus mangelhafter Eröffnung (§ 114 VRG).
 - > ABER: Kein berechtigtes Vertrauen für jene, die den Fehler oder Irrtum bemerken oder bei genügender Aufmerksamkeit hätten bemerken müssen. (u.a. wird bei Rechtsanwälten die Kenntnis gesetzlicher Fristen vorausgesetzt).

2.

WIE IST DER RECHTSSCHUTZ BEI REALAKTEN?

17

Realakt

- Eine behördliche Anordnung, die nicht in einer bestimmten Rechtsform (Verfügung, Vertrag, Plan oder Erlass) ergeht.
 - z.B. der Proben nehmende Lebensmittelkontrolleur
- Das direkte Handeln als Gegenstück zum förmlichen Rechtsakt (Komplementärbegriff).
- Nicht direkt anfechtbar, kann aber mittelbar Rechtswirkung auslösen.
 - z.B. der Lebensmittelkontrolleur konfisziert die beanstandete Ware.
- Rechtsschutz?

Rechtsschutz bei Realakten (1)

- Das VRG gibt – wie das VwVG - in konzeptioneller Hinsicht einen zweistufigen Rechtsschutzweg vor:
 1. Die vom Realakt betroffene Person verlangt von der Behörde eine Verfügung (§ 44a Abs. 1 VRG; Art. 25a Abs. 1 VwVG).
 2. Sind die Voraussetzungen dafür erfüllt, ist die zuständige Behörde verpflichtet, eine (anfechtbare) Verfügung zu erlassen (§ 44a Abs. 2 VRG; 25a Abs. 2 VwVG).

Rechtsschutz bei Realakten (2)

- > Der Antragsteller verlangt, dass die Behörde:
(§ 44a Abs. 1 VRG)
 - a. Widerrechtliche Handlungen **unterlässt**, **einstellt** oder **widerruft**.
 - b. Die **Folgen** widerrechtlicher Handlungen **beseitigt**.
 - c. Die **Widerrechtlichkeit** von Handlungen **feststellt**.

- > Ausführlich begründen wieso eine Handlung widerrechtlich ist.

Rechtsschutz bei Realakten (3)

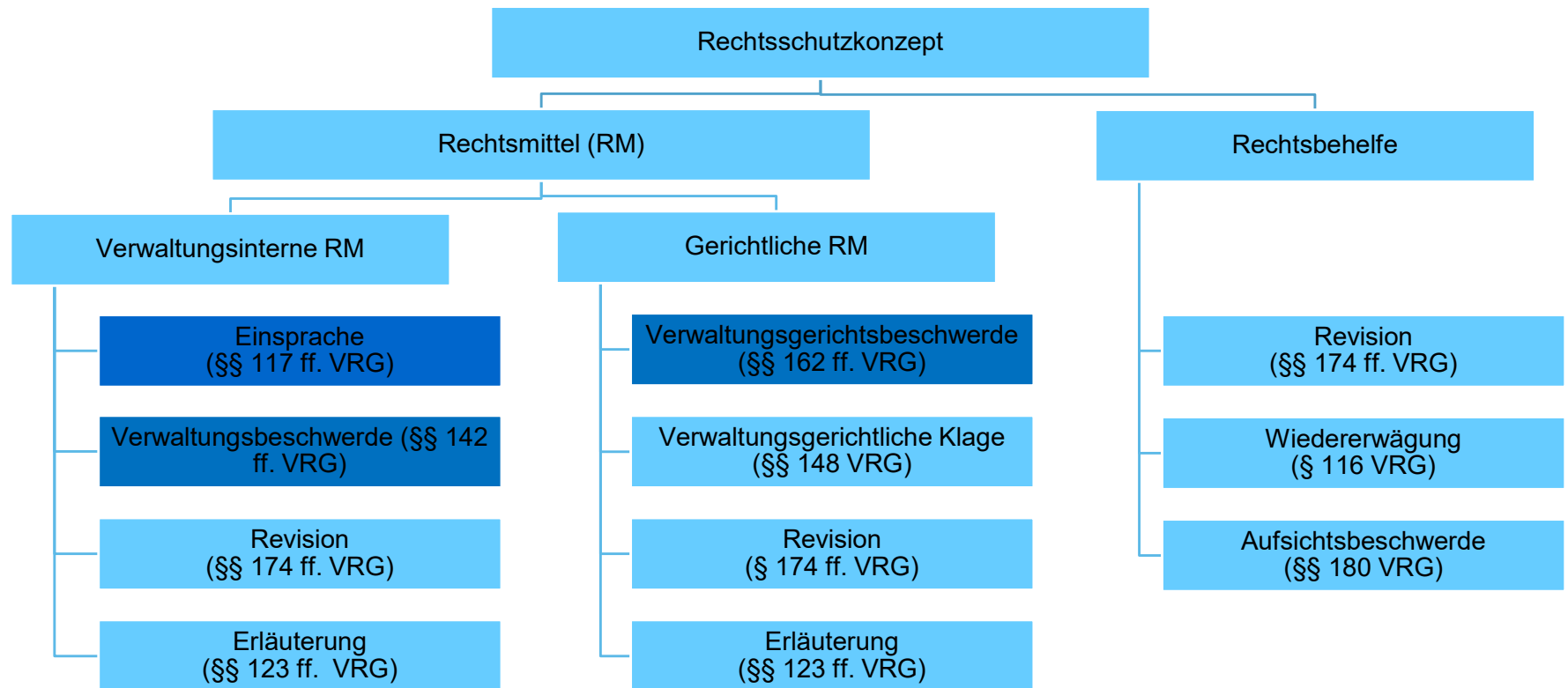
- > Die Verfügung muss erlassen werden, wenn...
 - > der Antragsteller durch den Realakt in einer **schützenswerten Rechtsposition** berührt wird;
 - > und er ein **aktuelles** schützenswertes Interesse geltend macht, das durch den Realakt betroffen ist (**Rechtsschutzinteresse**).
 - > Illustrativ: BGE 144 II 233 («Love Life»-Kampagne)

- > Für ausgesprochene «Bagatellfälle» kann jedenfalls keine Verfügung verlangt werden (BGE 144 II 233 E. 7.3.1).

3.

**MIT WELCHEM RECHTSMITTEL IST EINE
VERFÜGUNG ANZUFECHEHEN?**

Rechtsmittel / Rechtsbehelfe



Einsprache (1)

- §§ 117 ff. VRG
- Die Einsprache hat Rechtsmittelcharakter.
- Vollkommenes, ordentliches Rechtsmittel, ohne Devolutiveffekt.
- Die erlassende Behörde muss ihren Entscheid nochmals überprüfen, ohne Einschränkungen.
- Bei drohender Reformatio in peius besteht Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs.
- Immer aufschiebende Wirkung (§ 119 Abs. 2 VRG).

Einsprache (2)

- > Grundlage im Spezialgesetz notwendig (§ 118 VRG)
 - > Im Bundesrecht oder im kantonalen Recht
 - > Insbesondere im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechts
 - > u.a. Art. 52 ATSG , Art. 132 DBG , § 154 Steuergesetz (StG) etc.
 - > Andere z.B. § 59 Sozialhilfegesetz, § 42 Schatzungsgesetz
- > Frist 20 Tage, bzw. 10 Tage (§ 119 VRG)
 - > !! Im Steuer- und Sozialversicherungsrecht 30 Tage (u.a. § 154 StG, Art. 52 Abs. 1 ATSG)
- > Kosten nur bei mutwilliger Einsprache (§ 198 Abs.1 lit. b VRG)

Einsprache (3)

- > Abgrenzung von der «Einsprache» im Bau- und Planungsrecht
 - > Gleichnamiger **Rechtsbehelf ≠ Einsprache im formellen Sinn**
 - > Eingebettet im Planungs- oder Bewilligungsverfahren vor dessen Abschluss durch Verfügung.
 - > Form der Gewährung des rechtlichen Gehörs im einem formalisiertes Einwendungsverfahren.
 - > Dient dem Einbezug betroffener Dritter und soll ihnen den Zugang zum Rechtsschutz ermöglichen.
 - > ! Entgegen § 212 Abs. 2 PBG: **Keine Kostenüberbindung** an Einsprecher mehr (LGVE 2018 IV Nr. 20, BGE 143 III 467).

Verwaltungsbeschwerde (1)

- §§ 142 ff. VRG
- Umfassende Überprüfung durch eine übergeordnete Verwaltungsinstanz (devolutiv, vollkommen).
- Beschwerdeinstanz ist i.d.R. das sachlich zuständige Departement oder der Regierungsrat (§ 142 VRG)
- Aufschiebende Wirkung (§ 131 VRG)
 - Wurde sie von der Vorinstanz entzogen, muss ihre Wiederherstellung beantragt werden.

Verwaltungsbeschwerde (2)

- > Anwendungsbereich?
 - > Ergibt sich aus § 142 VRG in Kombination mit den §§ 143 und 148 VRG sowie der jeweiligen Sach- und Spezialgesetzgebung.
- > Beispiele:
 - > Im Ausländerrecht VB ans JSD (§ 25 EG zum BG über Ausländerinnen und Ausländer).
 - > Im Ortsplanungsverfahren VB an den Regierungsrat (§§ 63f. PBG).
 - > Im Personalrecht bei gewissen Entscheiden VB an den Regierungsrat (§ 70 Abs. 2 PG).

Verwaltungsbeschwerde (3)

- Volle Kognition (Beschwerdegründe § 144 VRG)
 - Unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung
 - Unrichtige Rechtsanwendung
 - Unrichtige Handhabung des Ermessens
- Neue Tatsachen und neue Anträge (§ 145 VRG)
- Die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides sind massgebend.
- Streitgegenstand als thematischer Rahmen.
- Keine Bindung an Parteianträge.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde (1)

- > §§ 148 ff. VRG
- > Garantiert den gerichtlichen Rechtsschutz auf kantonaler Ebene (Art. 29a BV Rechtsweggarantie).
- > Teils einziges ordentliches Rechtsmittel innerkantonale.
- > Beschwerdeinstanz ist das Kantonsgericht.
- > Aufschiebende Wirkung (§ 131 VRG)
 - > Wurde sie von der Vorinstanz entzogen, muss die Wiederherstellung im Gerichtsverfahren beantragt werden.
 - > Interessenabwägung
 - > Interesse am Vollzugsaufschub vs. Interesse an sofortiger Umsetzung

Verwaltungsgerichtsbeschwerde (2)

- > Anwendungsbereich?
 - > Ergibt sich aus §§ 148 ff. VRG in Kombination mit der jeweiligen Sach- und Spezialgesetzgebung.
- > Anfechtbar mit VGB sind grundsätzlich... (§ 148 VRG)
 - > Entscheide, gegen die Beschwerde in öff.-rechtl. Angelegenheiten möglich ist und die Bundesrecht anwenden (lit. a).
 - > Entscheide des Regierungsrats, wenn die Rechtsordnung die VGB nicht ausschliesst (lit. b).
 - > Entscheide der Departemente, wenn keine Verwaltungsbeschwerde möglich ist und die Rechtsordnung eine VGB nicht ausschliesst (lit. c).
 - > Entscheide anderer Behörden, wenn im Spezialerlass vorgesehen (lit. d).

Verwaltungsgerichtsbeschwerde (3)

- > **Unbeschränkte Überprüfung** (§ 156 VRG)
 - > Ermessenskontrolle erlaubt (volle Kognition)
 - > Neue Tatsachen und Anträge, massgebender Zeitpunkt etc. (§§ 144-147 ff. VRG analog Verwaltungsbeschwerde)

- > Nur in den in §§ 156 ff. VRG genannten Fällen, u.a.
 - > Wenn im Sach- oder Spezialgesetz vorgesehen (§ 156 VRG)
 - > Bei einem einstufigen Instanzenzug (§ 161a VRG)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde (3)

- > Bei zweistufigem Instanzenzug: **Beschränkte Überprüfung**
 - > Beschwerdegründe § 152 VRG
 - > Unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung
 - > Unrichtige Rechtsanwendung, inkl. Überschreitung / Missbrauch des Ermessens
 - > Massgebend sind die tatsächlichen Verhältnisse, wie sie im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides waren (§ 153 VRG).
 - > Keine neuen Anträge, nur beschränkt Noven zulässig (§ 154 VRG).
 - > Bindung an die Parteianträge (§ 155 VRG).

Rechtswittelweg

FALLBEISPIELE

34

Fall 2

X. arbeitet seit dem 1. März 2017 bei der Dienststelle Landwirtschaft und Wald (Lawa). Mit Entscheid vom 3. Oktober 2021 kündigte die Dienststelle Lawa das Arbeitsverhältnis per 31. Januar 2022. Ein Schlichtungsversuch zwischen X. und ihrem Arbeitgeber blieb erfolglos.

- X. möchte nun gegen die Kündigung vorgehen, welches Rechtsmittel muss sie ergreifen?

Hinweise zu Fall 2

- > Öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis nach Personalgesetz (§ 1 Abs. 1 lit. a PG)
- > Rechtsschutz? §§ 68 ff. PG
- > Vorliegend geht es um den Entscheid einer Verwaltungsbehörde zur Beendigung eines Arbeitsverhältnisses.
 - > § 70 Abs. 1 PG, § 148 lit. d VRG
 - > Der Entscheid ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht anzufechten, dieses prüft auch das Ermessen.
 - > Der Beschwerde ist die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen (§ 73 PG), ihre Erteilung könnte beantragt werden.

Exkurs zu Fall 2

> Das PG kennt drei Rechtsmittelwege:

1. Bei Beendigung oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses
 -> Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§ 70 Abs. 1 PG)
2. Bei den übrigen personalrechtlichen Entscheiden
 -> Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat (§ 70 Abs. 2 PG)
 -> Anfechtung des Beschwerdeentscheides mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde
 (Bsp. Einreihung in Lohnklasse LGVE 2018 IV Nr. 16)
3. Bei Vermögensansprüchen aus öffentlich-rechtlichen
 Arbeitsverhältnissen sowie Streitsachen aus mit öffentlich-rechtlichem
 Vertrag begründeten Arbeitsverhältnissen
 -> verwaltungsgerichtliche Klage an das Kantonsgericht (§ 75 PG)

Fall 3

Y. studiert an der Universität Luzern Rechtswissenschaften. Er wird seit Jahren von der Gemeinde Horw mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Am 1. September 2020 teilte ihm das Sozialdepartement der Gemeinde Horw mit, sein Studium längstens noch bis Sommer 2021 zu unterstützen, da er dann die übliche Studiendauer bis zum Master um mehr als ein Jahr überschritten habe. Dagegen opponierte Y.

Nach verschiedenen Abklärungen und Gesprächen verfügte das Sozialdepartement Horw am 26. August 2021 letztlich, dass das Studium noch längstens bis zum 31. Januar 2022 unterstützt werde.

- Da sich der Masterabschluss von Y. weiter verzögert, will er den Entscheid anfechten. Wie ist der Rechtsmittelweg?

Hinweise zu Fall 3

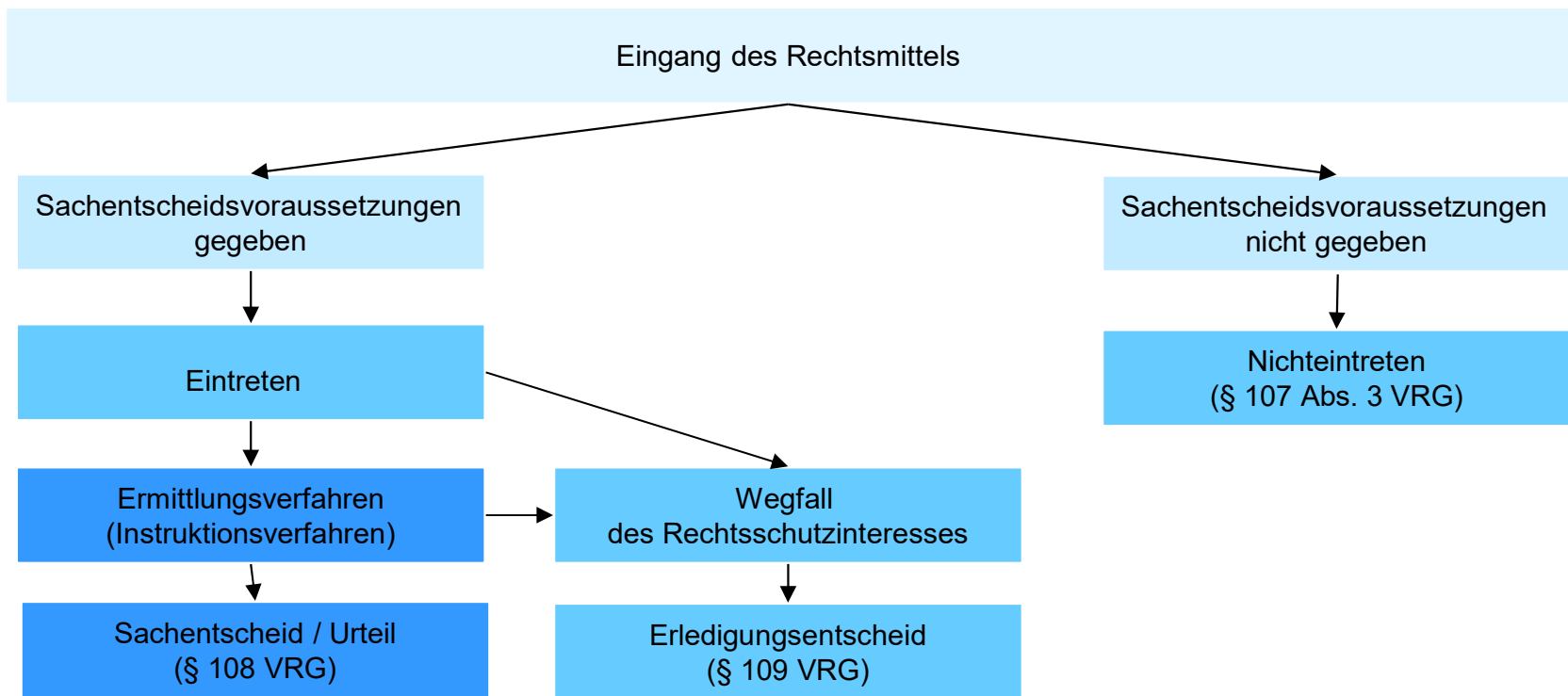
- > § 59 SHG «Rechtsmittel»
 - > **Einsprache** an den Gemeinderat (§ 59 Abs. 1 SHG).
- > Anfechtung des Einspracheentscheides?
 - > § 59 Abs. 3 SHG => VRG
 - > § 142 Abs. 1 lit. b VRG: **Verwaltungsbeschwerde** an das GSD.
 - > Keine Unzulässigkeit nach § 143 VRG.
- > Anfechtung des Beschwerdeentscheides des GSD?
 - > § 148 lit. c VRG: Mit **Verwaltungsgerichtsbeschwerde**.
- > Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (Art. 82 f. BGG).

4.

WELCHES SIND DIE VORAUSSETZUNGEN FÜR EINEN SACHENTSCHEID?

40

Verfahrensablauf



Sachentscheidsvoraussetzungen

- Anfechtungsobjekt
- **Zuständigkeit** (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG)
- Partei- und Prozessfähigkeit (lit. b)
- Vertretungsbefugnis (lit. c)
- **Beschwerdebefugnis** (lit. d)
- **Fristkonformität** (lit. e)
- **Formale Korrektheit** (lit. e)
- **Keine res iudicata** (lit. f und g)
- Einzahlung des Kostenvorschusses (§ 194 Abs. 2 VRG)

Zuständigkeit

- Die Zuständigkeit der Behörde wird durch die Rechtsordnung verbindlich festgelegt (§ 11 Abs. 1 VRG).
- Sind örtliche und sachliche Zuständigkeit einmal begründet, bleiben sie bestehen, wenn nichts anderes geregelt ist.
- Pflicht zur Weiterleitung
 - Erachtet sich eine Behörde als unzuständig, überweist sie die Sache an die zuständige Behörde (§ 12 Abs. 2 VRG).

Zuständigkeit - Ausstand

- Ziel: Eine unparteiische, unvoreingenommene Entscheidungsinstanz
- Ausstandsgründe (§ 14 VRG)
 - Auffangklausel: «Wer aus einem anderen sachlich vertretbaren Grund befangen erscheint» (lit. g)
- Ausstandsgründe sind mit Blick auf Treu und Glauben sofort geltend zu machen (§ 15 Abs. 2 VRG).
- Ausstand richtet sich gegen einzelne Behördenmitglieder, nicht gegen die Behörde als ganzes.
 - u.a. LGVE 2016 IV Nr. 2 E. 2.2

Beschwerdebefugnis

- > Voraussetzungen (§ 129 VRG; allgemeine Regelung):
 - > Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren
 - > Besondere Berührtheit
 - > «stärker als jedermann betroffen» und «nahe Beziehung zur Streitsache»
 - > Dieses Kriterium spielt bei Drittbetroffenen und bei der Anfechtung von Allgemeinverfügungen eine grosse Rolle.
 - > Schutzwürdiges, aktuelles Interesse an Aufhebung oder Änderung
 - > Insbesondere das Interesse, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der Entscheid mit sich bringen würde.

Beschwerdebefugnis

- Regelungen zur Beschwerdebefugnis in Spezialerlassen gehen der allgemeinen Regelung vor.
- Art. 111 BGG enthält eine Mindestgarantie, danach darf der Kreis der Beschwerdebefugten im kantonalen Recht nicht enger sein als im Bundesrecht (vgl. Art. 89 BGG, Art. 33 RPG etc.).

Beschwerdebefugnis – Baurecht (1)

- > § 207 PBG als lex specialis im Bau- und Planungsrecht.
 - > Legitimation von Nachbarn als Drittbetroffene
 - > Legitimationsbegründend ist hier meist die besondere Nähe zur Streitsache.
 - > Nachbarn innerhalb eines Umkreises von 100 Metern vom Bauvorhaben sind regelmässig legitimiert.
 - > Sichtkontakt zum Bauvorhaben als Indiz für besondere Nähe
 - > Verkehrsträger oder Bauten können besondere Nähe unterbrechen.
 - > Auch zu erwartende Immissionen können legitimationsbegründend sein (Lärm, Strahlenbelastung etc.)
 - > LGVE 2019 IV Nr. 2 (Kasuistik)

Beschwerdebefugnis – Baurecht (2)

- > Auch Stockwerkeigentümer, Mieter, Inhaber eines lebenslänglichen Nutzniessungs- oder Wohnrechts können legitimiert sein.
- > Keine Legitimation des einzelnen Stockwerkeigentümers gegen Bauvorhaben der StWE-Gemeinschaft, der er angehört.
 - > Vgl. LGVE 2019 IV Nr. 8
 - > Als Miteigentümer und Gemeinschaftsmitglied hat er kein eigenständiges rechtliches Interesse, das er in Bezug auf das Bauvorhaben geltend machen kann.
 - > Der einzelne Stockwerkeigentümer ist gegenüber der Gemeinschaft kein Nachbar im baupolizeilichen Verständnis.
 - > Er muss sich gegen Beschlüsse der StWE-Gemeinschaft auf dem zivilrechtlichen Weg zur Wehr setzen.

Beschwerdebefugnis – Verbände (1)

- > **Egoistische Verbandsbeschwerde**
- > Legitimation in eigenem Namen, zur Wahrung eigener Interessen Beschwerde zu führen.
- > Legitimation zur Wahrung der Interessen der Mitglieder
 - > Unter folgenden Voraussetzungen:
 - > Juristische Persönlichkeit
 - > Statutarische Pflicht, die infrage stehenden Interessen der Mitglieder zu schützen.
 - > Mehrheit oder grosse Anzahl der Mitglieder sind von der Verfügung betroffen und wären selbst legitimiert, Beschwerde zu führen.
 - > Bsp. BGE 136 II 539 (TCS/Tempo 30)

Beschwerdebefugnis – Verbände (2)

- **Ideelle Verbandsbeschwerde**
- Legitimation von Verbänden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen.
- Ziel: Stärkung bestimmter öffentlicher Interessen.
- Aktuelles und praktisches Interesse genügt.
- Im Bundesrecht: u.a. Art. 12 ff. NHG, Art. 55 ff. USG
 - Gesamtschweizerische Organisationen, die sich statutengemäss seit einer gewissen Zeit dem in Frage stehenden öffentlichen Interesse widmen.

Beschwerdebefugnis – Verbände (3)

- Kantonale Verbände?
- Im kantonalen Recht: § 207 Abs. 1 lit. d PBG
 - Zweck laut Statuten: Umwelt-, Natur- und Heimatschutz im Kanton Luzern
 - Seit mehr als fünf Jahren
- Weiterzug ans Bundesgericht?
 - Da nach Bundesrecht nicht zur ideellen Verbandsbeschwerde ermächtigt, haben sie grundsätzlich keine Möglichkeit zum Weiterzug an das Bundesgericht (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG).
 - Ausser bei der Verletzung von Parteirechten im kant. Verfahren.

Beschwerdebefugnis - Konkurrenten

- > Konkurrenten (Drittbetroffene)
 - > Direkte Konkurrenten des Hauptadressaten, wenn dieser durch die Verfügung begünstigt wird (BGer-Urteil 2C_53/2009 E. 1.3).
 - > Allein die Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, kommt keiner besonderen Berührtheit gleich (BGE 139 II 328).

- > § 29 öBG (Lex specialis) - Vergabeverfahren
 - > Nicht berücksichtigte Anbieter sind zur Anfechtung des Vergabeentscheides legitimiert, wenn sie reelle Chancen haben, bei Gutheissung ihres Rechtsmittels den Zuschlag zu erhalten (BGE 141 II 14).

Beschwerdebefugnis - Gemeinwesen

- > Die Legitimation des Gemeinwesens ergibt sich
 - > aus spezialgesetzlicher Regelung, z.B. § 59 Abs. 2 SHG
 - > in Anknüpfung an die allgemeinen Legitimationsbestimmungen
 - > Betroffenheit wie eine Privatperson
 - > Betroffenheit in hoheitlichen Befugnissen bzw. öffentlichen Aufgaben.
 - > Schutzwürdiges Interesse
 - > Aber die Praxis ist eher restriktiv!!
 - > Insbesondere begründet nicht jedes finanzielle Interesse eine Beschwerdebefugnis (BGE 141 II 161).
 - > Autonomiebeschwerde

Form der Rechtsschrift

- Schriftliche Eingabe (§ 26 VRG, § 133 VRG)
- Die Beschwerdeschrift hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten (§ 133 Abs. 1 VRG)
- Verbesserung mangelhafter Rechtsschriften (§ 135 VRG)
 - Werden Mängel nicht behoben
=> Nichteintreten (§ 107 Abs. 2 VRG) .
 - Bewusstes einreichen einer mangelhaften Rechtsschrift um eine Nachfrist zu erwirken ist rechtsmissbräuchlich.
(LGVE 1997 II Nr. 48)

Form der Rechtsschrift - Anträge

- > Grundsätzlich Anträge auf Leistung und Gestaltung stellen.
 - > «Die Verfügung vom ... sei aufzuheben», « Dem Bf sei ... zu bewilligen» etc.
 - > substantiierte Begründung (Rügeprinzip, Mitwirkungspflicht)
- > Feststellungsanträge werden nur subsidiär behandelt.
 - > Feststellungsinteresse muss dargelegt werden (vgl. KG-Urteil 7H 19 208).
- > Prozessuale Anträge
 - > Öffentliche Verhandlung, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung
- > Kostenfolgen
 - > § 201 Abs. 2 VRG im Einparteien-Verfahren Parteientschädigung nur bei groben Verfahrensfehlern oder offenkundiger Rechtsverletzung durch die Vorinstanz. => In der Begründung darlegen (vgl. LGVE 2020 IV Nr. 9)
 - > UR-Gesuch

Fristen

- > Grundsatz: 30 Tage seit Eröffnung (§ 130 VRG)
 - > Gilt für Zwischen- wie auch Endentscheide.
- > Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Regelungen
 - > z.B. § 206 PBG => 10 Tage / 20 Tage
- > § 36 VRG regelt die Wiederherstellung verpasster Rechtsmittelfristen.
 - > Die Gerichtspraxis hierzu ist streng!

Keine res iudicata

- Grundsatz: Über eine Sache, über die bereits einmal rechtskräftig entschieden wurde, kann kein zweiter Entscheid verlangt werden.
- Auf einen in (formelle) Rechtskraft erwachsenen Entscheid, eine res iudicata, wird nur in Ausnahmefällen zurück gekommen.
 - Wiedererwägung
 - Revision (§ 174 VRG)

Beschwerdelegitimation

FALLBEISPIEL

58

Fall 4.1

- Im September 2017 stellte die Stadt Luzern als Bauherrin und Grundeigentümerin ein Baugesuch betreffend die Erstellung einer Hundefreilaufzone (mittels Zaun und baulichen Massnahmen) auf einem Teil des Grundstücks Nr. x, GB Luzern. Auf dem Grundstück befindet sich ein öffentlicher Park.
- Innert der öffentlichen Auflagefrist erhoben A. und B. Einsprache. Beide sind Hundehalter, die in der näheren Umgebung der geplanten Freilaufzone wohnen und befürchteten, dass diese zu einem künftigen Leinenzwang auf dem übrigen Gebiet des Grundstücks führt.
- Sind A. und B. zur Einsprache legitimiert?

Hinweise zu Fall 4.1

- > BGer-Urteil 1C_491/2019 (KG-Urteil 7H 18 167)
- > Das Baugesuch bestimmt den Streitgegenstand.
 - > Gesuch zur Errichtung einer Hundefreilaufzone mittels Zaun und anderen baulichen Massnahmen.
 - > Die Durchsetzung eines Leinenzwangs ist rechtlich keine Folge einer allfälligen Baubewilligung. Er ist nicht Streitgegenstand. Ein Leinenzwang kann so oder so jederzeit eingeführt oder aufgehoben werden. Schützenswertes Interesse?
 - > Nein. Aus der Nutzung und Ausgestaltung der Hundefreilaufzone an sich ergeben sich für A. und B. als Hundebesitzer keine unmittelbaren Nachteile. Sie können ihre Hunde dort frei laufen lassen. Auch ein Vorteil im Falle eines Obsiegens ist nicht ersichtlich.

Fall 4.2

- Die Baudirektion der Stadt Luzern trat auf die Einsprachen von A. und B. mangels Beschwerdelegitimation nicht ein und erteilte gleichzeitig die Baubewilligung.
- A. und B. fechten diesen Entscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an. Sind sie hierzu legitimiert?

Hinweise zu Fall 4.2

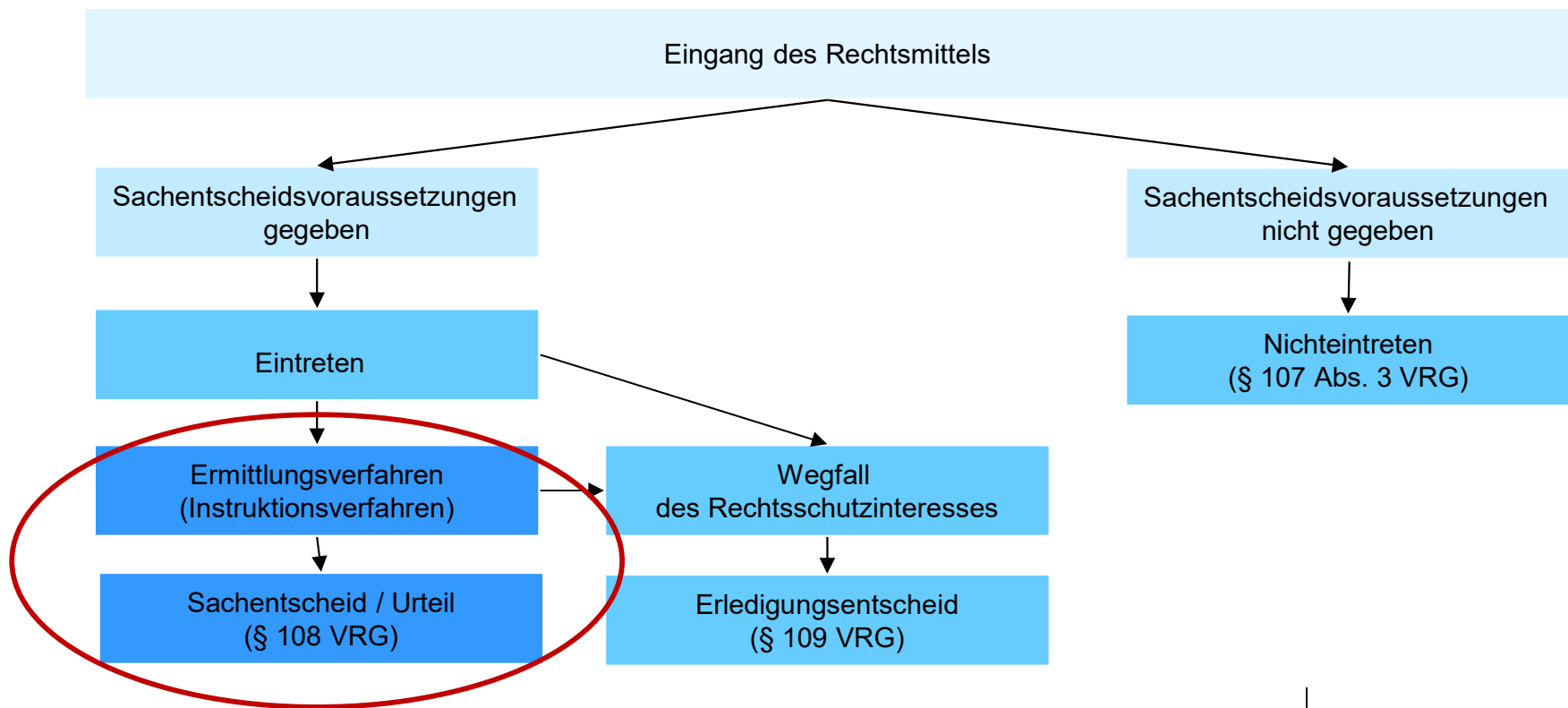
- > Ja.
 - > A. und B. waren am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt.
 - > Sie sind Adressaten des Nichteintretensentscheids und davon direkt betroffen.
 - > Sie haben Anspruch darauf, dass geprüft wird, ob die Baudirektion auf die Einsprache im Baubewilligungsverfahren zu Recht nicht eintrat.
=> Schutzwürdiges Interesse.

5.

WELCHES SIND DIE GRUNDZÜGE DES RECHTSMITTELVERFAHRENS?

63

Verfahrensablauf



Im Verfahren

- > Schriftlichkeit des Verfahrens (§ 26 VRG)
 - > Elektronische Eingaben sind unter speziellen Voraussetzungen möglich.
- > Ausnahme: Öffentliche Verhandlung
 - > Antrag auf eine mündliche Verhandlung im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK.
- > Recht der Verfahrensbeteiligten auf Stellungnahme (§ 136 VRG)
 - > Im Gerichtsverfahren: unbedingtes, «ewiges» Replikrecht (BGE 138 I 154; vgl. auch BGer-Urteil 2C_441/2019).

Grundsätze

- > Untersuchungsgrundsatz
 - > Abklärung des Sachverhalts von Amtes wegen (§ 53 VRG)
- > Aber:
 - > Mitwirkungspflicht der Parteien (§ 55 VRG)
 - > Verhältnismässigkeit der Mitwirkung (LGVE 2010 III Nr. 12)
 - > Rügeprinzip
- > Rechtsanwendung von Amtes wegen
- > Prozessökonomie und Amtsbetrieb

Beweismittel (1)

- > Urkundenbeweis (§§ 60 ff. VRG)
 - > Editionsspflicht, Editionsverweigerungsrecht
- > Amtsbericht (§ 70 VRG)
 - > Fachwissen der Verwaltung, evt. Geheimhaltungspflicht
- > Beweisauskunft (§ 71 VRG)
 - > Erkenntnisse von Privatpersonen
- > Zeugnis (§§ 73 ff. VRG)
 - > Zeugnisfähigkeit, Zeugnispflicht, Zeugnisverweigerung
 - > Bei falschem Zeugnis droht eine Strafe (Art. 307 ff. StGB).

Beweismittel (2)

- Parteieinvernahme und Beweisaussage (§§ 88 ff. VRG)
 - Beweiswürdigung, Glaubwürdigkeit, Aussageverweigerungsrecht
 - Falsche Beweisaussage ist mit Strafe bedroht (Art. 306 StGB)
- Gutachten (§§ 93 ff. VRG)
 - Experte, Unparteilichkeit, Ausstand
- Augenschein (§§ 100 ff. VRG)
 - Eigene Sinneswahrnehmung der Richter, Parteirechte
 - Möglichkeit zur Teilnahme (Anspruchs auf rechtliches Gehör)
- Kein numerus clausus der Beweismittel (§ 54 Abs. 2 VRG)

Beweismittel (3)

- Mitwirkungspflicht (!)
- Beweiswürdigung nach pflichtgemäßem Ermessen
- Antizipierte Beweiswürdigung (u.a. BGE 136 I 229 E. 5.3)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

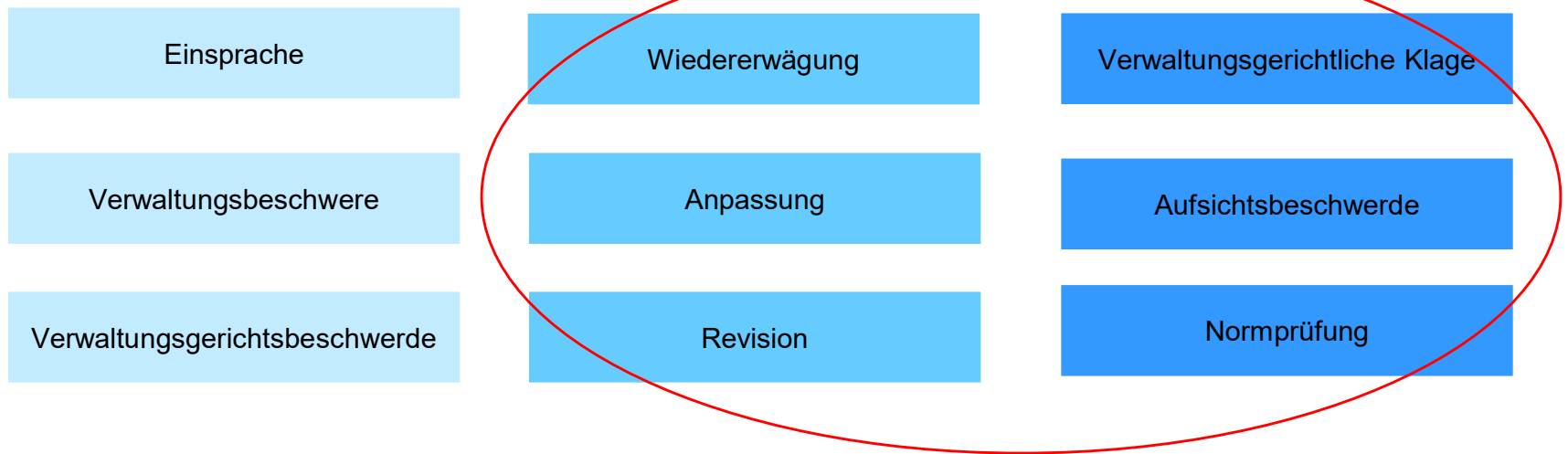
*MLaw Miriam Habegger-Schneider,
Gerichtsschreiberin am Verwaltungsgericht Zug
miriam.habegger@zg.ch*

6. Anhang

WEITERE RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN DES VRG?

71

Rechtsschutzmöglichkeiten



Revision

- > §§ 174 ff. VRG
- > Änderung formell rechtskräftiger Entscheide
- > Revisionsgrund ist eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit
 - > Strafbare Handlungen (§ 174 VRG)
 - > Neue Tatsachen und Beweismittel (§ 175 VRG)
 - > Glaubhaft machen, dass es trotz zumutbarer Sorgfalt nicht möglich war, sie im früheren Verfahren geltend zu machen.
 - > Sie müssen hinsichtlich des Verfahrensausgangs erheblich sein.
- > Fristgebunden (§ 177 lit. a und b VRG)

Wiedererwägung

- § 116 VRG
- Rechtsbehelf
- Nur bei Verfügungen.
- Rückkommensgrund ist eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit.
 - Aus wichtigen Gründen.
- Interessenabwägung
 - Vertrauensgrundsatz vs. Interesse an der richtigen Rechtsanwendung
- Abgrenzung von der Anpassung von "Dauerverfügungen"
 - Bei nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage

Änderung rechtskräftiger Verfügungen

	Anpassung	Wiedererwägung	Revision
Norm	Art. 29 BV	§ 116 VRG	§§ 174 VRG
Was	Daureverfügungen z.B. Rentenverfügungen	Verfügungen	Verfügungen und RM- Entscheide
Grund	Haben sich Sachverhalt oder Rechtslage seit dem ersten Entscheid wesentlich verändert?	Wichtige Gründe?	Revisionsgründe? Revisionsfrist?
	Nachträglich fehlerhaft	Ursprünglich fehlerhaft	Ursprünglich fehlerhaft
Grund gegeben	Anspruch auf Prüfung einer Anpassung	Fakultativ. Die Behörde «kann».	Anspruch auf Revision
Neuer Entscheid ?	Interessenabwägung. Interesse an der richtigen Rechtsanwendung vs. Vertrauensschutz und Rechtssicherheit		

Verwaltungsgerichtliche Klage

- > §§ 162 ff. VRG
- > Bei Streitfragen, die nicht mit Verfügung erledigt wurden.
- > In den von § 162 lit. a – e VRG vorgesehenen Fällen
 - > u.a. Streit aus öffentlich-rechtlichem Vertrag, aus Konzession, vermögensrechtliche Streitigkeit.
- > Subsidiäres Rechtsmittel (§ 163 VRG).
 - > unzulässig, wenn nach der Rechtsordnung eine Verwaltungsbehörde oder ein anderes Gericht zuständig ist, über die Streitsache zu entscheiden.
- > Verfahren (§ 172 VRG); Kostenfolgen (§ 202 Abs. 2 VRG)

Aufsichtsbeschwerde

- §§ 180 ff VRG
- Formloser Rechtsbehelf.
- Subsidiär (§ 181 VRG)
- Beschwerdegründe beschränkt (§ 180 Abs. 2 VRG).
- Legitimiert ist, wer durch das gerügte **Verhalten** in seinen schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt ist (§ 182 VRG).
- Instanz ist die jeweilige Aufsichtsbehörde (§183 VRG)
- Fristgebunden (§ 184 VRG)

Normprüfungsverfahren

- > §§ 188 ff. VRG
- > Angefochten wird ein Rechtssatz (generell-abstrakt)
 - > Kantonale Verordnungen oder Normen des kommunalen Rechts
- > Anfechtungsrecht Privater bei schutzwürdigem Interesse
 - > Wenn der Eintritt eines Nachteils in nicht allzu ferner Zukunft zu erwarten ist. Virtuelle Betroffenheit genügt.
- > Anfechtungsfrist: 30 Tage ab Veröffentlichung
- > Keine aufschiebende Wirkung. Aufhebung wirkt ex nunc.
- > Kein Rechtsmittel im Sinn des VRG (LGVE 2018 IV Nr. 13)
 - > keine Parteientschädigung