

Verwaltungsrechtspflege

Hinweise auf die Luzerner Praxis

Kolloquium für Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten

25. Oktober 2019

Lic. iur. Thomas Gander
Rechtsanwalt

Gerichtsschreiber am Luzerner Kantonsgericht

1 Inhaltsverzeichnis

1	Inhaltsverzeichnis	2
2	Literaturverzeichnis	5
3	Abkürzungsverzeichnis	18
4	Überblick über das Luzerner Rechtspflegekonzept	22
5	Wichtige Aspekte des Verwaltungsverfahrens	24
6	Rechtsanwendung von Amtes wegen	25
7	Amtsbetrieb	26
8	Untersuchungsgrundsatz	26
9	Mitwirkungspflicht	27
10	Beweiswürdigung	27
11	Vertrauensgrundsatz	28
12	Rechtliches Gehör	29
13	Gehörsverletzung und Heilung	31
14	Beispiele aus der Praxis zum Gehörsanspruch	32
15	Beschwerde- oder Klageweg?	33
16	Die Verwaltungsbeschwerde	34
17	Die Voraussetzungen für den Sachentscheid	35
18	Hinweise zum Anfechtungsgegenstand	35
19	Rechtsverzögerung und die Rechtsverweigerung	37
20	Das Rechtsschutzkonzept bei Realakten	37
21	Wie werden die Folgen von widerrechtlichen Handlungen beseitigt?	39
22	Überlegungen zum Rechtsschutz bei Zwischenentscheiden	39
23	Parteifähigkeit	41
24	Prozessfähigkeit	42
25	Vertretungsbefugnis	42
26	Kostenvorschuss	43
27	Unentgeltliche Rechtspflege	43
28	Rechtsmittelfristen	43
29	Verpasste Fristen – wie weiter?	45
30	Wer darf Beschwerde führen?	45
31	Was kann die prozessführende Partei vorbringen?	47
32	Aktualität des Rechtsschutzinteresses	48
33	Die Rechtsmittelschrift	48
34	Weitere Rechtsschriften?	49

35	Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht	50
36	Anfechtungsgegenstand und Streitgegenstand	51
37	Instruktion, Einigung und Mediation	52
38	Der Beschwerdeentscheid	52
39	Die Kosten	54
40	Wiedererwägung und Anpassung	54
41	Rechtsschutz vor Gericht.....	55
42	Zur zentralen Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes	57
43	Die Wegmarken zum flächendeckenden Gerichtszugang.....	58
44	Zur Frage nach dem innerkantonalen Gerichtszugang	62
45	Kennt die Rechtsweggarantie Ausnahmen?	62
46	Hinweise zu wichtigen Aspekten des Gerichtsverfahrens	64
47	Die Voraussetzungen für ein Sachurteil.....	64
48	Die Verfügung öffnet das Tor zum Gerichtsweg.....	65
49	Parteifähigkeit	67
50	Prozessfähigkeit	67
51	Vertretungsbefugnis	68
52	Der Gerichtskostenvorschuss	68
53	Hinweise zur unentgeltlichen Rechtspflege.....	68
54	Beschwerdefristen	69
55	Können verpasste Fristen wiederhergestellt werden?.....	71
56	Wer ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert?	71
57	Was können Legitimierte rügen?.....	73
58	Muss das Rechtsschutzinteresse immer aktuell sein?	73
59	Zur Beschwerdebefugnis des Nachbarn in Bausachen	74
60	Zur Beschwerdebefugnis des Konkurrenten	75
61	Zum Verbandsbeschwerderecht.....	76
62	Zur Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen	78
63	Blick auf die Legitimationspraxis	79
64	Die Rechtsmittelschrift	82
65	Weitere Rechtschriften?	83
66	Zur Instruktion des Gerichtsverfahrens	83
67	Zur aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.....	85
68	Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht	86
69	Rechtliches Gehör	87
70	Gehörsverletzung und Heilung	89

71	Massgebliche Verhältnisse	90
72	Hinweise zum Beweisverfahren	91
73	Die gesetzlichen Beweismittel	92
74	Urkunden	92
75	Amtsbericht	93
76	Beweisankunft	93
77	Zeugenbeweis	93
78	Parteiinvernahme und Beweisaussage	95
79	Gutachten	96
80	Augenschein	97
81	Was tun mit rechtswidrig erlangten Beweisen?	97
82	Die Beurteilung der Streitsache	98
83	Hinweise zur Besetzung des Spruchkörpers	99
84	Ermessenskontrolle im Gerichtsverfahren?	100
85	Das Gerichtsurteil	101
86	Wer trägt die Kosten des Verfahrens?	104
87	Zur Erläuterung und Ergänzung von Gerichtsurteilen	105
88	Vollstreckung	105
89	Können Gerichtsurteile revidiert werden?	106
90	Rechtsmittel vor Bundesgericht	106
91	Zur Anfechtbarkeit von Teil- und Zwischenentscheiden	109
92	Blick auf das Klageverfahren	110
93	Zur besonderen Rechtsschutzstrategie im Personalrecht	113
94	Abstrakte Prüfung von Erlassen	115

2 Literaturverzeichnis¹

- AEMISEGGER HEINZ Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Besonderheiten im Planungs-, Bau- und Umweltrecht, in: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN, Recht und Praxis, Nr. 6/2008
- AEMISEGGER HEINZ/
HAAG STEPHAN Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010
- AEMISEGGER HEINZ Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bau-, Planungs- und Umweltrecht, VLP-ASPAN, Bern 2015
- AEMISEGGER HEINZ/
SCHERRER REBER KARIN In: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 [Art. 82 lit.b, Art. 87, Art. 101]
- ALBERTINI MICHELE Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000
- AMSTUTZ KATHRIN/ARNOLD PETER in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 [Art. 44, Art. 45, Art. 46 Abs. 1 und 2, Art. 47, Art. 48 Abs. 1, 3 und 4, Art. 49, Art. 50, Art. 100 Abs. 12 lit. a, c und d sowie Abs. 3 lit. a und Abs. 5-7]
- AUER CHRISTOPH In: AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN [Hrsg.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2. Aufl. Bern St. Gallen 2018
- AUER CHRISTOPH/
FRIEDERICH UELI Aufgabe und Rolle der verwaltungsinternen Justiz nach Inkrafttreten der Rechtsweggarantie, in: Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 367 ff.

¹ Wenn nichts anderes angegeben ist, werden die Werke mit dem Nachnamen des Autors und der Seitenzahl oder Randziffer bzw. Randnummer zitiert.

- DAUM MICHEL Ist die rügespezifische Beurteilung der Legitimation zu Nachbarbeschwerden im Baurecht überholt?, in: BVR 2014 S. 83 ff.
- EGLI PATRICIA In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
- EHRENZELLER BERNHARD In: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 Art.110-112]
- EHRENZELLER BERNHARD/
MASTRONARDI PHILIPPE/
SCHWEIZER RAINER J./
VALLENDER KLAUS A. Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen 2014 (St. Galler Kommentar)
- FELLER RETO Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber am Berner Verwaltungsgericht, in: Bernische Verwaltungsgeschichte in Geschichte und Gegenwart, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 281 ff.
- FELLER RETO Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht, Zürich/St. Gallen 2007
- FLEISCHANDERL PETRA Die Anfechtbarkeit von Vor- und Zwischenentscheidungen gemäss Art. 92 f. BGG, insbesondere im Sozialversicherungsrecht, in: SZS 2013 S. 305 ff.
- FROWEIN JOCHEN/
PEUKERT WOLFGANG Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein 2009
- GLANZMANN-TARNUTZER LUCREZIA Das Rügeprinzip im Zivil-, Straf- und Verwaltungsprozess am Beispiel des Kantons Luzern, in: AJP 7/2007, S. 839 ff.
- GRABENWARTER CHRISTOPH/
PABEL KATHARINA Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., Basel 2016

- HÄNER ISABELLE Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000
- HÄNER ISABELLE In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
- HÄNER ISABELLE Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Referat zum Schweizerischen Juristentag 1997, in: ZSR 116 [1997], S. 255 ff.
- HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI [Hrsg.] Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 (zit: HÄNER/RÜSSLI/SCHWARZENBACH)
- HÄNER ISABELLE/WALDMANN BERNHARD [Hrsg.] Brennpunkte im Verwaltungsprozess, Zürich 2013
- HÄNER ISABELLE/WALDMANN BERNHARD [Hrsg.] Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich 2008
- HANGARTNER YVO Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2/2002, S. 131 ff.
- HANGARTNER YVO Richterliche Zurückhaltung in der Überprüfung von Entscheiden von Vorinstanzen, in: SCHINDLER/SUTER, Gerichtsbarkeit, S. 159 ff.
- HERZOG MANUELA/LOOSER MARTIN Der Einfluss der EMRK im öffentlich-rechtlichen Verfahrensrecht. Eine Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: SUTTER PATRICK/ZELGER URS, 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2005, S. 131 ff.
- HUBER SAID In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
- JOZIC CORNELIA/BOESCH KURT Die unentgeltliche Rechtspflege im Zivilprozess, Praxis des Obergerichts des Kantons Luzern, 4. Aufl., Mai 2012

- KARLEN PETER Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich 2018
- KIENER REGINA/RÜTSCHÉ BERNHARD/KUHN MATHIAS Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich St. Gallen 2015 (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/JUDITH WYTTENBACH Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018
- KIENER REGINA in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 2015
- KISS CHRISTINA/KOLLER HEINRICH in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen 2014 (KISS)
- KLEY ANDREAS in: EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen 2014 (KLEY)
- KNEUBÜHLER LORENZ Beschwerdebefugnis vor Bundesgericht: Konkurrenten, Gemeinden, Pläne und Realakte, in: ZBI 117/2016 S. 22 ff.
- KNEUBÜHLER LORENZ Die Begründungspflicht, Bern 1998
- KNEUBÜHLER LORENZ Die Verfahrensgrundsätze des BGG: Bedeutung, Problematik und Auswirkungen auf Beschwerde- und vorinstanzliche Urteilsbegründung, in: ZBJV 2019 S. 469 ff. (zit. Verfahrensgrundsätze)
- KNÜSEL MARTIN Die Organisation der Rechtspflege im Kanton Zug, Luzern 2007
- KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013
- KOLLER HEINRICH In: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER, Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 [Art. 1-4]

KRAUSE JOSÉ	Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte, Zürich 2017
MAGNIN JOSIANNE	Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Zürich 2017
MAILLARD MARCEL	In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
MARANTELLI VERA	In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
MARTIN JÜRIG/SELTSMANN JAN/ LOHER SILVAN	Die Verfügung in der Praxis, 2. Aufl., Zürich 2016
MAYHALL NADINE	In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
MEICHSSNER STEFAN	Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV), Basel 2008
MEIER INES	Der Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, Zürich 2017
MEIER REGINA	Das ideelle Verbandsbeschwerderecht. Eine Darstellung der Regelung auf Bundesebene, Zürich 2015
MERKER MICHAEL	Rechtsmittel, Klage und Normkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1998
MERKER MICHAEL	Die verwaltungsgerichtliche Klage, in: HÄNER/WALDMANN, Brennpunkte im Verwaltungsprozess, Zürich 2013, S. 87 ff.
MERKLI THOMAS	Vorsorgliche Massnahmen und die aufschiebende Wirkung bei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen

- Angelegenheiten und die subsidiären Verfassungsbeschwerden, in: ZBI 2008 S. 416 ff.
- MERKLI THOMAS/
AESCHLIMANN ARTHUR/
MEYER CHRISTIAN
MEYER LORENZ
MISIC ALEXANDER
MOSER ANDRÉ/BEUSCH
MICHAEL/KNEUBÜHLER LORENZ
MOSIMANN HANS-JAKOB
MÜLLER GEORG
MÜLLER MARKUS
MÜLLER MARKUS
MÜLLER MARKUS
MÜLLER MARKUS
- Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997
- Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Zürich 2019
- Wege zum Bundesgericht – Übersicht und Stolpersteine, in: ZBJV 2010 S. 797 ff.
- Verfassungsbeschwerde, Zürich 2011
- Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013 (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER)
- Entscheidbegründung, Begründung und Redaktion von Gerichtsurteilen und Verfügungen, Zürich/St. Gallen 2013
- In: HÄNER/WALDMANN [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich 2007, Zulässigkeit des Vertrages und zulässige Vertragsinhalte, S. 25 ff.
- Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Berner Tage für die juristische Praxis, BTJP 2006, Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007, S. 313 ff.
- Das besondere Rechtsverhältnis, Ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Bern 2003 (MÜLLER, Rechtsverhältnis)
- Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 2011 (MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege)
- Grenzsituationen in der Verwaltungsrechtspflege, Beschwerdeobjekte zwischen Verfügung und Realakt, in: ZBI 120 S. 295 ff.

- MÜLLER MARKUS In: AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN [Hrsg.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2. Aufl. Bern St. Gallen 2018, [Art. 5, Art. 44, 46a gemeinsam mit PETER BIERI].
- MÜLLER PATRICK M. Aspekte der Verwaltungsrechtspflege dargestellt am Beispiel von Staatssteuerrekurs und Bundessteuerbeschwerde nach Zürcher Recht, Bern 2006
- OESCHGER MAGNUS In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
- PETERS ANNE/
ALTWICKER TILMANN Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., München 2012
- PFLÜGER MICHAEL Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013
- PLÜSS KASPAR In: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
- REICH JOHANNES In: WALDMANN/BELSER/EPINEY [Hrsg.] Kommentar zur Bundesverfassung, St. Gallen 2015
- REITER CATHERINE Gerichtsinterne Organisation: Best Practices, Zürich 2015
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/
UEBERSAX PETER Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016
- RHINOW RENÉ/KOLLER HEINRICH/
KISS CHRISTINA/THURNHERR
DANIELA/BRÜHL-MOSER DENISE Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014
- RICHLI PAUL/WICKI FRANZ [Hrsg.] Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010

- SANTSCHI KALLAY MASCHA Externe Kommunikation der Gerichte, Bern 2018
- SCHAUB LUKAS Die Legitimationspraxis des Bundesgerichts zur Konkurrentenbeschwerde – Eine kritische Analyse mit Änderungsvorschlägen, in: ZBI 120 S. 415 ff. [zusammen mit TIZIAN TROXLER]
- SCHINDLER BENJAMIN Zum richterlichen Ermessen, in: SCHINDLER/SUTTER, Gerichtsbarkeit, S. 133 ff.
- SCHINDLER BENJAMIN Verwaltungsermessen, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, ZH/SG 2010
- SCHINDLER BENJAMIN Rechtsschutz im Polizeirecht: Eine Standortbestimmung, in: Sicherheit & Recht, 3/2012 S. 215 ff.
- SCHINDLER BENJAMIN In: SCHINDLER/SUTTER [Hrsg.], Akteure der Gerichtsbarkeit, Zürich/St. Gallen 2007 (SCHINDLER/SUTTER, Gerichtsbarkeit)
- SCHOTT MARKUS in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 [Art. 95 lit. a-c und e, Art. 96-98]
- SCHWEIZER RAINER J. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz, in: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 211 ff.
- SEETHALER FRANK In: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016
- SEILER HANSJÖRG In: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016

- SEILER HANSJÖRG
Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, in: ZBI 2000 S. 281 ff.
- SEILER HANSJÖRG/VON WERDT
NICOLAS/GÜNGERICH ANDREAS/
OBERHOLZER NIKLAUS
Bundesgerichtsgesetz (BGG), Handkommentar,
2. Aufl., Bern 2015
- SPÜHLER KARL/AEMISEGGER
HEINZ/DOLGE ANNETTE/
VOCK DOMINIK
Kurzkommentar zum BGG, 2. Aufl., Zürich 2013
- STAEHELIN ADRIAN/STAEHELIN
DANIEL/GROLIMUND PASCAL
Zivilprozessrecht unter Einbezug des Anwaltsrechts-
und des internationalen Zivilprozessrechts, 2. Aufl.,
Zürich 2013 (STAEHELIN, Zivilprozessrecht)
- STEINMANN GEROLD
Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsbeschwer-
deverfahren und im Verwaltungsgerichtsverfahren, in:
ZBI 94 [1993], S. 141 ff.
- STEINMANN GEROLD
in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER
[Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung,
Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014 (STEINMANN)
- STEINMANN GEROLD
In: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler
Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 [Art. 46
Abs. 2, Art. 82 lit. c, Art. 88, Art. 89 Abs. 3, Art. 95
lit. d, Art. 100 Abs. 3 lit. b und Abs. 4].
- STOOS HANS-ULRICH
Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums
Zentralschweiz, in: URS BÜRGI/GUDRUN BÜRGI-
SCHNEIDER, Handbuch des öffentlichen Personal-
rechts, Zürich 2017, S. 1024 ff.
- SUTER MATHIAS
Der neue Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen An-
gelegenheiten vor dem Bundesgericht, Zürich/
St. Gallen 2007
- THURNHERR DANIELA
In: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR [Hrsg.],
Handbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, 8. Teil:
Rechtsschutz.

- WALDMANN BERNHARD/BELSER
EVA MARIA/EPINEY ASTRID Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel
2015, zitiert: BSK BV
- WALDMANN BERNHARD IN: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler
Kommentar zum BGG, 3. Aufl., Basel 2018 [Art. 82
lit. a, Art. 89 Abs. 1 und 2, Art. 120]
- WALDMANN BERNHARD Vom Umgang mit organisatorischen, innerdienstli-
chen und anderen Anordnungen ohne Verfügungs-
charakter, in: ZSR 2014 I S. 489 ff.
- WALDMANN BERNHARD In: HÄNER/WALDMANN, Brennpunkte im Verwaltungs-
prozess, Zürich 2013
- WALDMANN BERNHARD In: HÄNER/WALDMANN [Hrsg.], Der verwaltungsrechtli-
che Vertrag in der Praxis, Zürich 2007, Der verwal-
tungsrechtliche Vertrag – Eine Einführung, S. 1 ff.
- WALDMANN BERNHARD/
WEISSENBERGER PHILIPP (Hrsg.) Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz,
2. Aufl., Zürich 2016
- WALDMANN BERNHARD/
HÄNNI PETER Raumplanungsgesetz, Bern 2006
- WERMELINGER AMÉDÉO Das Stockwerkeigentum, 2. Aufl., Zürich 2014
- WIEDERKEHR RENÉ Allgemeines Verwaltungsrecht, Case Book,
Bern 2017
- WIEDERKEHR RENÉ Öffentliches Verfahrensrecht, Case Book, Bern 2016
- WIEDERKEHR RENÉ Die materielle Beschwer von Nachbarinnen und Nach-
barn sowie von Immissionsbetroffenen. Eine Übersicht
über die neuere Rechtsprechung zu Art. 48 Abs. 1
VwVG und Art. 89 Abs. 1 BGG, in: ZBI 116/2015
S. 347 ff.
- WIEDERKEHR RENÉ Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens nach
Art. 89 Abs. 1 BGG, in: recht 2/2016 S. 71 ff.

WIEDERKEHR RENÉ	Das rechtlich geschützte Interesse nach Art. 115 lit. b BGG, in: recht 2015 S. 19 ff.
WIEDERKEHR RENÉ	Die Beschwerdebefugnis des Konkurrenten, in: recht 2/2014 S. 76 ff.
WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL	Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, Bern 2012
WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL	Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, Bern 2014
WIEDERKEHR RENÉ	Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, in: ZBI 2010, S. 481 ff.
WIRTHLIN MARTIN	Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011
WIRTHLIN MARTIN	Kontinuität und Brüche in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBJV 143 (2007), S. 373 ff.
WIRTHLIN MARTIN	Rechtsschutz im Personalrecht, in: SJZ 2007 S. 457 ff.
ZGRAGGEN-KAPPELER GABY	Das Replikrecht: Paradigmenwechsel in der Prozessleitung. Eine Annäherung aus verwaltungsrechtlicher Optik, abrufbar unter: richterzeitung.weblaw.ch
ZIEGLER PHILIPP	Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Basel 2003

3 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle juristische Praxis
a.M.	andere Meinung

Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
B	Botschaft
BBI	Bundesblatt
Bd/Bde	Band/Bände
betr.	Betreffend
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BBG-Botschaft	Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001 4202 f.
BTJP	Berner Tage für die juristische Praxis
BV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
bzw.	Beziehungsweise
ca.	Circa
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E./Erw.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Eidg.	Eidgenössisch
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
f./ff.	folgend/fortfolgende
Fn	Fussnote
h.L.	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
inkl.	Inklusive
insb.	Insbesondere
i.S.	in Sachen
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
lit.	Litera
m.a.W.	mit anderen Worten
m.E.	meines Erachtens

N	Note
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts
resp.	respektiv
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge
sog.	so genannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
u.a.	unter anderem
UNO-Pakt II	internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
vgl.	Vergleiche
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (BBI 2005 4093 ff.; SR 173.61)
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40)
VwVG	Bundesgesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	Zitiert
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

Verwaltungsrechtspflege im Kanton Luzern

Kolloquium für Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten

Unterlagen zur Veranstaltung vom 25. Oktober 2019

Vorbemerkung

Das Skript vermittelt einen Überblick über bedeutsame Rechtspflegeaspekte. Dargestellt werden in erster Linie die Verhältnisse im Kanton Luzern. Einen Schwerpunkt bildet die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor dem Luzerner Kantonsgericht². Daneben finden sich Hinweise auf das Verwaltungserfahren und die Verwaltungsbeschwerde. Soweit die verwaltungsinterne Rechtspflege zufolge des nahezu flächendeckend garantierten gerichtlichen Rechtsschutzes im Kanton Luzern weiterhin vorgesehen ist, bietet sie ein wichtiges Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel für Fachdepartemente bzw. den Regierungsrat, denn die im Rahmen der Behandlung von Verwaltungsbeschwerden gewonnenen vertieften Kenntnisse liefern den Führungsorganen der Departemente und des Regierungsrats u.a. wichtige Impulse für Rechtsetzungsprojekte. Eine der Aufgaben der verwaltungsinternen Rechtspflege ist – nebst der „Filterfunktion“ – Wissensvermittlung³.

Gestreift werden auch Aspekte der verwaltungsgerichtlichen Klage⁴ und der abstrakten Normenkontrolle⁵. Der Überblick wird ergänzt mit Hinweisen auf die Rechtsmittel vor Bundesgericht. Im Anhang finden sich Hinweise auf die Praxis. Wer sich vertiefter mit der Materie zu befassen hat, kommt um die Lektüre von Entscheiden nicht herum. Sie geben den Blick frei auf den Umgang mit einem anspruchsvollen Rechtsgebiet, was eine Lektüre von Lehrbüchern allein nicht zu leisten vermag⁶. Hilfreich dabei ist (u.a.) das Werk von MARTIN WIRTHLIN zum Luzerner VRG⁷. Ferner ist insbesondere auch auf die beiden „Case Books“ zum öffentlichen Verfahrensrecht sowie zum allgemeinen Verwaltungsrecht von RENÉ WIEDERKEHR⁸ hinzuweisen, alles Werke, die Theorie und Praxis auf vorbildliche Weise verbinden.

² §§ 148 ff. VRG.

³ zum Ganzen: AUER/FRIEDRICH, S. 367 ff., insbes. S. 378; ferner: Krause, S. 204 ff.

⁴ §§ 162 ff. VRG.

⁵ §§ 188 ff. VRG.

⁶ GRIFFEL, Das Allgemeine Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, N 21.

⁷ WIRTHLIN, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011.

⁸ WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2017; Öffentliches Verwaltungsrecht, Bern 2016

4 Überblick über das Luzerner Rechtspflegekonzept

Als Erstes ist das im Luzerner VRG verankerte Rechtspflegekonzept vorzustellen. Beizufügen ist, dass abweichende Konzepte in Spezialerlassen vorgehen. Dieser Vorbehalt darf im Folgenden nie ausgeblendet werden, denn Bestimmungen des VRG treten immer zurück, wenn in Spezialerlassen Abweichendes oder Ergänzendes geregelt ist (§ 7 Abs. 2 VRG). Man denke beispielsweise an Rechtspflegebestimmungen in Spezialerlassen, in denen anstelle des zweistufigen, der einstufige kantonale Instanzenzug zu beachten ist. Beispiele dafür sind etwa die Rechtspflegebestimmungen im Bereich des Planungs- und Baurechts (§§ 206 ff. PBG) oder des kantonalen Strassengesetzes (§ 98 Abs. 2 StrG). Besonderheiten kennt ferner der Rechtsschutz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Personalrechts⁹.

Im Folgenden gilt die Aufmerksamkeit zunächst dem Luzerner Rechtspflegekonzept, das im Luzerner VRG verankert ist. Verschaffen wir uns als Erstes einen Überblick über die Bereiche, von welchen dieser Rechtspflegeerlass handelt:

In einem ersten Abschnitt werden die Begriffe und der Geltungsbereich definiert (§§ 1-10 VRG). Thema des zweiten Abschnittes sind die allgemeinen Verfahrensvorschriften (§§ 11-126 VRG). Der zweite Abschnitt handelt von den Behörden (§§ 11-16 VRG), den Parteien und den Parteivertretern (§§ 17-24 VRG). Breiten Raum nehmen alsdann Bestimmungen ein, die der allgemeinen Verfahrensordnung zugerechnet werden (§§ 25-52 VRG). In diesem Kontext ist die Rede von Formvorschriften (§§ 25-30 VRG), weiter von Fristen und Terminen (§§ 31-36 VRG), dem Vorgehen der Behörde (§§ 37-45 VRG) und den Rechten und Pflichten der Parteien (§§ 46-52 VRG). Es folgen Bestimmungen, welche die Abklärung des Sachverhalts thematisieren (§§ 53-105 VRG). Konkret geht es dabei etwa um Beweisregeln und den weitgespannten Fächer der im VRG verankerten Beweismittel (§§ 60-105 VRG). Es folgen Bestimmungen über den Entscheid (§§ 106-116 VRG), die Einsprache (§§ 117-122 VRG), die Erläuterung und die Ergänzung (§§ 123-126 VRG). Der dritte Abschnitt ist schliesslich dem Rechtsschutz im engeren Sinn gewidmet. Er handelt von den verschiedenen Rechtsmitteln, namentlich von der Verwaltungsbeschwerde (§§ 142-147 VRG) und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§§ 148-161a VRG). Als weiteres (ausserordentliches) Rechtsmittel (§ 127 lit. c VRG) ist ferner die Revision gemäss §§ 174-179 VRG zu erwähnen. Nebst den erwähnten Rechtsmittelverfahren kennt das VRG als besonderes Rechtsschutzinstrument die verwaltungsgerichtliche Klage (§§ 162-173 VRG). Ferner finden sich im VRG diverse Bestimmungen zu den Rechtsbehelfen der Aufsichtsbeschwerde und der aufsichtsrechtlichen Anzeige (§§ 180-187a VRG) und der verwaltungsrechtlichen Prüfung von Erlassen (§§ 188-192 VRG). Die §§ 193-205a VRG befassen sich mit den Verfahrenskosten. Der fünfte und letzte Abschnitt des VRG ist schliesslich der Vollstreckung gewidmet.

⁹ STOOS, insbes. S. 1068 ff.

Das erstinstanzliche Verfahren – die Rede ist vom Verwaltungsverfahren – nimmt breiten Raum ein. Ebenfalls ausführlich geregelt sind die einzelnen Beschwerdeformen, namentlich die Verwaltungsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Was die Bedeutung in der Praxis betrifft, treten die übrigen im VRG verankerten Rechtsbehelfe im Vergleich dazu in den Hintergrund, dies gilt insbesondere für die verwaltungsgerichtliche Klage, die ausserordentlichen Rechtsbehelfe und die abstrakte Prüfung von Erlassen. Nur schon vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde etwas vertiefter darzustellen.

Bevor ausgewählte Aspekte des Verwaltungsverfahrens dargestellt werden, erscheint es angezeigt, darauf hinzuweisen, dass der in der Praxis bedeutsamste Rechtsbehelf der Luzerner Rechtspflegekonzeptionen, nämlich die Beschwerde, zwei Varianten kennt. Je nachdem, ob wir es mit einem zweistufigen oder einstufigen innerkantonalen Instanzenzug zu tun haben, kann dies Auswirkungen auf das Prüfungsprogramm haben, darauf wird im Rahmen der Darstellung von Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde zurückzukommen sein. Die beiden Varianten lassen sich in aller Kürze wie folgt skizzieren:

Variante 1: Zweistufiger Instanzenzug

Gemeinderat/Dienststelle

Fachdepartement

Kantonsgericht

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Dieser Instanzenzug ist vor allem für Beschwerden vorgesehen, in denen der Anfechtungsgegenstand auf selbständigem kantonalem Recht basiert. Anfechtungsgegenstand ist bei dieser Variante also weder eine auf Bundesrecht basierende Verfügung noch eine gemischte Verfügung, die sich sowohl auf Bundes- als auch auf kantonales Recht stützt. Das Konzept des VRG sieht für derartige Streitsachen in der Regel den zweistufigen Instanzenzug vor. Bei dieser Variante ist in der Regel ein Fachdepartement die erste innerkantonale Rechtsmittelinstanz (Standardvariante).

Variante 2: Einstufiger Instanzenzug

Gemeinderat/Dienststelle/Fachdepartement

Kantonsgericht

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Dieser Instanzenzug überspringt die Verwaltungsbeschwerde. Der anfechtbare Primärentscheid kann bei dieser Variante direkt an das Kantonsgericht weitergezogen werden. Dieser einstufige innerkantonale Instanzenzug ist bemerkenswert und hat eine besondere Geschichte. Sie sei in aller Kürze nachgezeichnet.

Sämtliche Entscheide, die früher – d.h. vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; BGG SR 173.110) – gestützt auf Art. 97 ff. des (vormaligen) Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) mit der damaligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden konnten, waren mit Blick auf Art. 98a OG vorgängig der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu unterstellen. Vor diesem Hintergrund liess der kantonale Gesetzgeber für derartige Streitsachen (in der Regel) die Verwaltungsbeschwerde fallen, es sei denn, Ausnahmen gestützt auf Rechtspflegebestimmungen in Spezialerlassen sehen auch für diesen Fall explizit einen zweistufigen Instanzenzug vor. Anzumerken ist, dass die Teilrevision des VRG im Zuge der Umsetzung der Rechtspflegekonzeption an die Vorgaben der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und des BGG (vgl. Art. 110 ff BGG) daran nichts Substanzielles geändert hat. Der Regelfall, wonach die kantonale Verwaltungsbeschwerde ausgeschlossen ist, basiert mit Bezug auf den wiedergegebenen Kontext auf § 148 Abs. 1 lit. a VRG i.V.m. § 143 lit. c VRG.

Weiter ist es angezeigt, auf die besondere Rechtspflegekonzeption im Kontext von abgaberechtlichen Streitsachen hinzuweisen. So kann gegen einen abgaberechtlichen Primärentscheid in der Regel Einsprache erhoben werden¹⁰. Der Einspracheentscheid ist – in der Regel gestützt auf besondere Rechtspflegebestimmungen – alsdann direkt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugänglich. Mit diesem knappen Überblick über die im VRG verankerte Rechtspflegekonzeption hat es einstweilen sein Bewenden. Im Folgenden wenden wir uns zunächst wichtigen Aspekten des Verwaltungsverfahrens zu.

5 Wichtige Aspekte des Verwaltungsverfahrens

Eine ausführlichere Darstellung des Verwaltungsverfahrens sprengt den Rahmen der Unterlagen¹¹. Immerhin sollen ausgewählte Handlungsprinzipien zur Sprache kommen, die im Verwaltungsverfahren in besonderer Weise zu beachten sind.

Erinnert wird in erster Linie an prägende Verfahrensmaximen¹². Einige haben in den Verfahrensordnungen des Bundes oder der Kantone Eingang gefunden. Bei anderen handelt es

¹⁰ BGE 128 II 162 E. 3a.

¹¹ Einen sehr guten Überblick bietet: WALDMANN, Grundsätze und Maximen in der Verwaltungsrechtspflege, in: HÄNER/WALDMANN, Brennpunkte, S. 1 ff.

¹² WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht, S. 95 ff.; zu Sinn und Zweck der Verfahrensgarantien; MEIER INES, S. 10 ff.

sich um Leitlinien oder Grundsätze, nach denen sich eine Verfahrensordnung richtet¹³. Soweit sich die Verfahrensgrundsätze in Gesetzen finden, haben sie Rechtscharakter¹⁴. Besonders wichtige Entscheidungen des Gesetzgebers und teilweise auch der Praxis werden durch die Prozessmaximen beeinflusst. Sie geben dem Verfahren einen bestimmten Charakter, was erlaubt, sie bei unklaren oder lückenhaften Verfahrensordnungen als Auslegungshilfen heranzuziehen. Die Maximen geben Aufschluss über die Stellung der am Verfahren Beteiligten in Bezug auf die Bestimmung des Verfahrensgegenstandes oder die Beschaffung des Tatsachenmaterials oder in Bezug auf den Beginn, den Gang und die Beendigung des Verfahrens. Oftmals stellen die Maximen Gegensatzpaare dar. Eine Verfahrensart kann auch Elemente von zwei gegensätzlichen Maximen in sich vereinigen und dennoch ein sinnvolles Ganzes ergeben¹⁵. Bereits an dieser Stelle ist anzumerken, dass den Prozessmaximen – gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Modifikationen – auch in den Rechtsmittelverfahren grosse Bedeutung zukommt. Darauf wird im Rahmen der Darstellung der Rechtsmittel zurückzukommen sein.

6 Rechtsanwendung von Amtes wegen

Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen verpflichtet die Verwaltung, auf den festgestellten Sachverhalt jenen Rechtssatz anzuwenden, den sie als den zutreffenden erachten und ihm jene Auslegung zu geben, von der sie überzeugt ist¹⁶. Der Grundsatz markiert einen Eckpfeiler für die materielle Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns.

In der Luzerner Verfahrensordnung ist die Maxime in § 37 Abs. 2 VRG explizit verankert. Sie setzt beim verfassungsmässigen Prinzip der Gesetzmässigkeit an¹⁷. Folglich ist die Rechtsmittelinstanz nicht an die Rechtsauffassung der Vorinstanz gebunden. Sie kann ihrem Entscheid gegebenenfalls selbst dann eine andere rechtliche Begründung geben, wenn sie den angefochtenen Entscheid im Ergebnis bestätigt („Motivsubstitution“)¹⁸. Wollen die Behörden den Entscheid auf Rechtsnormen stützen, mit deren Anwendung die Parteien nicht rechnen mussten, ist ihnen Gelegenheit zu geben, sich vorgängig dazu zu äussern¹⁹.

¹³ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 18 ff.

¹⁴ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 80.

¹⁵ KÖLZ/HÄNER, S. 36; RHINOW/KOLLER/KISS, S. 171 ff.

¹⁶ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 1.54.

¹⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 325; Art. 5 Abs. 1 BV; § 2 Abs. KV/LU.

¹⁸ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 1.54; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 99.

¹⁹ vgl. dazu: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1011.

7 Amtsbetrieb

Als weitere Prozessmaxime ist der Amtsbetrieb zu erwähnen²⁰. In modernen Verfahrensordnungen ist diese Maxime eine Selbstverständlichkeit²¹. Mit Bezug auf Luzerner Verhältnisse ist auf § 37 Abs. 1 VRG hinzuweisen. Danach handeln die Behörden in Verwaltungssachen von Amtes wegen, soweit nicht ein Rechtssatz den Antrag einer Partei voraussetzt. Der Amtsbetrieb bedeutet, dass Terminbestimmungen, Vorladungen und Zustellungen von Amtes wegen erfolgen. Wegleitend ist dabei nicht zuletzt der Gedanke der Effizienz. So soll ein Verfahren sachgerecht, rasch und sorgfältig zum Abschluss gelangen. Der Grundsatz des Amtsbetriebs findet eine Konkretisierung im Verbot der Rechtsverzögerung. Letztere erscheint als eine besondere Form der Rechtsverweigerung²². Sie verstösst gegen Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK²³ und kann grundsätzlich jederzeit geltend gemacht werden²⁴.

8 Untersuchungsgrundsatz

Die Verwaltung hat – Besonderheiten in Spezialerlassen vorbehalten – den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen²⁵. Das Verwaltungsverfahren ist also vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht. Danach hat die Verwaltung prinzipiell von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen²⁶. Nach dem Untersuchungsgrundsatz ist die verfügende Behörde für die Beschaffung des Tatsachenmaterials, d.h. für die Ermittlung des massgeblichen Sachverhaltes verantwortlich²⁷. Die Parteien trifft im Geltungsbereich der Untersuchungsmaxime mithin prinzipiell keine Behauptungs- und Beweisführungslast²⁸. Der Untersuchungsgrundsatz zwingt die Behörden, gegebenenfalls Beweis über entscheidrelevante Tatsachen zu führen (Beweisführungspflicht). Weiter ist daran zu erinnern, dass Beweisergebnisse festgehalten werden müssen. Eine bedeutsame Folge des Untersuchungsgrundsatzes ist also die Aktenführungspflicht²⁹.

²⁰ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 32.

²¹ KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 114 ff.

²² BIAGGINI, Art. 29, N 12 mit Hinweisen.

²³ SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 91, N 5 ff.

²⁴ SPÜHLER/DOLGE/VOCK, Art. 94, N 1.

²⁵ § 53 VRG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 988 ff.; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 18, N 1; BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 27.; einlässlich: HÄNER, Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes, S. 33 ff.

²⁶ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 27: KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 456 ff.; GYGI, S. 206.

²⁷ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 26.

²⁸ MEYER, Mitwirkungsmaxime, S. 5 m.H.

²⁹ KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 12 N 19.

9 Mitwirkungspflicht

Der Untersuchungsgrundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Er findet seine Entsprechung in den Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten³⁰. Die Parteien haben an der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes beizutragen³¹. Die Mitwirkungspflicht gilt in besonderer Weise für Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne ihre Mitwirkung nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können³². Gegebenenfalls ergibt sich die Mitwirkungspflicht aus der massgeblichen Rechtslage. Besonderheiten kennt etwa das Verfahrensrecht im Kontext der Erhebung von Steuern. Denn die Steuerbehörden sind naturgemäss darauf angewiesen, dass in erster Linie der Steuerpflichtige selbst den Behörden die erforderlichen Informationen im Hinblick auf die Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhaltes vermittelt³³.

Kann von Privaten nach den besonderen Umständen eine Äusserung oder eine Haltung erwartet werden und bleibt eine solche aus, haben die Behörden nicht nach Tatsachen zu forschen, die sich nicht aus den Akten ergeben. Verweigern die Privaten in einem Verfahren, das durch ihr Begehren eingeleitet worden ist, die zumutbare Mitwirkung, muss die Behörde auf deren Begehren nicht eintreten³⁴.

10 Beweiswürdigung

Die Verwaltung hat sich unvoreingenommen davon zu überzeugen, ob sich die einer Verfügung zugrunde gelegten Tatsachen zugetragen haben. Sie hat sich darüber sorgfältig, gewissenhaft sowie in freier Überzeugung ihre Meinung zu bilden. Absolute Gewissheit wird nicht verlangt. Es genügt, wenn die Behörde ihren Entscheid verantworten und sachlich begründen kann. Dabei darf sie das Verhalten der Verfahrensbeteiligten in die Beweiswürdigung einbeziehen.

Die Beweisergebnisse sind alsdann nach Massgabe aller Umstände entsprechend ihrem Gewicht zu bewerten bzw. zu gewichten³⁵. Formelle Beweisregeln sind unzulässig³⁶. So darf beispielsweise nicht verbindlich festgelegt werden, die Aussage von zwei Zeugen habe mehr

³⁰ LGVE 1982 II Nr. 36 E. 3; einlässlich: MEYER, S. 30 ff.; ferner: KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 460; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 991 ff.; PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 89 ff. zu § 7; MERKLI/AE-SCHLIMANN/HERZOG, Art. 18, N 4.; BIAGGINI, Art. 29, N 21.

³¹ § 55 Abs. 1 VRG.

³² BGE 141 I 60 E. 5.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 1.50.

³³ ZWEIFEL/CASANOVA, Schweizerisches Steuerverfahrensrecht. Direkte Steuern, Zürich 2008, S. 19 f.

³⁴ § 55 Abs. 1 lit. a i.V.m 2 VRG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 994.

³⁵ LGVE 1996 II Nr. 39.

³⁶ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 34.

Gewicht als die eines einzigen, glaubwürdigeren. Was die Zulassung von Beweismitteln anbelangt, ist zu beachten, dass die Wahrung des rechtlichen Gehörs verlangt, dass angebotene Beweise dem Grundsatz nach abzunehmen sind. Davon darf im Rahmen der zulässigen vorweggenommenen (antizipierten) Beweiswürdigung aber abgesehen werden. Dieses Vorgehen ist zulässig, wenn aufgrund bereits abgenommener Beweise der rechtlich erhebliche Sachverhalt für genügend geklärt erachtet wird und ohne Willkür vorweg die Annahme getroffen werden kann, die rechtliche Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert³⁷.

In der Praxis stellt sich zuweilen die Frage, ob einem Antrag auf Durchführung eines Augenscheins gefolgt werden muss. Augenscheine dienen – wie andere Beweismassnahmen auch – allein der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes, d.h. der Feststellung einer konkreten Gegebenheit, welche als Bestandteil des Entscheidfundaments bedeutsam sein kann. Hingegen kann es im Rahmen dieses Beweismittels nicht darum gehen, dass geprüft wird, welche tatsächlichen und rechtlichen Folgerungen aus möglichen Sachverhaltsfeststellungen zu ziehen sind. Ebenso wenig ist es mit einem Augenschein beispielsweise möglich, das Erscheinungsbild eines noch nicht realisierten Projekts vor Ort abzuklären³⁸. Generell ist anzumerken, dass die Behörde bei der Beweiswürdigung über einen beträchtlichen Ermessensspielraum verfügt³⁹.

11 Vertrauensgrundsatz

Verwaltungsverfahren laufen regelmässig in komplexen Kommunikationsabläufen ab. Vor diesem Hintergrund versteht sich von selbst, dass dem Grundsatz des Vertrauensschutzes im Verfahrensrecht grosse Bedeutung zukommt. In diesem Zusammenhang ist beispielhaft an die Rechtsprechung zur vertrauensbildenden Wirkung von Auskünften zu erinnern. Nach feststehender Rechtsprechung vermag die Berufung auf den Vertrauensgrundsatz durchzudringen, wenn die Behörde in einer konkreten Situation bezogen auf eine bestimmte Person gehandelt hat, wenn sie ferner für die Erteilung der in Frage stehenden Auskunft zuständig war bzw. wenn sie aus zureichenden Gründen als zuständig erkannt werden durfte, wenn die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkannt werden konnte, wenn weiter im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen wurden, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat⁴⁰. Wer sich in dieser Weise beispielsweise auf eine falsche Rechtsmittelbelehrung verlassen hat, ist in seinem Vertrauen zu schützen⁴¹. Mit

³⁷ BGE 141 I 60 E. 3.3, 136 I 229 E. 5.3; BIAGGINI, Art. 29, N 22; PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 18 und 19 zu § 7.

³⁸ BGer-Urteil 1A.3/2003 vom 6.8.2003 E. 2.

³⁹ BGE 122 V 162 E. 1d; LGVE 1998 II Nr. 46 E. 6b.

⁴⁰ BGE 121 V 66; LGVE 1997 II Nr. 17 E. 4b; LGVE 1998 III Nr. 4 E. 5.

⁴¹ BGE 117 Ia 297; Art. 38 VwVG, Art. 107 Abs. 3 OG; § 114 VRG.

Blick auf die erwähnte Rechtsprechung bleibt anzumerken, dass eine falsche Rechtsmittelbelehrung keinen Vertrauensschutz schafft, wenn der Beschwerdeführer den Fehler selber erkennt oder bei gebührender Sorgfalt hätte erkennen können⁴². Auf der andern Seite sind auch die Rechtsuchenden in Verfahren dem Vertrauensgrundsatz verpflichtet. So haben sie beispielsweise ein Ausstandsbegehren sofort nach Kenntnis des Ausstandsgrunds zu stellen, andernfalls ist das Recht (dem Grundsatz nach) verwirkt, die Verletzung von Regeln betreffend den Ausstand im Verfahren geltend zu machen⁴³.

12 Rechtliches Gehör

In der Bundesverfassung ist der Anspruch auf rechtliches Gehör als selbständiges Grundrecht ausdrücklich verankert⁴⁴. Der Anspruch stellt einen wichtigen – und deshalb eigens aufgeführten – Teilaspekt des allgemeineren Grundsatzes des fairen Verfahrens dar⁴⁵. In Erinnerung zu rufen ist, dass der Gehalt von Art. 29 Abs. 2 BV die Verfahrensrechte im Anschluss an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum rechtlichen Gehör zusammenfasst⁴⁶.

Der Gehörsanspruch hat viele Facetten. Er dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift⁴⁷. Zum Gehörsanspruch zählt insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen⁴⁸. Akteneinsicht setzt voraus, dass die Behörden überhaupt Akten anlegen und diese auch führen⁴⁹. Damit einher geht die Pflicht, Beweismassnahmen jeweils korrekt zu protokollieren⁵⁰. Diese Pflicht haben alle Behörden zu beachten, u.a. auch Behörden auf der Stufe der Gemeinden, wie etwa kommunale Kommissionen, welche Einbürgerungsverfahren zu bewältigen haben⁵¹.

⁴² LGVE 1993 II Nr. 46; ZBI 1999, S. 80 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts V 02 14 vom 8.2.2002 E. 1c.

⁴³ BGE 117 Ia 323; LGVE 2009 II Nr. 10 E. 6b; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 16 288 vom 5.4.2017 E. 6: KIENER/KÄLIN, S. 446 mit weiteren Hinweisen.

⁴⁴ Art. 29 Abs. 2 BV.

⁴⁵ BGE 131 I 272, 129 I 88 E. 4.1; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3040.

⁴⁶ MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 510 mit Verweis auf BBI 1997 I 182; RHINOW, Die Bundesverfassung, S. 216/217.

⁴⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 835; KIENER/KÄLIN, S. 418; BIAGGINI, Art. 29, N 17.

⁴⁸ HÄFELIN/MÜLLER UHLMANN, 1010 ff. mit zahlreichen Hinweisen; ferner zu den Teilgehalten des Gehörsanspruchs: HOTZ, S. 404 ff.; GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 8 N 29 ff.; LGVE 2009 I Nr. 40.

⁴⁹ KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABAY, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Praxiskomm. VwVG, Art. 12 N 42 ff.

⁵⁰ BIAGGINI, Art. 29, N 21; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABAY, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Praxiskomm. VwVG, Art. 12 N 46.

⁵¹ illustrativ: BVR 2013 S. 407 ff.

Kein Einsichtsrecht besteht nach der Praxis des Bundesgerichts⁵² und des Luzerner Kantonsgerichts bei Akten des internen amtlichen Verkehrs. Die Rede ist von Notizen und Entwürfen, die ausschliesslich der internen Meinungsbildung dienen. In diesem Sinn unterliegen etwa persönliche Aufzeichnungen der Examinatoren bei Anwaltsprüfungen als reine interne Notizen, welche bloss die Bedeutung von Gedankenstützen haben, dem Akteneinsichtsrecht nicht⁵³. Damit soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird⁵⁴. Das Recht auf Akteneinsicht umfasst in erster Linie den Anspruch, die Akten am Sitz der Behörde einzusehen und bei Bedarf beispielsweise daraus Notizen zu machen⁵⁵. Sind die Beschwerdeführenden durch einen Anwalt oder eine Anwältin vertreten, werden die Verfahrensakten auf Gesuch hin praxisgemäss den Rechtsvertretern zugestellt⁵⁶. Bei Bedarf steht den Parteien das Recht zu, Fotokopien zu verlangen, sofern dies ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist der Aufwand bei grossformatigen Plankopien unverhältnismässig⁵⁷. Das Einsichtsrecht in die Akten darf nicht mit der Begründung verweigert werden, diese seien belanglos. Dies zu beurteilen ist Sache der Einsichtsberechtigten⁵⁸.

Ein bedeutsamer Aspekt des rechtlichen Gehörs betrifft ferner die Pflicht zur Begründung von Entscheiden, weshalb dieser Teilgehalt des Gehörsanspruchs hier kurz dargestellt werden muss⁵⁹. Gemäss § 110 Abs. 1 lit. c VRG enthält die Ausfertigung eines Entscheids u.a. die Begründung, bestehend aus einer kurz gefassten Darstellung des Sachverhalts, die Anträge der Parteien sowie die Erwägungen. Das kantonale Recht entspricht den vom Bundesgericht zu Art. 29 Abs. 2 BV entwickelten Grundsätzen, verlangt aber zusätzlich, dass die Begründung im Entscheid selbst enthalten sein muss.

Durch die angemessene Begründung des Entscheids erhält der Betroffene die Möglichkeit, sich über dessen Tragweite Rechenschaft zu geben und gegebenenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel dagegen zu ergreifen⁶⁰. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt⁶¹. Die Begründungspflicht bedeutet nicht, dass sich die Behörde mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Wichtig ist, dass der Adressat des Entscheids weiss, warum die Behörde entgegen seinem Antrag

⁵² vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.93 und 3.94.

⁵³ BGer-Urteil 2C_505/2019 vom 13.9.2019 E. 4.1.1.

⁵⁴ BIAGGINI, Art. 29, N 21 (u.a.) mit Hinweis auf BGE 125 II 473 E. 4.

⁵⁵ vgl. LGVE 2007 I 53.

⁵⁶ LGVE 2009 III Nr. 14.

⁵⁷ ALBERTINI, S. 252 mit Hinweis auf BGE 108 Ia 7 E. 2c.

⁵⁸ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 494.

⁵⁹ dazu: WIEDERKEHR, in ZBI 2010 S. 481 ff.; einlässlich: MOSIMANN.

⁶⁰ HÄFELIN/MÜLLER UHLMANN, § 14 N 1038 mit Hinweisen; BIAGGINI, N 23 zu Art. 29 BV; KIENER/KÄLIN, S. 426; MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 63.

⁶¹ LGVE 2000 III Nr. 12 E. 2 mit weiteren Hinweisen.

entschieden hat, damit er den Entscheid sachgerecht anfechten kann⁶². An die Begründungsdichte sind umso höhere Anforderungen zu stellen, je grösser der Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum der entscheidenden Behörde ist⁶³. Die Begründungspflicht zwingt die Behörden, ihre Motive offen zu legen⁶⁴. Dadurch werden sachfremde Motive zurückgedrängt. In diesem Sinn dient die Pflicht zur Begründung nicht zuletzt der Selbstkontrolle der Behörde⁶⁵. Bei erstinstanzlichen Entscheiden werden an die Begründungsdichte generell keine überrisikoreichen Anforderungen gestellt⁶⁶. Es ist aber zu unterstreichen, dass komplexe Fragen oder Streitsachen, die, wie erwähnt, der Behörde einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumen, nach überzeugenden Begründungen rufen⁶⁷.

Auch wenn das kantonale Recht eine schriftliche Begründung verlangt, kann eine solche unterbleiben, wenn der Betroffene anderweitig von den Gründen, die zum Entscheid geführt haben, Kenntnis erhalten hat oder sonstwie in der Lage ist – z.B. aufgrund vorausgegangener Verhandlungen, Sitzungsprotokolle – klar zu erkennen, weshalb der Entscheid auf diese und nicht auf andere Weise gefällt worden ist⁶⁸.

13 Gehörsverletzung und Heilung

Der Gehörsanspruch ist formeller Natur⁶⁹. Dies bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör feststellt, den angefochtenen Entscheid prinzipiell aufzuheben hat, ohne Rücksicht darauf, ob die nachzuholende Anhörung die Beurteilung der Sache beeinflussen bzw. die entscheidende Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht⁷⁰. Die formelle Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist im Übrigen der Grund dafür, dass Behörden solche Vorbringen regelmässig vor den weiteren Vorbringen behandeln⁷¹.

Nach der Praxis des Bundesgerichts darf die Verletzung des Gehörsanspruchs geheilt werden, wenn der missachtete Anspruch im Rechtsmittelverfahren nachträglich erfüllt werden kann. Dabei ist freilich erforderlich, dass die Rechtsmittelinstanz mit umfassender und freier Überprüfungsbefugnis ausgestattet ist, diese Kognition im konkreten Fall wahrnimmt und die

⁶² BIAGGINI, Art. 29, N 25 (u.a.) mit Hinweis auf BGE 142 II 154 E. 4.2; WALDMANN/BICKEL, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 103; BGE 134 I 88 E. 4.1.

⁶³ BVR 2013/9, S. 407 ff., insbes. S. 409/410.

⁶⁴ WIEDERKEHR, in: ZBI 2010, S. 490.

⁶⁵ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, 3.103.

⁶⁶ BGE 112 I 1a 107.

⁶⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1072; WIEDERKEHR, in: ZBI 2010, S. 481 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 631.

⁶⁸ LGVE 1999 II Nr. 3 E. 4; LGVE 2000 III Nr. 12 E. 2; ALBERTINI, S. 424 f. mit weiteren Hinweisen.

⁶⁹ BGE 140 I 99; BIAGGINI, Art. 29, N 26; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3046; ALBERTINI, S. 449; GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 8 N 37; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 21 N 4; MÜLLER, S. 63 ff.

⁷⁰ BGE 126 V 132 E. 2b, 124 V 183, 122 II 469; ZBI 1998, S. 377 E. 3b; LGVE 1997 II Nr. 3.

⁷¹ BGE 126 V 132; BGer-Urteil 1P.44/2003 vom 6.6.2003.

Anhörung auch tatsächlich nachgeholt wird⁷². Es sei nicht verschwiegen, dass der Heilungspraxis in der Literatur nicht ungeteilt zugestimmt wird⁷³. Wird geheilt, darf dies im Kostenpunkt nicht zu einer Schlechterstellung jener Verfahrensbeteiligten führen, deren Parteirechte verletzt worden sind⁷⁴.

Diskussionen zu den vielfältigen Aspekten des rechtlichen Gehörs nehmen in der Praxis breiten Raum ein. Daher drängt es sich an dieser Stelle auf, einige Aspekte der Rechtsprechung anhand ausgewählter Entscheide in Erinnerung zu rufen.

14 Beispiele aus der Praxis zum Gehörsanspruch

- Eine Partei hat Anspruch, zu einem Augenschein eingeladen zu werden. Zusammenfassung der Praxis⁷⁵.
- Eine Partei hat Anspruch auf umfassende Orientierung im Verfahren, wozu insbesondere das Akteneinsichtsrecht gehört⁷⁶.
- Das Akteneinsichtsrecht setzt die Aktenführungspflicht voraus⁷⁷.
- Anforderungen an die Begründung eines Steuereinspracheentscheides⁷⁸.
- Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur⁷⁹.
- Kein Gehörsanspruch im Rechtssetzungsverfahren⁸⁰.
- Verhältnis zwischen Gehörsanspruch und antizipierter Beweiswürdigung⁸¹.
- Heilungsmöglichkeit⁸².
- Die Wahrnehmung des Replikrechts ist ein Teilaspekt des Gehörsanspruchs und setzt die Zustellung der von den übrigen Verfahrensbeteiligten eingereichten Eingaben voraus⁸³.
- Die Einsprecher gegen ein kantonales Wasserbauprojekt haben Anspruch darauf, vor der Entscheidung durch den Regierungsrat Einsicht in die Amtsberichte der kantonalen Dienststellen zu nehmen und sich dazu zu äussern⁸⁴.

⁷² LGVE 1998 II Nr. 3 E. 3c mit weiteren Hinweisen.

⁷³ LGVE 1997 II Nr. 3 und 21; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1178; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3036 mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.112; WIEDERKEHR, in: ZBI 2010, S. 499 ff.; KNEUBÜHLER, in: ZBI 1998, S. 97 ff.; GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 8 N 38; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 548 ff.; WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht, N 7.

⁷⁴ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 554.

⁷⁵ LGVE 1995 II Nr. 37.

⁷⁶ zum Akteneinsichtsrecht: BGE 127 I 151 E. 4; 121 I 225 ff.

⁷⁷ BVR 2013 S. 407.

⁷⁸ LGVE 1993 II Nr. 17.

⁷⁹ BGE 121 I 232.

⁸⁰ BGE 121 I 232.

⁸¹ BGE 121 I 112 E. 3a.

⁸² BGE 137 I 195 E. 2.1, 124 II 138 E. 2d.

⁸³ BIAGGINI, Art. 29, N 20 mit Hinweisen; WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht, N 69 ff.

⁸⁴ BGer-Urteil 1C_159/2014 vom 10.10.2014, in: ZBI 2015 S. 323 ff.

- Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht all jene Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann⁸⁵.
- Die von einer Verfügung betroffene Person hat insbesondere das Recht, zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor der Entscheid gefällt wird; dazu muss sie aber vorweg Einsicht in die Akten nehmen können⁸⁶.
- In gerichtlichen Verfahren hat die Rechtsprechung aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV das weitergehende Recht abgeleitet, in jede Eingabe von Vorinstanz oder Gegenpartei Einsicht nehmen und dazu Stellung zu nehmen, unabhängig davon, ob diese neue und erhebliche Gesichtspunkte enthält und entscheidenderheblich sein könnte⁸⁷.
- Die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten für alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Dies schliesst nicht aus, bei der Konkretisierung der in Art. 29 BV enthaltenen Verfahrensgrundsätze den sachlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Behörden und Verfahrenskonstellationen Rechnung zu tragen⁸⁸.

Mit Bezug auf das nichtstreitige Verwaltungsverfahren hat es damit sein Bewenden.

Im Folgenden gilt die Aufmerksamkeit der Verwaltungsbeschwerde und in der Folge dann auch der Beschwerde vor Gericht, also der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Alsdann wird die verwaltungsgerichtliche Klage darzustellen sein. Streitgegenstand des Klageverfahrens ist keine Verfügung. Für das Verständnis des Folgenden erscheint es vorab angezeigt, im Sinn eines Einstiegs knappe Hinweise zum Beschwerde- und Klageweg voranzustellen.

15 Beschwerde- oder Klageweg?

Legitimierte können einen Hoheitsakt, der Verfügungsqualität hat, mit Beschwerde anfechten. Wer zu den Legitimierten zählt, wird zu erörtern sein. Machen Befugte von einer entsprechenden Rechtsvorkehr Gebrauch, setzen sie das Rechtsmittelverfahren der Beschwerde in Gang. Der Rechtsstreit ist alsdann nach den massgeblichen Rechtspflegenormen auszutragen. Ist die von der Rechtsordnung vorgesehene Beschwerdeinstanz kein Gericht, sondern eine Verwaltungsbehörde, ist das Rechtsmittel die – verwaltungsinterne – Verwaltungsbeschwerde. Sieht der Instanzenzug nach Massgabe der Rechtslage den Weg an ein Gericht vor, ist das Rechtsmittel die Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Ist nach der Rechtslage mit Bezug auf eine Materie keine Behörde befugt, darüber formell eine anfechtbare Verfügung im Rechtssinn zu erlassen, stellt sich die Frage, ob ein Anspruch

⁸⁵ BGE 135 II 286 E. 5.1.

⁸⁶ BGE 132 II 485 E. 3.1.

⁸⁷ BGE 138 I 484 E. 2.1.

⁸⁸ BGer-Urteil 1C_159/2014 vom 10.10.2014 E. 4.1; differenziert: ZGRAGGEN-KAPPELER.

diesfalls über eine verwaltungsgerichtliche Klage gemäss §§ 162 ff. VRG durchgesetzt werden kann. Letztere ist im Verhältnis zur Beschwerde subsidiär (§ 163 VRG). Hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Streitsachen kommt dem Klageweg in der Praxis eine geringere Bedeutung zu, denn die Verfügung ist die dominante Form im Hinblick auf den Rechtsschutz gegen das Handeln von Gemeinwesen⁸⁹. Im Folgenden werden zunächst Aspekte der Verwaltungsbeschwerde und danach der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dargestellt. Diesen Ausführungen folgend Hinweise zu Aspekten, die es im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens zu beachten gilt.

16 Die Verwaltungsbeschwerde

Bei der Verwaltungsbeschwerde ist die Rechtsmittelinstanz eine Behörde, welche in die Verwaltungshierarchie eingebunden ist. Die Bedeutung der Verwaltungsbeschwerde ist mit dem Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes zurückgedrängt worden, was im Schrifttum mit bedenkenswerten Gründen zuweilen ausdrücklich bedauert wird⁹⁰. Bedeutungslos ist der verwaltungsinterne Beschwerdeweg aber keineswegs. So ist etwa daran zu erinnern, dass Behörden nicht selten erst aufgrund von Verwaltungsbeschwerdeverfahren Erkenntnisse gewinnen, die sie dazu inspiriert, auf dem Weg der Gesetzgebung darauf zielführend zu reagieren⁹¹.

Kennzeichnend für die Verwaltungsbeschwerde ist in der Regel die umfassende Rechts- und Ermessenskontrolle⁹². Hinsichtlich des Prüfungsprogramms sind Vorbehalte allenfalls aufgrund von Ausnahmeregelungen in Sondererlassen denkbar. Alles, was bereits im Rahmen des Verwaltungsverfahrens skizziert worden ist, bleibt prinzipiell auch im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren bedeutsam. Immerhin ist hervorzuheben, dass die Mitwirkungspflicht der Parteien im Rechtsmittelverfahren besonderes Gewicht beizumessen ist. Diesem Aspekt haben die Parteien im Rechtsmittelverfahren daher besonders Rechnung zu tragen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das "Rügeprinzip", welches im Folgenden vertiefter dargestellt wird. Beginnen wollen wir den Überblick über Aspekte der Verwaltungsbeschwerde mit den verfahrensrechtlich hochbedeutsamen Sachentscheidungsbedingungen.

⁸⁹ UHLMANN, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 5 N 7.

⁹⁰ zur Problematik statt vieler: MARTI ARNOLD, Aktueller Stand und neue Fragen in der Schweizerischen Verwaltungsrechtspflege, in: ZBI 2009 S. 405 ff., insbes. S. 410; ferner: BACHMANN, S. 227 ff. mit Hinweisen.

⁹¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1180; vgl. das „Plädoyer für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege“, in: KRAUSE, S. 205 ff.

⁹² MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 165 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1180.

17 Die Voraussetzungen für den Sachentscheid

Die Beschwerde ist ein Anfechtungsstreitverfahren. Dieses kennt Voraussetzungen, damit die Rechtsmittelinstanz überhaupt darauf eintritt, mithin die materielle Beurteilung der Streitsache vornimmt und einen Sachentscheid fällt. In diesem Sinn prüft die Beschwerdeinstanz von Amtes wegen als Erstes die Sachentscheidsvoraussetzungen, bevor sie die Streitsache einer materiellen Beurteilung unterzieht.

Die Luzerner Verfahrensordnung listet die Sachentscheidsvoraussetzungen in § 107 Abs. 2 VRG auf. Fehlt eine Voraussetzung für einen Sachentscheid, tritt die Beschwerdeinstanz auf die Sache der beschwerdeführenden Partei nicht ein⁹³. § 107 Abs. 2 VRG erwähnt explizit die nachstehenden Sachentscheidsvoraussetzungen:

- a. Zuständigkeit der angerufenen Behörde;
- b. Partei- und Verfahrensfähigkeit der Parteien;
- c. Vertretungsbefugnis der Parteivertreter;
- d. Befugnis zur Rechtsvorkehr;
- e. frist- und formgerechte Rechtsvorkehr;
- f. dass in der gleichen Sache kein anderes Verfahren hängig ist;
- g. dass in der gleichen Sache kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist, dessen Änderung oder Aufhebung der angerufenen Behörde nicht zusteht.

18 Hinweise zum Anfechtungsgegenstand

Als Erstes gilt die Aufmerksamkeit der Verfügung, dem zentralen Anfechtungsobjekt⁹⁴. Zum einen schliesst sie das Verwaltungsverfahren ab und zum andern ist sie Ausgangspunkt der Verwaltungsbeschwerde (oder im Fall des innerkantonal einstufigen Instanzenzugs) der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Demzufolge ist ihre verfahrensrechtliche Bedeutung im höchsten Mass zentral. Sie ist das klassische Einfallstor zur Beschwerde. Daher liegt es auf der Hand, dass die Aufmerksamkeit zuweilen vorab auf die Beantwortung der Frage zu richten ist, unter welchen Voraussetzungen überhaupt ein Anspruch auf den Erlass einer Verfügung gegeben ist, die dann das Tor zur Beschwerde aufzustossen vermag. Die Lehre nennt drei Voraussetzungen, die es im Folgenden im Auge zu behalten gilt: Zunächst muss das von einem Gesuchsteller beantragte bzw. von der Verwaltung beabsichtigte Verwaltungshandeln auf den Erlass einer Verfügung gerichtet sein und Gegenstand einer Verfügung sein können. Weiter muss die Verwaltungsbehörde, welche mittels Gesuchs um Erlass einer Verfügung er-

⁹³ § 107 Abs. 3 VRG; MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 147.

⁹⁴ vgl. die illustrative Kasuistik in: WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht, N 255; ferner: WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 136 ff.

sucht wird bzw. die den Erlass einer Verfügung von Amtes wegen beabsichtigt, hiezu zuständig sein und schliesslich bedarf, wer am Verwaltungsverfahren teilnehmen will, der Parteistellung⁹⁵.

Dem Gehalt nach ist die Verfügung der individuelle, an den Einzelnen gerichtete Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird⁹⁶.

Es ist nicht zu verkennen, dass nicht alle Handlungen, Äusserungen und Anordnungen von Behörden Verfügungsqualität haben⁹⁷. Werden durch eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte und Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement. Für die Beurteilung der Frage, ob eine beanstandete Handlung als anfechtbarer Hoheitsakt einzustufen ist, gilt es zu berücksichtigen, wieweit das in Rede stehende Verhalten geeignet ist, Grundrechte oder andere Rechtsschutzbedürfnisse zu verletzen. Die Anfechtbarkeit muss von der materiellen Rechtslage und den damit verbundenen Bedürfnissen nach Kontrolle her konzipiert werden. Dies ergibt sich aus der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie⁹⁸. Damit ist deutlich geworden, dass der Gehalt von Art. 29a BV die Auslegung von Art. 5 VwVG sowie § 4 VRG beeinflusst⁹⁹.

Nicht selten stellen sich in diesem Zusammenhang in der Praxis heikle Abgrenzungsfragen, die hier nicht vertiefter erörtert werden können. Immerhin sei festgehalten, dass beispielsweise die Zuweisung eines völlig neuen Aufgabengebietes (in der Regel) nicht bloss eine interne Dienstanweisung darstellt, sondern eine Verfügung im Rechtssinne¹⁰⁰. Anders sieht es in der Regel mit Bezug auf verwaltungsinterne Weisungen oder die Zuweisung einer anderen Tätigkeit aus, zumal solches in der Regel zum „nicht justiziablen Betriebsverhältnis“ gehört¹⁰¹. Ob und unter welchen Voraussetzungen etwa der Benotung von Leistungen in der Schule Verfügungsqualität zukommt, bedarf differenzierter Würdigung. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang nach dem Rechtsschutzbedürfnis. Konkret ist zu prüfen, ob die in Frage stehende Benotung schutzwürdige Interessen tangiert¹⁰². Weiter sind beispielsweise blosser Hinweise auf die Rechtslage keine Verfügungen im Rechtssinne. So ist der Hinweis in einer

⁹⁵ BACHMANN, S. 28.

⁹⁶ Art. 5 VwVG; § 4 VRG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 306 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 849 ff.; UHLMANN, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 5 N 20.

⁹⁷ dazu einlässlich: WALDMANN, in: ZSR 2014 I 489 ff., insbes. S. 492 ff.

⁹⁸ vgl. dazu: LGVE 2017 IV Nr. 2.

⁹⁹ BGer-Urteil 2C_272/2012 vom 9.7.2012 E. 4.3; illustrativ: LGVE 2017 IV Nr. 2; zur materiellen Funktion der Verfügung: KÖLZ/HÄNER/BÄRTSCHI, N 335; vgl. ferner: WIEDERKEHR, Case Book, N 246.

¹⁰⁰ BGE 136 I 323 ff.

¹⁰¹ WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 263 mit Hinweis auf BGE 136 I 323 (Pra 2011 Nr. 36).

¹⁰² Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 266 vom 18.3.2010 E. 1b; zum Ganzen auch BGE 136 I 229.

Baueinstellungsverfügung, es werde Strafanzeige eingereicht, kein anfechtbarer Bestandteil der Verfügung¹⁰³.

19 Rechtsverzögerung und die Rechtsverweigerung

Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Anfechtungsgegenstand muss an dieser Stelle auf eine Besonderheit hingewiesen werden. Sie betrifft den Rechtsschutz im Fall der Rechtsverzögerung oder der Rechtsverweigerung.

Bei Rechtsverzögerungen sowie Rechtsverweigerungen liegt in formeller Hinsicht selbstredend keine anfechtbare Verfügung vor. Art. 94 BGG nennt nun allerdings als Anfechtungsobjekt auch das unrechtmässige Verweigern und Verzögern einer Verfügung¹⁰⁴. Art. 94 BGG regelt nicht die Folgen der Rechtsverzögerung oder der Rechtsverweigerung, verschafft indes bei einer entsprechenden Ausgangslage das taugliche Beschwerdeobjekt. Vor dem Hintergrund dieser – im Bundesrecht verankerten Rechtslage – sah sich der kantonale Gesetzgeber gehalten, den im Bundesrecht verankerten Rechtsschutzanspruch explizit ebenso in der Luzerner Rechtsordnung zu garantieren. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich in § 128 Abs. 4 VRG. Die Bestimmung lautet wie folgt: „Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides kann das gegen den Endentscheid zulässige Rechtsmittel ergriffen werden“¹⁰⁵.

20 Das Rechtsschutzkonzept bei Realakten

Weiter ist auf Art. 25a VwVG hinzuweisen. Diese Bestimmung trägt die Sachüberschrift „Verfügung über Realakte“. Realakte kommen in vielen unterschiedlichen Erscheinungsformen vor. Allen ist gemeinsam, dass sie – anders als bei Verfügungen – nicht auf einen Rechtserfolg, sondern auf einen Taterfolg ausgerichtet sind¹⁰⁶. Mit Bezug auf Realakte verweist das Rechtsschutzkonzept auf ein zweistufiges Vorgehen¹⁰⁷. In einem ersten Schritt kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für die Handlung (oder Unterlassung) zuständig ist, verlangen, dass die widerrechtliche Handlung unterlassen, eingestellt oder widerrufen wird (lit. a). Sodann kann verlangt werden, dass die Folgen der widerrechtlichen Handlung beseitigt wird (lit. b) oder es kann die Widerrechtlichkeit der Handlung festgestellt werden (lit. c). In einem zweiten Schritt entscheidet die Behörde alsdann darüber durch Verfügung (Art. 25a Abs. 2 VwVG).

¹⁰³ LGVE 2002 II Nr. 42.

¹⁰⁴ UHLMANN, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER, Art. 94 N 1 ff.; SPÜHLER/AEMISEGGER, in: SPÜHLER/AEMISEGGER/DOLGE/VOCK, Art. 94 N 1 ff.; MOSIMANN, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.13.

¹⁰⁵ dazu: BOTSCHAFT B 34, S. 18; vgl. LGVE 2009 II Nr. 6 E. 1b.

¹⁰⁶ WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 330.

¹⁰⁷ GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, N 64.

Die Legitimation zum Anspruch auf ein Verwaltungsverfahren auf Erlass einer Verfügung über Realakte nach Art. 25a Abs. 1 VwVG bestimmt sich nach einem akt- sowie einem subjektbezogenen Kriterium. Zum einen muss der Realakt Rechte und Pflichten berühren und zum anderen hat der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachzuweisen¹⁰⁸. Die Praxis des Bundesgerichts verlangt, dass der Realakt in schützenswerte Rechtspositionen der betroffenen Person eingreift¹⁰⁹. Neben dem Vorliegen einer schützenswerten Rechtsposition setzt Art. 25a VwVG voraus, dass diese durch den in Frage stehenden Realakt berührt wird. Das Kriterium des Berührtseins bezieht sich auf die Reflexwirkung des Realakts auf die schützenswerten Rechtspositionen des Gesuchstellers¹¹⁰.

Bagatellen begründen nach dem Gesagten kein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung. Der beanstandete Realakt muss, wie erwähnt, geeignet sein, den Betroffenen in eigenen Rechten zu berühren, was eine gewisse Intensität voraussetzt, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht zu tief anzusetzen ist. In der jüngsten Rechtsprechung hat das Bundesgericht in dieser Hinsicht für Klarheit gesorgt und dargelegt, was darunter zu verstehen ist¹¹¹. Danach ist eine Behörde zum Erlass einer Verfügung über einen Realakt verpflichtet, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse hat und in seinen Rechten und Pflichten berührt ist. Das Berührtsein von Rechten und Pflichten setzt einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Person voraus. Die Rede ist von schützenswerten Rechtspositionen aus Grundrechten und/oder aus anderen Rechtstiteln¹¹². Was unter «anderen Rechtstiteln» gemeint ist, hat das Bundesgericht in BGE 140 II 315 E. 4.3 festgehalten. Laut Bundesgericht sind etwa die Anwohner des Kernkraftwerks durch die Aufsichtstätigkeit des ENSI in ihren schützenswerten Rechtspositionen berührt. Diese ergeben sich u.a. aus der Kernenergiegesetzgebung, die den Schutz von Mensch und Umwelt vor den Gefahren der Kernenergie bezweckt. Ist Berührtheit im dargelegten Sinn zu bejahen, ist die angerufene Behörde auf der Grundlage von Art. 25a Abs. 2 VwVG verpflichtet, darüber zu verfügen, was legitimierte Betroffenen in dieser Weise den Weg zur Beschwerde öffnet¹¹³.

Art. 25a VwVG ist mit Bezug auf kantonales oder kommunales Verwaltungsrecht nicht direkt anwendbar¹¹⁴. Nach einer (in der Lehre freilich umstrittenen Auffassung) ist Art. 25a VwVG ebenso wenig direkt auf das Tätigwerden kantonaler und kommunaler Behörden anwendbar, selbst wenn diese Bundesverwaltungsrecht anwenden¹¹⁵. Wie es sich damit verhält, kann mit

¹⁰⁸ einlässlich: BACHMANN, S. 99 ff.

¹⁰⁹ BACHMANN mit Hinweisen (u.a.) auf BGE 140 II 315 E. 4.4 und 4.6 und 144 II 233 E. 7.3.1.

¹¹⁰ BACHMANN, S. 102 m.H.

¹¹¹ BGE 144 II 233 E. 7.3.1

¹¹² WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, Art. 25a VwVG, N 22 u.a. mit Hinweisen auf BGE 144 II 233 E. 7.3.1 und BGE 140 II 315 E. 4.3

¹¹³ MOSIMANN, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.16; einlässlich: BERIGER/GLASER, in: SJZ 2015 S. 169 ff. u.a. mit Verweis auf BGE 140 II 315.

¹¹⁴ TSCHOPP-CHRISTEN, S. 91 ff.

¹¹⁵ HÄNER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 25a N 33.

Bezug auf die Luzerner Rechtspflegeordnung indes offen bleiben, denn der Luzerner Gesetzgeber hat den Rechtsschutz bei Realakten in § 44a VRG explizit verankert, dabei Art. 25a VwVG zum Vorbild genommen und so das vormalige Rechtsschutzdefizit in gleicher Weise beseitigt wie es der Bundesgesetzgeber getan hat¹¹⁶. Der Weg, den der Luzerner Gesetzgeber beschritten hat, bietet den Vorteil, dass im Nachhinein ein erstinstanzliches Verfahren erfolgt, das den Betroffenen einen Anfechtungsgegenstand liefert, welcher gestützt auf § 110 Abs. 1 lit. c und e VRG immerhin eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung enthält¹¹⁷.

21 Wie werden die Folgen von widerrechtlichen Handlungen beseitigt?

Mit der in Art. 25a Abs. 1 lit. b VwVG bzw. § 44a Abs. 1 lit. b VRG angesprochenen Beseitigung der Folgen einer widerrechtlichen Handlung ist die reale Folgenbeseitigung bzw. die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands gemeint, soweit dies möglich ist. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann also nicht etwa eine finanzielle Wiedergutmachung erstritten werden, insbesondere keinen Schadenersatz. Demnach besteht hier insbesondere keine Konkurrenz zum Staatshaftungsrecht. Letzteres bezweckt die Beseitigung eines finanziellen Schadens für den Fall, dass eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands nicht möglich ist. Für diesen Fall sind die Regeln des Staatshaftungsrechts heranzuziehen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass es unter Umständen zur Sorgfaltspflicht bzw. zur Schadenminderungspflicht gehört, Begehren nach Art. 25a Abs. 1 lit. b VwVG bzw. § 44a Abs. 1 lit. b VRG zu stellen, um den finanziellen Schaden möglichst gering zu halten¹¹⁸.

22 Überlegungen zum Rechtsschutz bei Zwischenentscheiden

Auszugehen ist vom Grundsatz, dass ein Rechtsmittel nur gegen einen Endentscheid zulässig ist, in der Regel nicht aber gegen einen Zwischenentscheid¹¹⁹. Mit Bezug auf das kantonale Verfahrensrecht ergibt sich diese Feststellung aus dem Umkehrschluss aus § 128 Abs. 1 VRG¹²⁰.

Zwischenentscheide bzw. Zwischenverfügungen sind behördliche Anordnungen in einem Verfahren, die einen Prozess lenken und voranbringen sollen. Das Verfahren schliessen sie nicht ab. Weist beispielsweise ein Entscheid eine Streitsache an die Vorinstanz zu weiteren

¹¹⁶ KLEY, St. Galler Kommentar zur BV, Art. 29a N 5; MÜLLER, Neue Bundesrechtspflege, in: BTJP 2006, S. 313 ff.; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 82 N 24 ff.; TOPHINKE, in: ZBI 2006 S. 94 ff.; GÄCHTER/THURNHERR, in: plädoyer 2/2006, S. 36; FELDER, S. 17 ff.; SUTER, S. 206 f.

¹¹⁷ mit Bezug auf den Rechtsschutz gegen sicherheitspolizeiliche Realakte: MAGNIN, S. 269 ff.

¹¹⁸ WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, Art. 25a N 45; HÄNER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Art. 25a N 43; FELLER, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht, Zürich/St. Gallen 2007.

¹¹⁹ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Rz. 1428 ff.; FLEISCHANDERL, in: SZS 2013 S. 305 ff.; vgl. §§ 128 und § 128a VRG; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 13 37 vom 8.5.2013 E. 5.

¹²⁰ LGVE 2006 II Nr. 38 E. 1.

Beweiserhebungen und zu einer neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurück, qualifiziert sich ein solcher Entscheid prozessual betrachtet als Zwischenentscheid¹²¹. Aus prozessökonomischen Gründen sind Zwischenverfügungen nur unter besonderen Voraussetzungen anfechtbar, denn es soll vermieden werden, dass das Verfahren durch Rechtsmittel gegen Zwischenverfügungen ungebührlich verlängert oder verschleppt wird. Verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide können aber mit einem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden, wenn sie einen „nicht wiedergutzumachenden Nachteil“ bewirken¹²². Ein tatsächlicher Nachteil genügt¹²³. Ein solcher ist anzunehmen, wenn ein günstiger Endentscheid für die betroffene Person einen durch die fehlerhafte Zwischenverfügung entstandenen Nachteil nicht zu beseitigen vermag¹²⁴. Die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts oder die Ablehnung eines Beweisantrages oder jede andere Verweigerung des rechtlichen Gehörs kann prinzipiell auch noch im Rahmen der Anfechtung des Endentscheides voll wirksam gerügt werden. Deshalb haben solche Zwischenverfügungen, vorbehältlich besonderer Umstände, regelmässig keine irreparablen Auswirkungen¹²⁵.

Die Partei, die gegen eine Zwischenverfügung Beschwerde führt, muss nachweisen, inwiefern ihr ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht. Diesen hat sie zumindest glaubhaft zu machen. Liegt kein nicht wiedergutzumachender Nachteil vor, ist die Zwischenverfügung nur zusammen mit dem Rechtsmittel gegen den Endentscheid anfechtbar.

§ 128 Abs. 3 VRG listet Entscheide auf, die selbständig angefochten werden können, falls sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken¹²⁶. Der in § 128 Abs. 2 VRG verankerte Vorbehalt des nicht wiedergutzumachenden Nachteils für die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen gilt auch für alle in § 128 Abs. 3 VRG genannten Zwischenverfügungen. Beispielsweise kann die Verfügung über die Verpflichtung zur Einstellung von Bauarbeiten als vorsorgliche Massnahme im Sinne von § 128 Abs. 3 lit. e VRG einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken und kann daher selbständig anfechtbar sein¹²⁷. Andererseits ist etwa im Falle einer Sistierung im Sinne von § 41 VRG ein nicht wiedergutzumachender Nachteil – Sonderfälle vorbehalten – regelmässig nicht zu bejahen. Immerhin ist die Anfechtbarkeit einer Sistierung womöglich gegeben, falls diesbezüglich eine Verletzung des Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist geltend gemacht wird¹²⁸.

¹²¹ BGE 134 II 127 E. 1.3 mit Hinweisen.

¹²² KÖLZ/HÄNER, N 514; CAVELTI/VÖGELI, N 562; dazu mit Blick auf das VwVG: UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 46 N 4; für das BGG: UHLMANN, in: Basler Kommentar zum BGG, Art. 92 N 2 ff.

¹²³ UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, Art. 46 N 8 mit Hinweis auf die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts zum nicht wiedergutzumachenden Nachteil.

¹²⁴ vgl. MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 141; BGE 134 III 188 E. 2, 133 IV 141 E. 4.

¹²⁵ BGer-Urteil 2C_4/2009 vom 23.1.2009 E. 2.2.

¹²⁶ LGVE 1992 II Nr. 48.

¹²⁷ LGVE 1989 III Nr. 21, LGVE 2002 II Nr. 43.

¹²⁸ vgl. BGE 134 IV 47 E. 2.4.

23 Parteifähigkeit

Die Befugnis, Beschwerde zu führen, setzt Parteifähigkeit voraus. Die Parteifähigkeit bestimmt, wer im Verfahren im eigenen Namen auftreten kann¹²⁹. Diese formelle Voraussetzung entspricht weitgehend jener in Zivil- und Strafverfahren¹³⁰ oder nach öffentlichem Recht (juristische Personen des öffentlichen Rechts)¹³¹.

Gemäss § 17 VRG gilt als Partei, wer einen Entscheid anbegehrt oder durch einen Entscheid betroffen werden soll. Parteifähig ist, wer nach privatem oder öffentlichem Recht unter eigenem Namen Rechte und Pflichten haben kann (§ 18 Abs. 1 VRG)¹³². Behörden sind parteifähig, soweit ein Rechtssatz sie ermächtigt, unter eigenem Namen ein Rechtsmittel (oder eine Klage) einzureichen (§ 18 Abs. 2 VRG)¹³³. Beeinflusst ein Entscheid voraussichtlich die Stellung eines Dritten, so kann ihn das Gericht von Amtes wegen oder auf Gesuch einer Partei oder eines Dritten durch Beiladung in das Verfahren einbeziehen (§ 20 Abs. 1 VRG). Der Beigeladene ist von der Beiladung an Partei, soweit seine Rechtsverhältnisse in das Verfahren einbezogen sind (§ 21 Abs. 1 VRG)¹³⁴. Als beiladungsberechtigter Dritter gilt nur, wer durch den Entscheid voraussichtlich beeinflusst werden kann¹³⁵. Ein Rechtssubjekt ist betroffen, wenn ihm gegenüber durch Entscheid Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden¹³⁶. Es muss also eine direkte Wirkung auf die Rechtsbeziehung zwischen den Hauptparteien und den beigeladenen in Aussicht stehen. Um festzustellen, ob ein Entscheid die Stellung eines Dritten beeinflusst, muss die Tragweite des zu erlassenden Entscheides erfasst werden¹³⁷. Partei- und damit beschwerdefähig sind Einzelpersonen und Personenverbindungen mit juristischer Persönlichkeit. Ebenfalls zugelassen werden die Kollektiv- und die Kommanditgesellschaft (Art. 562 u. Art. 602 OR) und die Konkursmasse. Bei der Stockwerkeigentümergeinschaft sind die Stockwerkeigentümer einzeln zur Beschwerdeführung berechtigt, sofern sie ein ausreichendes eigenes Interesse an der selbständigen Anfechtung des Entscheids haben¹³⁸. Die verfahrensrechtliche Stellung der Vertretung der Stockwerkeigentümergeinschaft muss unter dem Titel „Prozessfähigkeit“ untersucht werden.

¹²⁹ BACHMANN, S. 78 u.a. mit Hinweis auf HÄNER, Beteiligte, Rz. 469.

¹³⁰ KARLEN, S. 244 ; LGVE 1997 II Nr. 47 E. 1a.

¹³¹ BACHMANN, S. 78.

¹³² HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, N 474 ff.

¹³³ HÄNER, a.a.O., N 494.

¹³⁴ MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 14 N 5.

¹³⁵ § 20 Abs. 1 VRG; LGVE 1983 II Nr. 33 mit Hinweisen.

¹³⁶ LGVE 1981 II Nr. 42.

¹³⁷ LGVE 1983 II Nr. 5; zutreffend ferner: LGVE 1989 III Nr. 6.

¹³⁸ GYGI, Bundesrechtspflege, S. 183.

Nicht rechtsfähig sind die einfache Gesellschaft und die unselbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie – in der Regel – Behörden, Ämter und Dienststellen, die für das Gemeinwesen handeln. Immerhin kann das Gesetz für bestimmte Verfahren Behörden ausdrücklich als zur Beschwerde legitimiert erklären¹³⁹.

An dieser Stelle ist schliesslich noch auf die §§ 21a und 21b VRG verankerten besonderen Rechtspflegebestimmungen über den Parteiwechsel hinzuweisen. Wer im Sinne der Gesamtrechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten einer Partei übernimmt oder gestützt auf die Rechtslage in diese nachfolgt, tritt ohne weiteres an ihrer Stelle in das Verfahren ein (§ 21a VRG). Wer demgegenüber lediglich einen Gegenstand, der im Streit liegt, erwirbt, kann an Stelle des Veräusserers in das Verfahren eintreten. Er hat der Behörde diesfalls eine schriftliche Eintrittserklärung zuhanden der Parteien einzureichen (§ 21b Abs. 1 VRG). In den übrigen Fällen bedarf ein Parteiwechsel der Zustimmung der Parteien (§ 21b Abs. 2 VRG).

24 Prozessfähigkeit

Prozessfähigkeit bedeutet die Fähigkeit, ein Verfahren selbst zu führen oder durch eine gewählte Vertretung führen zu lassen¹⁴⁰. Die Prozessfähigkeit entspricht der zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit¹⁴¹. Als Grundsatz gilt: Prozessfähig ist, wer handlungsfähig ist. Für natürliche Personen bedeutet dies, dass sie urteilsfähig (Art. 16 ZGB) und mündig (Art. 14 ZGB) sein müssen. Urteilsfähige Unmündige oder Entmündigte sind insofern als handlungs- bzw. prozessfähig anzusehen, als es um Rechte geht, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen (vgl. Art. 19c ZGB).

25 Vertretungsbefugnis

Eine prozessfähige Partei ist grundsätzlich befugt, einen Prozess selbst zu führen. Von Gesetzes wegen wird die Postulationsfähigkeit nicht eingeschränkt. Insbesondere besteht kein Anwaltszwang. Massgebend ist im Übrigen § 23 Abs. 2 VRG. Danach sind zur berufsmässigen Parteivertretung vor dem Kantonsgericht nur die nach dem Gesetz über das Anwaltspatent und die Parteivertretung vom 4. März 2002 (Anwaltsgesetz [SRL Nr. 280]) zur Parteivertretung zugelassenen Anwälte berechtigt, ausgenommen in Streitsachen, welche öffentlich-rechtliche Abgaben, Schatzungen oder die Sozialversicherung betreffen. Im Sinn des Umkehrschlusses ist festzuhalten, dass diese Beschränkung auf Anwälte weder im Verwaltungsverfahren noch im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt.

¹³⁹ LGVE 2000 II Nr. 9.

¹⁴⁰ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.3; BACHMANN, S. 79.

¹⁴¹ § 19 Abs. 1 VRG; BGE 132 I 5; LGVE 1997 II Nr. 47.

26 Kostenvorschuss

Eine weitere Sachentscheidvoraussetzung ist das rechtzeitige Entrichten eines Vorschusses. Gemäss § 195 Abs. 1 VRG kann die Rechtsmittelinstanz von der Partei, die das Verfahren in Gang gesetzt hat, einen Kostenvorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen. Die Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses steht nicht im Widerspruch zur EMRK¹⁴². Bei kostenpflichtigen Verfahren machen Beschwerdeinstanzen regelmässig davon Gebrauch. Für die Leistung des Kostenvorschusses wird eine Frist angesetzt. Die Aufforderung wird mit der Androhung verbunden, dass auf die Rechtsvorkehr nicht eingetreten wird, falls der Kostenvorschuss nicht oder nicht fristkonform bezahlt wird (§ 195 Abs. 2 VRG).

27 Unentgeltliche Rechtspflege

Ausgenommen von der Vorschusspflicht ist die prozessführende Partei, für den Fall, dass sie Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (UR) hat. Der UR-Anspruch in Art. 29 Abs. 3 BV und § 204 VRG garantiert¹⁴³. Der Anspruch ist Ausfluss der Rechtsgleichheit. Wer bedürftig ist, soll nicht auf den Rechtsschutz verzichten müssen. Alles andere würde den Anspruch auf Chancen- und Waffengleichheit verletzen¹⁴⁴. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege steht in der Regel nur natürlichen Personen zu. Juristische Personen haben nur ausnahmsweise Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege¹⁴⁵. Auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle besteht grundsätzlich kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege¹⁴⁶. Das Institut der unentgeltlichen Rechtspflege umfasst zwei Komponenten: Die unentgeltliche Prozessführung bezieht sich auf die ordentlichen Verfahrens- und Gerichtskosten, die unentgeltliche Verbeiständung meint die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes¹⁴⁷.

28 Rechtsmittelfristen

Von Amtes wegen zu prüfen ist weiter, ob die Rechtsvorkehr innert der massgeblichen Rechtsmittelfrist eingereicht worden ist. Nach Massgabe von § 130 VRG beträgt die Rechtsmittelfrist sowohl bei End- als auch bei Zwischenentscheiden in der Regel 30 Tage, es sei denn das kantonale oder eidgenössische Recht schreibe etwas anderes vor. An dieser Stelle ist beispielhaft explizit auf § 206 PBG hinzuweisen. Danach beträgt die Frist für die Einreichung eines Rechtsmittels in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung und

¹⁴² BGE 124 I 244 mit Hinweisen.

¹⁴³ BGE 129 I 135 E. 2.3.1 mit Verweisen; ferner: HOTZ, St. Galler Kommentar zur BV, Art. 29 N 42 ff.; MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege, Basel 2008.

¹⁴⁴ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3048 und 3054.

¹⁴⁵ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3052.

¹⁴⁶ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3053a.

¹⁴⁷ KIENER/KÄLIN, S. 430; vgl. auch: JOZIC/BOESCH.

des PBG bei einer Endentscheid 20 Tage und bei einer Zwischenentscheid 10 Tage, es sei denn, das PBG selbst schreibe etwas anderes vor. Enthält eine Verfügung keine oder eine unzutreffende Rechtsmittelbelehrung, darf den Parteien aus der mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen (§ 114 VRG). Diese Bestimmung folgt dem in Art. 29 Abs. 1 BV verankerten Fairnessgebot¹⁴⁸. Auf die Mitteilung einer fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung kann allerdings nicht vertrauen, wer den Fehler oder den Irrtum bemerkt hat oder ihn bei gebührender Aufmerksamkeit hätte bemerken müssen. Die gesetzlichen Rechtsmittelfristen werden bei Anwälten in der Regel als bekannt vorausgesetzt. Eine falsche Fristangabe in einer Rechtsmittelbelehrung verschafft bei einem Anwalt im Regelfall daher keine Vertrauensgrundlage¹⁴⁹.

Die Rechtsmittelfrist beginnt mit der Zustellung zu laufen. Nach ständiger Praxis gilt eine behördliche Sendung nicht erst dann als zugestellt, wenn der Adressat sie tatsächlich in Empfang genommen hat, sondern es genügt, dass sie in seinen Machtbereich gelangt ist und er sie demzufolge zur Kenntnis nehmen kann¹⁵⁰. Eine Sendung gelangt beispielsweise bei ungetrennt lebenden Ehegatten mit der Aushändigung an den einen auch in den Machtbereich des andern¹⁵¹.

Wird der Empfänger einer eingeschriebenen Briefpostsendung oder Gerichtsurkunde nicht angetroffen und wird eine Abholungseinladung in seinen Briefkasten oder in sein Postfach gelegt, so wird die Sendung in jenem Zeitpunkt als zugestellt betrachtet, in welchem sie auf der Poststelle abgeholt wird. Geschieht dies nicht innert der Abholfrist von sieben Tagen, so gilt die Sendung als am letzten Tag dieser Frist zugestellt¹⁵². Die siebentägige Frist ist in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post geregelt. Mit Bezug auf die Regelungskompetenz kann sich die Schweizerische Post auf das Postgesetz stützen¹⁵³. Hinsichtlich des Bundesverwaltungsrechts ist die Zustellfiktion in Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG verankert¹⁵⁴.

Beizufügen ist, dass die Zustellfiktion sieben Tage nach erfolglosem Zustellversuch nicht überspitzt formalistisch ist¹⁵⁵. Zuweilen stellen sich in diesem Zusammenhang allerdings heikle Fragen, die mit Blick auf den Vertrauensgrundsatz nach einer differenzierten Beurteilung rufen¹⁵⁶.

Der Adressat kann der Post beispielsweise den Auftrag erteilen, dass zugestellte Sendungen während einer gewissen Zeit von der Post zurückbehalten werden. Nach den Bestimmungen

¹⁴⁸ PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 10 N 51.

¹⁴⁹ LGVE 1993 II Nr. 46; BGer-Urteil 1C_280/2010 vom 16.9.2010 E. 2.

¹⁵⁰ PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 10 N 79; BGer-Urteil 2C_35/2016 vom 18.7.2016 E. 3.1.

¹⁵¹ BGE 122 I 43 E. 1, 122 III 320 E. 4b; BGer-Urteil 1C_239/2010 vom 10.9.2010 E. 2.3.

¹⁵² PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 10 N 90.

¹⁵³ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 23 mit Hinweis (u.a.) auf BGer-Urteil 1P.81/2007 vom 26.3.2007 E. 3.2.

¹⁵⁴ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 Abs. 2^{bis} N 46 ff.

¹⁵⁵ BIAGGINI, Art. 29 N 14.

¹⁵⁶ dazu: EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 48.

der Post kann ein solcher Auftrag maximal zwei Monate andauern. Fraglich ist, ob sich diese Modifikation der Zustellung auf den Beginn des Fristenlaufs auswirkt. Dies ist zu verneinen, wenn die Bedingungen der Zustellfiktion im Übrigen erfüllt sind. Auch diesfalls gilt die eingeschriebene Sendung am siebten Tag nach ihrem Eintreffen auf dem Postbüro am Wohnort des Empfängers als zugestellt, hat doch der Auftraggeber im Rahmen des Rückbehaltungsauftrags auf den Erhalt einer Abholungseinladung verzichtet¹⁵⁷. Die Post kennt noch eine weitere Zustellungsvariante, namentlich den postlagernden Versand. Wer der Post einen entsprechenden Auftrag erteilt, ist nicht besser gestellt. Sind die Voraussetzungen der Zustellfiktion erfüllt, hat auch diese Variante keinen Einfluss auf den Fristenlauf¹⁵⁸.

29 Verpasste Fristen – wie weiter?

Eine verpasste Rechtsmittelfrist kann nur unter den in § 36 Abs. 1 und 2 VRG erwähnten strengen Voraussetzungen wiederhergestellt werden. Von dieser Rechtswohlthat kann nur profitieren, wer darlegt, er sei unverschuldet davon abgehalten worden, rechtzeitig zu handeln¹⁵⁹. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Hinderungsgrund vorliegt, ist ein strenger Massstab anzulegen¹⁶⁰. Wer die Rechtsmittelfrist beispielsweise verpasst, weil er davon ausgeht, der Entscheid sei richtig, ist offenkundig nicht unverschuldet davon abgehalten worden, rechtzeitig zu handeln¹⁶¹.

Weiter ist an die in § 36 Abs. 1 lit. b VRG verankerte Frist zu erinnern. Danach hat die gesuchstellende Partei ihr begründetes Begehren um Wiederherstellung der verpassten Frist innert der kurzen Frist von 10 Tagen seit Wegfall des Hindernisses zu stellen. Wird diese Frist versäumt, tritt das Gericht auf das Begehren um Wiederherstellung der verpassten Frist nicht ein.

30 Wer darf Beschwerde führen?

Ein materieller Entscheid der Beschwerdeinstanz setzt die Befugnis zur Rechtsvorkehr voraus. Die Rede ist von der Legitimation zur Beschwerde¹⁶². Gegebenenfalls ist die Legitimation in einem Spezialerlass geregelt. Ein Beispiel dafür ist § 207 PBG. Diesfalls geht die Umschreibung der Beschwerdebefugnis in einem Spezialerlass der allgemeinen Regelung gemäss § 129 VRG vor¹⁶³. Alsdann ist mit Bezug auf höherrangiges Recht zu fragen, ob der

¹⁵⁷ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 56.

¹⁵⁸ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 57.

¹⁵⁹ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, § 1 N 304.

¹⁶⁰ LGVE 1993 II Nr. 46 E. 2; bestätigt in: Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 346 vom 11.1.2018 E. 2.2.

¹⁶¹ LGVE 1982 II Nr. 35.

¹⁶² § 107 Abs. 2 lit. d VRG.

¹⁶³ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 127.

Kreis der Beschwerdebefugten hinreichend weit gezogen ist, damit den im Bundesrecht verankerten Mindestgarantien Rechnung getragen wird.

Zentrale Bedeutung kommt Art. 111 BGG zu. Diese Norm zielt auf einen nahtlosen Anschluss der Bundesrechtspflege an das kantonale Verfahren¹⁶⁴. Wer gemäss Art. 111 Abs. 1 BGG zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich auch am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können¹⁶⁵. Die Beschwerdelegitimation, die im kantonalen Verfahren mindestens zu gewähren ist¹⁶⁶, richtet sich demzufolge nach dem Rechtsmittel, mit dem letztinstanzlich an das Bundesgericht gelangt werden kann¹⁶⁷. Vor diesem Hintergrund ist der Gehalt von § 129 Abs. 1 lit. a-c VRG betreffend die Legitimation zur Beschwerde bereits umrissen. Weitere Überlegungen dazu erübrigen sich, zumal die Umschreibung der Beschwerdebefugnis in § 129 Abs 1 lit. a-c VRG mit dem Wortlaut von Art. 89 Abs. 1 lit. a-c BGG übereinstimmt¹⁶⁸. Vor diesem Hintergrund gilt die Aufmerksamkeit im Folgenden daher in erster Linie Art. 89 BGG und der auf dieser Grundlage entwickelten Lehre und der reichhaltigen Praxis dazu. Der Wortlaut von Art. 89 BGG lehnt sich im Übrigen stark an der Umschreibung der Legitimation zur vormaligen Eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 103 lit. a OG an¹⁶⁹. Daher kann im Rahmen der Prüfung der Beschwerdebefugnis (bei Bedarf) auch auf die umfangreiche Praxis des Bundesgerichts zu Art. 103 lit. a OG zurückgegriffen werden¹⁷⁰.

Generell ist festzuhalten, dass ein Rechtsschutzinteresse besitzt, wer durch die unrichtige Rechtsanwendung in höherem Mass als jedermann beeinträchtigt ist, weil er eine besondere, beachtenswerte nahe Beziehung zur Streitsache hat¹⁷¹. Eine begrifflich fassbare Eingrenzung der Legitimation (Dritter) gibt es nicht. In Grenzfällen verbleibt ein Beurteilungsspielraum¹⁷².

Schauen wir uns im Folgenden die Beschwerdebefugnis einzelner Gruppen von Verfahrensbeteiligter etwas näher an. Die Beschwerdebefugnis des Verfügungsadressaten bereitet in der Regel keine Mühe¹⁷³. Demgegenüber stellen sich bei Dritten regelmässig (und zuweilen

¹⁶⁴ EHRENZELLER, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER, Art. 111 N 1; BGer-Urteil 2C_596/2014 vom 6.3.2015 E. 3.3.2.

¹⁶⁵ BGE 134 V 306 ff. E. 3.3.1; EHRENZELLER, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER, Art. 111 N 4; KARLEN, S. 284.

KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 112; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1941; SEILER, in: SEILER/VON WERTH/GÜNGERICH, Art. 111 N 2 ff.; AEMISEGGER, Kommentar zum RPG, Ausgabe Juni 2010, Art. 34 N 12.

¹⁶⁶ EHRENZELLER, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER, Art. 111 N 7.

¹⁶⁷ BGE 137 II 33, E. 2.2.1; BVR 2008, S. 399 E. 2.2.

¹⁶⁸ BOTSCHAFT B 34 vom 27.11.1997, S. 19.

¹⁶⁹ BGE 133 II 404 E. 2.2; BGer-Urteil 1C_56/2011 vom 15.6.2011 E. 2.2.

¹⁷⁰ BGE 134 II 45 E. 2; 133 II 252 E. 1.3.1; WALDMANN, in: Kommentar zum BGG, Art. 89 N 5; AEMISEGGER, Bundesrechtsmittel, S. 159; einlässlich: MARANTELLI/HUBER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 13 ff.

¹⁷¹ WALDMANN, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER, Art. 89 N 12.

¹⁷² ZIEGLER, Rechtsmittelvielfalt, S. 155.

¹⁷³ Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 06 280 vom 5.9.2007 E. 1a.

heikle) Abgrenzungsfragen¹⁷⁴. Eine einlässliche Darstellung der vielfältigen Problemlagen im Zusammenhang mit der Frage nach der Beschwerdebefugnis würde den Rahmen dieser Unterlagen indes sprengen. Einige zentrale Aspekte müssen genügen: Richtschnur ist jeweils der praktische Nutzen, den die erfolgreiche Verwaltungsgerichtsbeschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde – oder anders gesagt – in der Abwendung eines wirtschaftlichen, ideellen, materiellen oder anders gearteten Nachteils, den die angefochtene Verfügung für den Beschwerdeführer zur Folge hätte¹⁷⁵. Ist der praktische Nutzen eines Vorbringens nicht erkennbar, ist auf die Rechtsvorkehr nicht einzutreten. Ein nur mittelbares oder ein ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet keine Beschwerdebefugnis, wenn die prozessführende Partei aus der Rechtsvorkehr nichts zu ihren Gunsten ableiten kann¹⁷⁶. Der private Beschwerdeführer darf aber parallel zur Wahrung seiner Interessen gegebenenfalls auf die richtige Anwendung des öffentlichen Rechts pochen¹⁷⁷.

31 Was kann die prozessführende Partei vorbringen?

Die Luzerner Rechtsmittelinstanzen, darunter auch das vormalige Luzerner Verwaltungsgericht, folgten im Rahmen der Praxis zur Beschwerdebefugnis bis vor wenigen Jahren der so genannten „rügespezifischen Betrachtungsweise“, indem sie bei jedem Einwand die Frage des Rechtsschutzinteresses wiederholt gesondert prüften. Nach der Praxis des Bundesgerichts erscheint diese Prüfungsweise verfehlt. Das Bundesgericht hat klargestellt, dass bei einem derartigen Ansatz Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe vermengt würden, was unzulässig ist¹⁷⁸. Daraufhin haben die Luzerner Rechtsmittelbehörden ihre bisherige Praxis geändert und sind von der rügespezifischen Betrachtungsweise abgerückt. Es kann dazu auf die nunmehr geltende neue, publizierte Rechtsprechung hingewiesen werden. Sind die Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation gegeben, ist die prozessführende Partei mit sämtlichen Rügen zuzulassen, sofern ihr durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde¹⁷⁹.

¹⁷⁴ illustrativ: BVR 2008 S. 396 ff.: Keine Legitimation des Lehrbetriebs bei Lehrabschlussprüfungen; vgl. *ferner*: CAVELTI/VÖGELI, N 396 mit Verweis auf BGE 112 Ib 159.

¹⁷⁵ BGE 137 II 33 E. 2.2.3; BGE 133 II 249 E. 1.1; *ferner*: BGer-Urteile 1C_56/2011 vom 15.6.2011 E. 2.2 und 1C_455/2009 vom 15.4.2010 E. 1.2.3; *ferner*: AEMISEGGER/HAAG, Art. 33 N 55 mit weiteren Hinweisen; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1999.

¹⁷⁶ ZBI 2006 S. 119 ff.; statt vieler *ferner*: BGer-Urteil 1P.348/2005 vom 24.10.2005 E. 2.

¹⁷⁷ BGE 133 II 253 E. 1.3.2.

¹⁷⁸ MARANTELLI/HUBER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.] Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 5.

¹⁷⁹ BGE 141 II 50 E. 2.1 und 2.6, 137 II 34 E. 2.3 mit Hinweis auf HÄNNI/WALDMANN, Besonderheiten der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach dem BGG im Bereich des Planungs- und Baurechts, in: Baurecht 2007 S. 161 f.; *ferner*: HANGARTNER, Bemerkungen dazu in: AJP 6/2011, S. 857 ff.; GÜNGERICH/WALPEN, in: Baurecht 2011 S. 154 ff.

32 Aktualität des Rechtsschutzinteresses

Das Rechtsschutzinteresse muss sodann aktuell sein¹⁸⁰. Fällt das rechtserhebliche Interesse an der materiellen Überprüfung einer Streitsache während des Verfahrens dahin, ist das Beschwerdeverfahren als erledigt zu erklären¹⁸¹. Folglich ergeht diesfalls keine materielle Entscheidung¹⁸². Dieser Prozessausgang ist immer dann zu erwarten, wenn eine behördliche Anordnung zu existieren aufgehört hat, beispielsweise infolge eines Zeitablaufs¹⁸³.

Ausnahmsweise ist auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsrechtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre¹⁸⁴. So kann beispielsweise das Verbot einer Demonstration überprüft werden, auch wenn der für die Demonstration vorgesehene Zeitpunkt inzwischen verstrichen ist¹⁸⁵.

33 Die Rechtsmittelschrift

Weiter muss die Verwaltungsbeschwerde formgerecht geführt werden (§ 107 Abs. 2 lit. e VRG). Dem Grundsatz nach ist das Verfahren schriftlich (§ 26 VRG). Die Rechtsmittelschrift hat Antrag und Begründung zu enthalten¹⁸⁶. Zur Auslegung des Sinnes eines zu wenig bestimmten Begehrens kann auf die Begründung zurückgegriffen werden¹⁸⁷. Enthält die Rechtschrift Mängel, setzt die Behörde dem Eingabesteller eine angemessene Nachfrist zur Einreichung einer verbesserten Rechtschrift¹⁸⁸. Als unleserlich bzw. unverständlich kann etwa auch eine weitschweifige Beschwerdeschrift gelten. Gemeint sind langatmige Ausführungen und Wiederholungen einzelner Tatsachen und Rechtsfragen, die aufgrund der Verhältnisse zur Wahrung eines Anspruchs nicht erforderlich sind oder sich in keiner Weise auf das Thema des Verfahrens beziehen¹⁸⁹.

¹⁸⁰ BGE 133 II 353 E. 4.

¹⁸¹ § 109 VRG; MARANTELLI/HUBER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 15; CAVELTI/VÖGELI, N 1045; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 39 N 2; ferner illustrativ: BGE 136 III 497 ff.

¹⁸² WEISSENBERGER/HIRZEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 61 N 4.

¹⁸³ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.209; Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 245 vom 14.10.2009.

¹⁸⁴ BGE 135 I 81 E. 1.1; BGE 131 II 674 E. 2, 121 I 282 E. 1; BGer-Urteil 2C_596/2010 vom 11.3.2011 E. 3.1.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1449 ff.

¹⁸⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2001; ZIMMERLI/KÄLIN/ KIENER, S. 105; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.209; CAVELTI/VÖGELI, N 400; BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 21 N 25; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 05 254 vom 20.4.2006 E. 1c; Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 305 vom 24.9.2009 E. 5c/aa.

¹⁸⁶ § 133 Abs. 1 VRG.

¹⁸⁷ LGVE 1988 II Nr. 29 E. 3a.

¹⁸⁸ § 135 Abs. 2 VRG; BGer-Urteil 1A.110/2005 vom 26.8.2005.

¹⁸⁹ ZBI 2002 S. 606.

Anzumerken ist ferner, dass ein „Fristerstreckungsgesuch“ keine verbesserungsfähige Rechtsschrift darstellt¹⁹⁰. Eine Nachfrist zur Verbesserung einer Rechtsschrift kann nicht dazu dienen, überhaupt erst eine sachbezügliche Begründung nachzuliefern¹⁹¹. Wer also bloss ein „Fristerstreckungsgesuch“ einreicht, erhält keine Nachfrist zur Verbesserung. Werden die beanstandeten Mängel der Rechtsschrift nicht oder nicht zureichend verbessert, tritt das Gericht auf die Rechtsvorkehr androhungsgemäss nicht ein. Per Telefax oder elektronischer Post (E-Mail) übermittelte Rechtsschriften sind rechtlich an sich unbeachtlich.

In einer korrekten Rechtsmittelschrift finden sich regelmässig die folgenden Bestandteile: Bezeichnung des Rechtsmittels (Verwaltungsbeschwerde), Name und Adresse der prozessführenden Partei und ihres (allfälligen) Rechtsvertreters, gegebenenfalls Name und Adresse der Gegenpartei und ihres (allfälligen) Rechtsvertreters, genaue Bezeichnung der Vorinstanz und deren Zustelladresse, präzise formulierte, bestimmte Beschwerdeanträge. Der Hauptteil der Beschwerdeschrift umfasst eine übersichtlich gegliederte substantiierte Begründung mit der Darlegung von Sachverhaltsaspekten, den Beweismitteln und den Beweisanträgen und den rechtlichen Überlegungen, welche die Beschwerdeanträge stützen sollen. Nicht zu vergessen ist die Unterschrift des Verfassers (§ 133 Abs. 2 VRG).

34 Weitere Rechtsschriften?

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Diese Garantie umfasst u.a. insbesondere auch das Recht, von eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue und/oder wesentliche Vorbringen enthalten. Es ist Sache der Parteien zu beurteilen, ob eine Entgegnung erforderlich ist oder nicht¹⁹². Es liegt auf der Hand, dass dieser Ansatz zuweilen Schwierigkeiten bereitet. In BGE 138 I 154 E. 2.5 hält das Bundesgericht dazu präzisierend Folgendes fest: „Die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten für alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Das schliesst aber nicht aus, bei der Konkretisierung der in Art. 29 BV enthaltenen Verfahrensgrundsätze den sachlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Behörden und Verfahrenskonstellationen Rechnung zu tragen. Zum Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der Verfahrensbeteiligten hat das Bundesgericht mit Bezug auf gerichtliche Verfahren klare Regeln aufgestellt. Danach gilt das – unbedingte – Replikrecht in gerichtlichen Verfahren¹⁹³. Vor Verwaltungsbehörden gilt, wie erwähnt, immerhin das bedingte Replik- bzw. Äusserungsrecht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Danach hat die Partei das Recht, alle neuen und entscheidenden Eingaben der

¹⁹⁰ LGVE 1990 III Nr. 5.

¹⁹¹ LGVE 1997 II Nr. 48 E. 2.

¹⁹² DONATSCH, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 58 N 23.

¹⁹³ BIAGGINI, Art. 29, N 20; WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht N 70 mit Hinweis auf KIENER/RÜTSCHE/KUHN, N 234 ff.

Gegenpartei oder der Vorinstanz zur Kenntnis und dazu Stellung zu nehmen¹⁹⁴. Bei der Darstellung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird darauf zurückzukommen sein.

35 Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht

Das Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz und vom Prinzip der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht. Der Untersuchungsgrundsatz besagt, dass Verwaltung und Beschwerdeinstanz von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen haben¹⁹⁵. Nach dem Untersuchungsgrundsatz ist die entscheidende Behörde mithin für die Beschaffung des entscheiderelevanten Tatsachenmaterials, d.h. für die Ermittlung des massgeblichen Sachverhalts verantwortlich¹⁹⁶. Der Untersuchungsgrundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Er findet seine Entsprechung in den verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien¹⁹⁷ und namentlich in der in § 133 Abs. 1 VRG aufgestellten Begründungspflicht¹⁹⁸. Die Parteien haben mit anderen Worten an der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes beizutragen¹⁹⁹. Diese Pflicht kann sich aus dem Gesetz oder aus der Natur des zu beurteilenden Rechts ergeben. Kann von Privaten nach den besonderen Umständen eine Äusserung oder eine Haltung erwartet werden und bleibt eine solche aus, so hat die Rechtsmittelbehörde nicht von sich aus nach Tatsachen zu forschen, die sich nicht aus den Akten ergeben. Verweigern Beteiligte in einem Verfahren, das durch ihr Begehren eingeleitet worden ist, die zumutbare Mitwirkung, muss auf Begehren nicht eintreten werden²⁰⁰.

Zu beachten ist auch das Rügeprinzip²⁰¹, welches besagt, dass die Beschwerdeinstanz nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist. Im Prinzip werden nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht²⁰². Nach ständiger Rechtsprechung muss der Beschwerdeführer im Rechtsmittelverfahren ausführen, in welchen Punkten der angefochtene Entscheid aufzuheben oder abzuändern ist²⁰³. Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes hat demnach die Beschwerdeinstanz den Sachverhalt nur dort abzuklären bzw. besser abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass sie von einer Partei auf solche – wirkliche oder vermeintliche – Fehler hingewiesen wird, sei es, dass sie sie selber feststellt²⁰⁴.

¹⁹⁴ KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 234; WIEDERKEHR, Case Book, N 69 ff.

¹⁹⁵ GYGI, S. 206.

¹⁹⁶ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a N 26.

¹⁹⁷ LGVE 1982 II Nr. 36 E. 3.

¹⁹⁸ Gygi, S. 208 ff.; LGVE 1992 II Nr. 47.

¹⁹⁹ § 55 Abs. 1 VRG; LGVE 2014 VI Nr. 16 E. 2.

²⁰⁰ § 55 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 VRG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 994.

²⁰¹ LGVE 2005 I Nr. 41 E. 3, insbes. mit Verweis auf LGVE 1998 II Nr. 57.

²⁰² GYGI, S. 214 ff.; LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b.

²⁰³ LGVE 1998 II Nr. 57 mit Verweis auf: LGVE 1994 II Nr. 10 E. 1c, 1992 II Nr. 47 E. 3a, 1985 II Nr. 5 E. 1b.

²⁰⁴ LGVE 1975 II Nr. 75.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Rechtsmittelbehörden zusätzliche Abklärungen grundsätzlich nur vornehmen oder veranlassen und von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen nur prüfen, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten hierzu hinreichend Anlass besteht²⁰⁵. Gilt es indes erhebliche öffentliche Interessen zu wahren, ist die Rechtsmittelbehörde berechtigt und auch verpflichtet, ohne entsprechende Rüge die Beweismittel neu zu würdigen oder die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz zu ergänzen²⁰⁶.

36 Anfechtungsgegenstand und Streitgegenstand

Als Streitgegenstand wird derjenige Teil eines Rechtsverhältnisses verstanden, der – auf Begehren einer Partei – Thema eines Beschwerdeverfahrens bildet. Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstands – den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet²⁰⁷. Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand sind nur identisch, wenn eine Verfügung in allen Punkten angefochten wird²⁰⁸. Hingegen erwächst jener Teil der Verfügung, der nicht angefochten wird, in Rechtskraft und wird damit grundsätzlich unabänderlich. Der andere, angefochtene Teil bildet den Streitgegenstand. Damit ist klaggestellt, dass der Umfang der Tätigkeit einer Rechtsmittelbehörde durch den Streitgegenstand umrissen wird.

Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht befunden hat, fallen nicht in die Zuständigkeit der Rechtsmittelbehörde²⁰⁹. Andernfalls würde diese in den Kompetenzbereich der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingreifen²¹⁰. Mit andern Worten ist festzuhalten, dass der Streitgegenstand grundsätzlich nicht über das hinausgeht, was die Vorinstanz geregelt hat²¹¹. Eine Ausdehnung des Streitgegenstandes mag unter Umständen in Betracht fallen, wenn die sich stellende Frage mit dem Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäußert hat²¹².

²⁰⁵ BGE 110 V 52 E. 4a.

²⁰⁶ CAVELTI/VÖGELI, N 634.

²⁰⁷ BGE 110 V 51 E. 3c; LGVE 2002 II Nr. 41.

²⁰⁸ BGE 110 V 51.

²⁰⁹ LGVE 2014 VI Nr. 16 E. 2.

²¹⁰ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a N 45.

²¹¹ BGE 131 V 164 E. 2.1; 125 V 414 E. 1a; LGVE 2000 II Nr. 50 E. 2a; ferner: RHINOW/KOLLER/KISS, N 901; ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, S. 58 ff.; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 72 N 6; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 2.8.

²¹² vgl. BGE 122 V 36 E. 2a.

37 Instruktion, Einigung und Mediation

Sind die in § 107 Abs. 2 lit. a-g VRG aufgelisteten Voraussetzungen für einen Sachentscheid gegeben und ist der Schriftenwechsel²¹³ abgeschlossen, wird das Verwaltungsbeschwerdeverfahren von der dafür zuständigen Behörde instruiert. Instruktion ist Sache der Verfahrensleitung²¹⁴. Sie umfasst die Abklärung des Sachverhalts und die Leitung des Verfahrens bis zum Entscheid. Die Instruktionsinstanz ist nach Massgabe von § 40 Abs. 2 VRG insbesondere befugt, an Stelle der entscheidenden Behörde verfahrensleitende Verfügungen zu treffen sowie Beweise abzunehmen und zu sichern. Einzelheiten des Beweisverfahrens werden im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dargestellt, worauf verwiesen wird. Immerhin seien an dieser Stelle einige Besonderheiten im Kontext der Verfahrensinstruktion in aller Kürze erwähnt.

Zunächst kann die Behörde das Verfahren im Einverständnis mit den Parteien aussetzen, damit sich diese über den Inhalt des Entscheides einigen können. Die Einigung hat einen Rechtsmittelverzicht sowie die Verteilung der Kosten einzuschliessen (§ 41a VRG). Zur Förderung der gütlichen Einigung kann die Behörde den Parteien sodann eine Mediation²¹⁵ empfehlen. Deren Organisation, Durchführung und Kostentragung sind Sache der Parteien (§ 41b VRG). Der Gesetzgeber hat sich diesbezüglich von der Schweizerischen Zivilprozessordnung leiten lassen²¹⁶.

Der Verwaltungsbeschwerde kommt – Ausnahmen vorbehalten – von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu²¹⁷. Das bedeutet, dass der angefochtene Entscheid während der Dauer des Verfahrens grundsätzlich keine Wirkung entfalten kann. Allerdings kann die Vorinstanz gegebenenfalls von sich aus oder auf Antrag hin die sofortige Vollstreckbarkeit ihrer Verfügung, die keine Geldleistung betrifft, anordnen bzw. die aufschiebende Wirkung entziehen²¹⁸. Näheres dazu wird im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erläutert.

38 Der Beschwerdeentscheid

Die Beschwerdeinstanz hat die abgenommenen Beweise pflichtgemäss zu würdigen²¹⁹. Nach der (generellen) Konzeption des Gesetzgebers kommt der Verwaltungsbeschwerdeinstanz eine umfassende Überprüfungsbefugnis zu. Mithin ist sie nach Massgabe von § 144 Abs. 1 lit. c VRG insbesondere gehalten, die Handhabung des Ermessens zu überprüfen. Mit Blick

²¹³ vgl. §§ 133 ff. VRG.

²¹⁴ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 284.

²¹⁵ zu Wesen und Zweck der Mediation: STAEHELIN, § 20 N 44.

²¹⁶ BOTSCHAFT B 34 vom 27. November 2007, S. 15 mit Verweis auf BBI 2006 S. 7460 f.

²¹⁷ LGVE 1992 II Nr. 48.

²¹⁸ § 131 Abs. 1 u. 2 VRG.

²¹⁹ statt vieler: CAVELTI/VÖGELI, N 615 ff.

auf die unbeschränkten Prüfungsbefugnis können die Parteien vor der Verwaltungsbeschwerdeinstanz neue Tatsachen geltend machen und neue Anträge stellen (§ 145 VRG). Soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend (§ 146 VRG). Die Beschwerdeinstanz ist an die Anträge der Parteien nicht gebunden und kann den angefochtenen Entscheid auch zu Ungunsten der Partei ändern (§ 147 VRG). Sachurteile lauten entweder auf Abweisung der Beschwerde oder auf ganze oder teilweise Gutheissung. Wenn besondere Gründe es erfordern, weist die Rechtsmittelinstanz die Sache mit verbindlichen Weisungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück (§ 140 Abs. 2 VRG). Gegebenenfalls fällt die Beschwerdeinstanz einen Feststellungsentscheid, sei es, dass ein zulässiges Feststellungsbegehren zu beurteilen ist oder nach Massgabe der Rechtslage bloss ein derartiger Entscheid getroffen werden kann.

Fehlt eine Voraussetzung für einen Sachentscheid, tritt die Beschwerdeinstanz auf die Verwaltungsbeschwerde nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG)²²⁰. Fällt das rechtserhebliche Interesse an der materiellen Beurteilung der Streitsache während des Verfahrens dahin, erklärt die Behörde die Streitsache mittels Verfügung gestützt auf § 109 VRG als erledigt²²¹. Die Vorinstanz kann die strittige Verfügung bis zum Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids ändern oder aufheben. Diesfalls hat sie ihren neuen Entscheid unverzüglich den Parteien und der Rechtsmittelinstanz mitzuteilen. Diese setzt die Behandlung der Streitsache nur noch soweit fort, als die Streitsache durch die neue Verfügung nicht gegenstandslos geworden ist.

In formeller Hinsicht enthält ein Beschwerdeentscheid in der Regel drei Hauptbestandteile, namentlich den Sachverhalt, die Erwägungen sowie das Dispositiv. Nicht vergessen werden darf die ausdrückliche Erwähnung der am Verfahren beteiligten Mitglieder der Beschwerdeinstanz, andernfalls wären die Parteien in der Regel nicht in der Lage, allfällige Verletzungen von Bestimmungen über den Ausstand (§ 14 VRG) geltend zu machen. Im Wesentlichen enthält der Sachverhalt Abläufe und unstrittige rechtsrelevante Aspekte. Zentral sind sodann die Erwägungen. Sie geben die Begründung des Beschwerdeentscheids wieder. Erst durch die transparente Offenlegung der Motive für den Entscheid wird dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben, sich über die Tragweite des Rechtsmittelentscheids Rechenschaft zu geben. Schliesslich ist auf den Rechtsspruch (Dispositiv) hinzuweisen. Er enthält die für die Verfahrensbeteiligten verbindlichen (und vollstreckbaren) Anordnungen sowie die Kostenfolgen. Das Dispositiv muss klar, vollständig und widerspruchsfrei formuliert sein²²².

²²⁰ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 788.

²²¹ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 790.

²²² § 110 Abs. 1 lit. d VRG.

39 Die Kosten

Die Grundsätze der Kostenverlegung finden sich in den §§ 193 ff. VRG. Die amtlichen Kosten setzen sich gemäss § 193 VRG aus den Gebühren für die behördliche Tätigkeit, Beweiskosten sowie den Barauslagen zusammen. Schematische Ansätze sind bei Festsetzung von Spruchgebühren zulässig²²³. Weiteres dazu findet sich bei den Hinweisen zur Kostenverlegungen in Verfahren vor dem Kantonsgericht.

40 Wiedererwägung und Anpassung

Gegenstand der Wiedererwägung im Sinne von § 116 Abs. 1 und 2 VRG sind Verwaltungsentscheide, nicht aber Urteile des Gerichts. Die im VRG ebenfalls ausdrücklich verankerte Revision gerichtlicher Urteile ist Gegenstand eines besonderen Kapitels und wird nach dem Kapitel über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dargestellt.

Zur Diskussion steht ein (in formeller Hinsicht) rechtskräftiger Entscheid einer Verwaltungsbehörde, welcher mit einem ordentlichen Rechtsmittel nicht anfechtbar ist, weil beispielsweise die Frist für die Einreichung des im Gesetz vorgesehenen ordentlichen Rechtsmittels verstrichen ist. Fraglich ist, ob ein formell rechtskräftiger Entscheid einer Verwaltungsbehörde dennoch aufgehoben bzw. abgeändert werden kann. Unter Umständen liefern Gesetz und Verfassung dafür die entsprechenden Anspruchsgrundlagen. Bei der in Rede stehenden Rechtsvorkehr handelt es sich um die Wiedererwägung, einen Rechtsbehelf, mit welchem Betroffene die Behörden ersuchen, auf deren formell rechtskräftige Entscheide zurückzukommen und diese gegebenenfalls abzuändern oder zurückzunehmen²²⁴. Die angerufene Behörde ihrerseits ist verpflichtet, sich mit einem derartigen Rechtsbehelf zu befassen, falls dies verfassungsrechtlich geboten oder gesetzlich vorgesehen ist oder sich aufgrund der Verwaltungspraxis herleiten lässt²²⁵. Verfassungsrechtlich geboten ist eine Wiedererwägung dann, wenn Revisionsgründe geltend gemacht werden²²⁶. Das Bundesgericht anerkennt gestützt auf Art. 29 Abs. 1 BV einen Anspruch auf Änderung oder Aufhebung eines Entscheids einer Verwaltungsbehörde, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, ferner wenn Tatsachen und/oder Beweismittel geltend gemacht werden, die dem Gesuchsteller im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder dazu keine Veranlassung bestand²²⁷.

²²³ § 197 Abs. 1 VRG, in der Fassung, gültig ab 1.9.2015; Urteil 2C_517/2007 vom 15.8.2008, E. 2.4 = ZBI 2009 S. 640 ff.

²²⁴ GUCKELBERGER, in: ZBI 2007 S. 293 ff.

²²⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1272 ff.

²²⁶ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 717 mit Hinweisen auf BGE 136 II 177 E. 2.1, 127 I 133 E. 6.

²²⁷ WIEDERKEHR, Case Book, N 16 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 717 mit weiteren Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1273; WIRTHLIN, § 116 N 12.3.

Falls die angerufene Behörde auf ein Wiedererwägungsgesuch eintritt, die Voraussetzungen für die Wiedererwägung oder für die Anpassung bejaht und einen neuen – d.h. vom ursprünglichen Sachentscheid abweichenden – Sachentscheid fällt, hebt sie damit gleichzeitig die "Sperrwirkung" auf, die die ursprüngliche Verfügung stabilisierte, was den ordentlichen Rechtsschutz gegen die neue Entscheidung in der Sache wieder aufleben lässt²²⁸.

Zuweilen werfen die verschiedenen Vorgehensweisen der Behörde heikle Abgrenzungsfragen auf. Zweifelhaft kann sein, ob die Verwaltungsbehörde überhaupt auf ein Wiedererwägungsgesuch eingetreten ist. Weiter ist zu klären, ob die Behörde womöglich bloss eine Prüfung der Voraussetzungen für eine Wiedererwägung vornimmt, diese aber verneint und das Wiedererwägungsgesuch deswegen mit einem vom Ergebnis her erneut ablehnenden Entscheid „beantwortet“. Möglich ist ferner, dass die Verwaltungsbehörde die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung prüft und bejaht und daraufhin einen neuen, von der ursprünglichen Verfügung abweichenden Sachentscheid fällt. Anhand der zur Diskussion stehenden Entscheidung muss also ausgelegt werden, in welchem Sinne eine Behörde auf ein Wiedererwägungsgesuch reagiert hat und wie sie mit dem Gesuch verfahren ist. Eine materielle Neubeurteilung liegt jedenfalls dann nicht vor, wenn die Behörde die für die seinerzeitige Verfügung ausschlaggebend gewesenen Gründe bloss wiederholt und unter Hinweis darauf darlegt, weshalb auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten werden kann²²⁹.

41 Rechtsschutz vor Gericht

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden Beschwerden gegen Verfügungen (bzw. Verwaltungsbeschwerdeentscheide) einem Gericht zur Beurteilung vorgelegt²³⁰. Seit 1. Juni 2013 ist im Kanton Luzern das Kantonsgericht diejenige Gerichtsinstanz, welche sich (u.a.) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden befasst. Für das Verständnis des Folgenden werden die wichtigsten kantonalen Rechtspflegeerlasse aufgelistet, die in diesem Zusammenhang regelmässig zu konsultieren sind:

- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 SRL Nr. 40
- Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz) vom 10. Mai 2010 SRL Nr. 260

²²⁸ MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 57 N 7; LGVE 2009 II Nr. 6; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 66 vom 7.6.2010 E. 4b/aa mit Hinweisen auf LGVE 2002 II Nr. 33 und 1983 II Nr. 1.

²²⁹ LGVE 2002 II Nr. 33 E. 4c mit Hinweis auf BGE 117 V 8.

²³⁰ zum Gerichtsbegriff: BGE 142 III 732 E. 3.3; KIENER/KÄLIN, S. 439 ff.; ferner zum Begriff des Gerichts: BSK BV, REICH, Art. 30, N 11 mit zahlreichen Verweisen; WIEDERKEHR, Case Book, N 148.

- Verordnung zum Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizverordnung) vom 26. März 2013 SRL Nr. 262
- Geschäftsordnung für das Kantonsgericht des Kantons Luzern vom 26. März 2013 (GOKG) SRL Nr. 263
- Verordnung über die Kosten in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justiz-Kostenverordnung) vom 26. März 2013 SRL Nr. 265

Das Kantonsgericht ist 2013 aus der Fusion des vormaligen Obergerichts des Kantons Luzern und des Luzerner Verwaltungsgerichts entstanden. Die neue Struktur bzw. Organisation des Kantonsgerichts als das Justizorgan der obersten Luzerner Justizebene und hat keinen direkten Einfluss auf die im Folgenden allein interessierenden Rechtspflegeaspekte der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Beim gerichtlichen Rechtsschutz ist auf eine Besonderheit hinzuweisen: Die Rede ist von der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der zur Entscheidung angerufenen Gerichtsbehörde²³¹. Die in Art. 191c BV verankerte richterliche Unabhängigkeit verlangt, dass sich Gerichtspersonen im Rahmen der rechtsprechenden Tätigkeit „von jeder justizfremden Verantwortlichkeit“ freihalten²³². Die Garantie der Unabhängigkeit schafft so Vertrauen in Justiz und Rechtsprechung und dient dem Rechtsfrieden²³³. Die Unabhängigkeit betrifft die Organisation und die Arbeitsweise des Gerichts und zwar in einer Weise, die auch von einem juristischen Laien erkennbar sein muss²³⁴.

Zum Wesen des Gerichts gehört, dass dieses die rechtserheblichen Tatsachen selbst ermittelt, die Gesetze und Rechtsgrundsätze auf den in einem rechtsstaatlichen Verfahren ermittelten Sachverhalt anwendet und schliesslich eine für die Parteien bindende Entscheidung²³⁵ fällt. Dabei hat jegliche Anleitung der gerichtlichen Rechtsprechung durch ein anderes Verfassungsorgan oder die Verwaltung zu unterbleiben. Dies gilt auch für das Kantonsparlament²³⁶. Dessen Oberaufsichtskompetenz über die Gerichte relativiert diesen Ansatz nicht²³⁷.

Die Oberaufsicht des Kantonsrats über das Gerichtswesen betrifft nämlich nicht die Rechtsprechung, wie sie den Urteilen und Entscheiden der Justizorgane entnommen werden

²³¹ Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II; zur richterlichen Unabhängigkeit: BGE 131 I 113 ff.; BIAGGINI, Art. 191c, N 1 ff.; KÄLIN/KIENER, S. 440; RHINOW, Grundzüge, N 2757 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1191; KOLLER, Basler Kommentar zum BGG, Art. 1 N 19; HAUSER/SCHWERI/HARTMANN, S. 100 ff.; BSK BV, REICH, Art. 30 N 12 ff.

²³² TSCHANNEN, § 40, N 11; vgl. dazu auch: SCHMID, in: HÄNER/RÜSSELI/SCHWARZENBACH, Art. 73 KV/ZH, N 4.

²³³ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3066.

²³⁴ CAVELTI/VÖGELI, N 127 mit Hinweisen.

²³⁵ STEINMANN, St. Galler Kommentar zur BV, Art. 30 N 5; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3060.

²³⁶ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 40 N 11 ff.; KIENER, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § 21 N 12 ff.

²³⁷ SEILER, in: ZBI 2000 S. 281 ff.; BOTSCHAFT des Luzerner Regierungsrats an den Grossen Rat (u.a.) zur Einführung von Leistungsorientierten Gerichten im Kanton Luzern vom 21.12.2004 [B 79], insbes. S. 6 ff.

kann²³⁸. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die Oberaufsicht des Parlaments insbesondere keine Leistungsbeurteilung von Richterpersonen umfasst. Andernfalls wäre die in der Verfassung verankerte richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt, was nicht angeht²³⁹. Unabhängigkeit und Neutralität der Rechtspflege wären in Frage gestellt, wenn Parlament, Regierung oder andere Stellen Gerichtspersonen bei der Entscheidungsfindung beeinflussen könnten. Die im Abschnitt II der bis 2013 in Papierform erschienenen und seither nur noch im Internet publizierten Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide (LGVE) legen im Übrigen Rechenschaft ab (u.a.) über (bedeutsame) Entscheidungen des Kantonsgerichts. Die Publikation dient Informationsbedürfnissen. Gegebenenfalls lassen sich auf der Grundlage gewonnener Erkenntnisse Mängel auf dem Weg der Gesetzgebung beheben.

42 Zur zentralen Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes

Die Bedeutung des verwaltungsinternen Rechtsschutzes hat im Zuge des Ausbaus der Rechtspflege durch Gerichte abgenommen. Mit Bezug auf die Verhältnisse im Kanton Luzern kann an dieser Stelle etwa auf den innerkantonalen Rechtsweg bei Streitsachen in Anwendung des Luzerner Planungs- und Baugesetzes hingewiesen werden (vgl. § 206 PBG)²⁴⁰. Danach kann gegen Entscheide und Beschlüsse in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979²⁴¹ und des PBG in aller Regel direkt das Gericht angerufen werden.

Dieser einstufige innerkantonale Instanzenzug weicht vom generellen Luzerner Rechtspflegekonzept – dem zweistufigen innerkantonalen Instanzenzug gemäss VRG – ab. Auch in anderen Spezialerlassen ist der verwaltungsinterne Beschwerdeweg häufig ausgeschlossen.

Auch das Luzerner VRG selbst schliesst den zweistufigen innerkantonalen Instanzenzug unter Umständen ausdrücklich aus. Danach steht der verwaltungsinterne Beschwerdeweg (d.h. die Verwaltungsbeschwerde) im Kanton Luzern nicht zur Verfügung steht, wenn der Anfechtungsgegenstand seine Grundlage im Bundesrecht hat und der Entscheid vor Bundesgericht mit Einheitsbeschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten weitergezogen werden können²⁴². Dieser Ansatz hat sich – im Prinzip – auch nach der Umsetzung der Rechtsweggarantie gehalten²⁴³. Damit ist deutlich geworden, dass der Luzerner Gesetzgeber bei zahlreichen Streitsachen die Verwaltungsbeschwerde eliminiert hat. Dahinter steht der Wille, den Instanzenzug zu verkürzen und den Rechtsschutz effizienter zu gestalten²⁴⁴.

²³⁸ RICHLI, Kommentar zur Kantonsverfassung, § 50 N 13.

²³⁹ vgl. dazu: MOSIMANN, Leistungsbeurteilung von Richterinnen und Richtern – Qualitätsmerkmal oder Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit?, in: Richterzeitung 2011/1, S. 1 ff.

²⁴⁰ PBG; SRL Nr. 735.

²⁴¹ RPG; SR 700.

²⁴² § 148 lit. a VRG i.V.m. § 143 lit. c VRG.

²⁴³ BOTSCHAFT B 34 S. 10/11 und S. 50.

²⁴⁴ BOTSCHAFT B 34, S. 20/21.

Immerhin ist nicht zu übersehen, dass der, wie eben skizziert, im Kanton Luzern weit verbreitete Ausschluss der Verwaltungsbeschwerde auch kritisch gesehen werden kann. So ist der verwaltungsinterne Beschwerdeweg bei besonders gelagerten Streitsachen sachgerecht und effektiv²⁴⁵. Zu denken ist etwa an das Fachwissen und die Vollzugserfahrung, denen die Verwaltung in der Regel näher steht als ein Gericht²⁴⁶. Solche Überlegungen sprechen für den verwaltungsinternen Rechtsschutz, bevor das Gericht angerufen werden kann²⁴⁷. Auch das Bundesgericht hat in seiner Praxis entsprechenden Überlegungen Raum gegeben²⁴⁸. Der Luzerner Gesetzgeber hat solchen Überlegungen insofern teilweise Rechnung getragen, als im Rahmen der schwerpunktmässigen Anwendung von kantonalem Recht (in der Regel) am Prinzip des zweistufigen innerkantonalen Instanzenzugs festgehalten wird²⁴⁹. Daneben kennt die Rechtspflegeordnung für viele Streitsachen den einstufigen Instanzenzug (vgl. §§ 148 lit. a i.V.m. § 143 lit. c VRG).

Einmal mehr ist auch an dieser Stelle daran zu erinnern, dass abweichende Instanzenzüge in Spezialerlassen der Rechtspflegekonzeption des VRG vorgehen (§ 148 lit. d VRG). Bestimmungen des VRG treten immer zurück, wenn in Spezialerlassen Abweichendes oder Ergänzendes geregelt ist (§ 7 Abs. 2 VRG).

43 Die Wegmarken zum flächendeckenden Gerichtszugang

Bevor auf ausgewählte Aspekte der Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzugehen ist, sollen die Entwicklungsschritte nachgezeichnet werden, die mit Bezug auf öffentlich-rechtliche Streitsachen im Kanton Luzern zum mittlerweile nahezu flächendeckenden gerichtlichen Rechtsschutz geführt haben.

Als Erstes ist auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK hinzuweisen. Auch diese Bestimmung garantiert den Gerichtszugang, zieht den Anwendungsbereich diesbezüglich allerdings enger als Art. 29a BV²⁵⁰. Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantiert zentrale Prinzipien des fairen Gerichtsverfahrens und hat die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts von jeher in vielfältiger Weise beeinflusst. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

²⁴⁵ MARTI, in: ZBI 2009 S. 470.

²⁴⁶ vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1180 ff.; zur Problematik: SCHINDLER, Gerichtsbarkeit, S. 155 ff.

²⁴⁷ KRAUSE, S. 205 ff.

²⁴⁸ BGE 130 I 388 ff. mit Hinweisen auf Literatur und Praxis.

²⁴⁹ vgl. § 148 lit. a VRG in der Fassung vom 16.6.2008, in Kantonsblatt Nr. 25 vom 21.6.2008, S. 1666; und BOTSCHAFT B 34 S. 10/11 und 20/21.

²⁵⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2830.

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.“

Oberster Hüter der EMRK ist aufgrund des elften Änderungsprotokolls zur EMRK seit 1998 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). In dieser Funktion legt der Gerichtshof den Gehalt der EMRK aus. In diesem Sinn legt er den Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen in seiner reichhaltigen Praxis aus der Konvention heraus autonom aus, und zwar ohne Rücksicht auf die Begriffe der jeweiligen Rechtsordnungen der einzelnen Staaten, welche die Konvention ratifiziert haben²⁵¹.

Eine griffige Definition, was unter dem Begriffsfeld «zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen» gemeint ist, kennt die Praxis des EGMR zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht²⁵². Um den Anwendungsbereich dieser EMRK-Bestimmung zu ermitteln, bedarf es der vertieften Analyse der reichhaltigen Kasuistik des Gerichtshofs zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

Dabei fällt auf, dass sich die Begriffe der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen nicht mit gleichen oder analogen innerstaatlichen Kategorien decken²⁵³. Der Kreis der zivilrechtlichen Streitigkeiten wird wegen der zentralen Bedeutung des Anspruchs auf ein faires Verfahren in der Praxis zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK tendenziell weit gezogen. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung umfasst über das klassische Privatrecht hinaus auch gewisse verwaltungsrechtliche Streitsachen. Sie alle haben einen Bezug zu geldwerten oder vermögenswerten Ansprüchen, zur Persönlichkeit oder zu Verträgen zwischen grundsätzlich gleichgeordneten Parteien. Nicht dazu gehören demgegenüber Rechtsverhältnisse, bei denen das Individuum einer staatlichen Regierungs- und Rechtsdurchsetzungsgewalt unterstellt ist²⁵⁴. Bei alledem gilt zu beachten, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK keine Wirkung entfaltet, wenn sich die Verfahrensbeteiligten von vornherein nicht auf das Vorhandensein eines subjektiven Rechts berufen, das sich auf Landesrecht stützt. Ein „Rechtsanspruch“ wird etwa verneint, wenn die

²⁵¹ VILLIGER, Handbuch, N 376; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 40 N 22; RHINOW/SCHEFER, N 2830 mit Hinweisen; HANGARTNER, in: AJP 2/2002, S. 133.

²⁵² GRABENWARTER/PABEL, N 5, S. 384; PETERS/ALTWICKER, S. 136 ff.

²⁵³ BGE 131 I 14 f., E. 1.2.; HERZOG/LOOSER, S. 132 ff.; CAVELTI/VÖGELI, N 115.

²⁵⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 40 N 23.

Behörde gestützt auf die massgebliche Rechtslage nach „freiem Ermessen“ zu entscheiden hat²⁵⁵.

Hilfreich ist die Bildung von Gruppen von Streitsachen, die einen Überblick über die Praxis des EGMR zur Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verschaffen. Dabei können drei hauptsächliche Gruppen von Streitsachen unterschieden werden:

1. Fälle, in denen die Entscheidungen Auswirkungen auf Zivilpositionen haben.
2. Fälle, in denen privatrechtliche Aspekte gegenüber den öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten überwiegen.
3. Fälle, in denen auf die vermögenswerte Natur des im Streit liegenden Rechts abgestellt wird.

In der ersten Gruppe finden sich u.a. Streitsachen, die Auswirkungen auf das Eigentum, vertragliche Rechtsbeziehungen im Schutzbereich der Berufs- und Erwerbsfreiheit²⁵⁶ und in der Freiheit des Liegenschaftsverkehrs haben. Von besonderem Interesse sind hier u.a. namentlich Streitsachen über Einschränkungen der Verfügungs- oder Nutzungsbefugnis von Grundeigentum²⁵⁷.

In der zweiten Gruppe finden sich vornehmlich Streitsachen im Bereich der Sozialversicherung²⁵⁸ und des öffentlich-rechtlichen Personalrechts²⁵⁹. Falls der öffentlich-rechtliche Angestellte besondere hoheitliche Befugnisse zur Wahrung der allgemeinen Belange des Staates ausübt, sind Streitigkeiten derartiger „Staatsbediensteter“ vom Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgeschlossen, es sei denn der Streit drehe sich um deren sozialversicherungsrechtliche Belange²⁶⁰.

Schliesslich finden sich in der dritten Gruppe Verfahren, die einen vermögenswerten Gegenstand haben oder sich auf behauptete Verletzungen gründen, die ihrerseits vermögenswerte Rechte betreffen. Das Kriterium des Vermögenswertes dient hier sozusagen als Auffangtatbestand. Gehalt und Tragweite dieser Gruppe gilt es anhand der Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR aufmerksam weiter zu verfolgen²⁶¹.

²⁵⁵ BGE 127 I 120 E. 5 u. 5b; Praxis 2006 Nr. 37, E. 3.1.2.

²⁵⁶ VILLIGER, Handbuch, N 387.

²⁵⁷ Bau- und planungsrechtliche Massnahmen, Enteignungsverfahren, Ausnahmegewilligungsverfahren für Bauten ausserhalb der Bauzone, Bewilligungsverfahren zum Erwerb von Grundeigentum, Naturschutzmassnahmen; vgl. BGE 128 I 61 E. 2a/bb, 127 I 48 E. 2, 122 I 300 E. 3e, 121 I 34 E. 5c; BGer-Urteil 1C_421/2007 vom 12.11.2008 E. 2.1, BGer-Urteil 1A.151/2002 vom 22.1.2003 in: URP 2003 S. 235, E. 2.1; Urteil des EGMR vom 10.4.2007 i.S. Stiftung Giessbach.

²⁵⁸ BGE 122 V 47 E. 2a; BGer-Urteil 9C_870/2009 vom 8.6.2010 E. 1.

²⁵⁹ BGE 129 I 207.

²⁶⁰ EGMR-Urteil vom 8.12.1999 i.S. Pellegrin; Lohnstreitigkeiten: BGer-Urteil 2P.266/2006 vom 19.2.2007.

²⁶¹ HERZOG/LOOSER, S. 132 ff.; zum Ganzen: GRABENWARTER/PABEL, S. 386 ff.

Keine zivilrechtlichen Ansprüche oder Verpflichtungen im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betreffen die folgenden Streitsachen:

- Verfahren über bestimmte politische Rechte;
- ausländerrechtliche Auslieferungs- und Ausweisungsverfahren²⁶²;
- beamtenrechtliche Verfahren, die den Zugang zum öffentlichen Dienst, die Karriere oder die Beendigung des Dienstverhältnisses betreffen. Diese Praxis ist insofern zutreffend, als der Staat keinen Anspruch zum öffentlichen Dienst oder zu einer Karriere im öffentlichen Dienst kennt²⁶³;
- Streitsachen über öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse von Angestellten, welche zum Kernbereich der Ausübung hoheitlicher Gewalt zur Wahrung allgemeiner staatlicher Aufgaben gehören (Militär, Polizei und Justiz)²⁶⁴;
- im Prinzip Verfahren über steuerrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen²⁶⁵.

Der letztgenannte Hinweis auf das Steuerrecht bedarf der Präzisierung. Das Verfahren betreffend die Prüfung der Steuerhinterziehung ist ein Strafverfahren im Sinne der Konvention²⁶⁶.

Eine weitere bedeutsame Etappe im Zusammenhang mit der Entwicklung des Anspruchs auf einen Gerichtszugang war sicher die Teilrevision des damaligen Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) in den 1990er Jahren. Damals verpflichtete der Bundesgesetzgeber nach Art. 98a Abs. 1-3 OG nämlich die Kantone, auf kantonaler Ebene den Zugang zu einem Gericht zu garantieren, für den Fall, dass die (letztinstanzlichen) kantonalen Entscheide mit der im OG verankerten Verwaltungsgerichtsbeschwerde²⁶⁷ an das Bundesgericht weitergezogen werden konnten²⁶⁸. Zuvor waren derartige Streitsachen in Anwendung von Bundesrecht – Spezialfälle vorbehalten – im Kanton Luzern der Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogen gewesen²⁶⁹.

Der letzte Schritt auf dem Weg hin zum flächendeckenden gerichtlichen Rechtsschutz im Kanton Luzern ist mit der Anschlussgesetzgebung an das BGG, insbesondere mit der vormaligen Revision des VRG, per 1. Januar 2009 realisiert worden.

²⁶² MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.170.

²⁶³ FROWEIN/PEUKERT, N 17 zu Art. 6 mit Hinweis auf die Praxis.

²⁶⁴ FROWEIN/PEUKERT, N 17 u. 19 zu Art. 6 mit Hinweis auf zit. Urteil Pellegrin vom 8.12.1999; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.173 mit zahlreichen Hinweisen.

²⁶⁵ FROWEIN/PEUKERT, N 17 zu Art. 6 EMRK; BGE 121 II 257 E. 4b.

²⁶⁶ ZWEIFEL/CASANOVA, S. 8.

²⁶⁷ Art. 97 ff. OG.

²⁶⁸ KISS/KOLLER, St. Galler Kommentar zur BV, Art. 191b N 6; BOTSCHAFT B 34, S. 9.

²⁶⁹ § 149 VRG, in der ursprünglichen Fassung.

44 Zur Frage nach dem innerkantonalen Gerichtszugang

Ungeachtet der Feststellung, dass die Rechtsordnung nunmehr einen (nahezu) flächendeckenden gerichtlichen Rechtsschutz garantiert, muss von Beginn weg jeweils von Amtes wegen geprüft werden, ob eine Streitsache überhaupt dem kantonalen Gericht zur Beurteilung unterbreitet werden kann. Zentral ist in diesem Kontext § 149 VRG. Wie es sich damit verhält, ist im Folgenden kurz darzulegen.

Nach der an das BGG anknüpfenden Neuformulierung von § 149 VRG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde prinzipiell ausgeschlossen, wenn sich der Entscheid bei einer Bundesbehörde durch ein anderes Rechtsmittel als die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder die subsidiäre Verfassungsbeschwerde anfechten lässt²⁷⁰. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass – in seltenen Fällen – Verfügungen kantonaler Behörden gestützt auf Sonderbestimmungen im Bundesrecht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können²⁷¹. So kann etwa gegen die Verfügung einer letzten kantonalen Instanz in Anwendung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998²⁷² Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden²⁷³. Dies hat mit Blick auf § 149 VRG zur Folge, dass das Luzerner Kantonsgericht mit Bezug auf derartige Streitsachen nicht angerufen werden kann²⁷⁴. Damit ist aber auch klar geworden, dass das Luzerner Kantonsgericht nie als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts zu amten hat.

45 Kennt die Rechtsweggarantie Ausnahmen?

Gemäss Art. 29a Satz 2 BV können Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Mit Bezug auf das Luzerner Verfahrensrecht ist in diesem Zusammenhang auf § 150 VRG hinzuweisen. Dieser Bestimmung galt bei der Umsetzung der Rechtsweggarantie denn auch die besondere Aufmerksamkeit²⁷⁵. Ausgangspunkt ist, wie erwähnt, der in Art. 29a BV verankerten prinzipiellen Anspruch auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht²⁷⁶. Diese Verfassungsbestimmung sieht vor, dass jede Person – unter Vorbehalt von Ausnahmen – bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat²⁷⁷. Die Bestimmung gewährleistet also den Zugang zu einem Gericht und unterstellt die Verwaltungsakte so der richterlichen Kontrolle²⁷⁸. Art. 29a BV verlangt vom

²⁷⁰ Kantonsblatt Nr. 25 vom 21. Juni 2008, S. 1666.

²⁷¹ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 1.39.

²⁷² Landwirtschaftsgesetz, LWG; SR 910.1.

²⁷³ Art. 166 Abs. 2 LWG.

²⁷⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 214 vom 30.3.2009.

²⁷⁵ BOTSCHAFT B 34, S. 21-23; WIRTHLIN, S. 399 ff.

²⁷⁶ KÖLZ/HÄNER, N 122 ff.

²⁷⁷ zur „begrenzten praktischen Relevanz“ des Begriffs „Rechtsstreitigkeit“: SCHINDLER, Verwaltungsermessens, N 408, S. 308.

²⁷⁸ Praxis 2006 Nr. 37 E. 4.2; KLEY, St. Galler Kommentar, Art. 29a N 3 ff.

Gericht sodann eine umfassende Sachverhalts- und Rechtskontrolle, nicht aber eine Ermessenskontrolle²⁷⁹.

Mit Blick auf Bundesrecht kann der kantonale Gesetzgeber den Gerichtszugang nur in engen Grenzen ausschliessen. Der enge Zusammenhang zwischen Art. 86 Abs. 3 BGG und der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV macht dies deutlich²⁸⁰. Zu denken ist an sogenannte nicht justiziable politische Hoheitsakte etwa solche eines Parlaments²⁸¹.

Auch gewisse Regierungsakte können hier genannt werden. Die Rede ist von Regierungsakten, bei denen sich vorwiegend politische Fragen stellen, die einer richterlichen Überprüfung nicht zugänglich und damit nicht justizibel sind. Die Zuständigkeit einer obersten politischen Behörde oder die Einräumung von Ermessen bei der Entscheidungsfindung sind, um es noch einmal zu sagen, lediglich mögliche Indizien für den politischen Charakter, rechtfertigen aber für sich allein noch keine Ausnahme von der Rechtsweggarantie. Analoges gilt für Streitfälle im Zusammenhang mit Autonomiespielräumen anderer Gemeinwesen oder Körperschaften. Ein Blick auf die Praxis veranschaulicht, was gemeint ist.

Nicht als Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter betrachtet die Rechtsprechung etwa jährliche interkommunale Finanzausgleichsleistungen, die gemäss gesetzlichen Vorgaben berechnet und vom Departement zugesprochen werden, ferner die Erteilung von Wasserkraftkonzessionen, wenn diese nicht nur den Verleihungsakt umfasst, sondern auch die Rechte und Pflichten des Konzessionärs regelt, sodann die Nichtwiederwahl von Mitgliedern der Verwaltungskommission der Sozialversicherungsanstalt, wenn die Rekrutierung nicht anhand politischer Kriterien, sondern aufgrund von Fachkenntnissen erfolgt oder den Entscheid über die Befreiung einer gemeinnützigen Stiftung von der Registrierungs- und Erbschaftsteuer. Nicht als überwiegend politischer Natur qualifiziert das Bundesgericht auch den Kostenteilungsentscheid für ein Wasserbauprojekt im Kanton Luzern.

Als zulässig erachtet wurde dagegen etwa der Ausschluss einer kantonalen gerichtlichen Beurteilung für den Beschluss des Zürcher Kantonsrats über die Richtplanfestsetzung, bei der aus staatspolitischen Gründen verlangten Ermächtigung zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen, für einen Regierungsratsbeschluss zur zwangsweisen Bildung eines Schulkreises aus Gründen einer "vernünftigen Schulplanung", die Ausübung der

²⁷⁹ RHINOW/SCHEFER, N 2834 mit Hinweis auf BBl 1997 I 523; TOPHINKE, in: ZBl 2006 S. 88 ff., insbes. S. 91.

²⁸⁰ RHINOW/SCHEFER, N 2843; einlässlich: BSK BV WALDMANN, Art. 29a N 18 ff.

²⁸¹ BGE 136 I 45 E. 1.5; BGer-Urteil 8C_353/2013 vom 28.8.2013 E. 6.1; TOPHINKE, in: Basler Kommentar zum BGG, N 19 zu Art. 86; ferner: BOTSCHAFT des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Entwürfen von Kantonsratsbeschlüssen über die Genehmigung der Neuwahl des Kantonsrates und des Regierungsrates für die Amtsdauer 2011-2015 [BOTSCHAFT B 4] vom 10. Mai 2011, insbes. S. 16.

parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung und in Bezug auf einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Entscheid des Tessiner Grossen Rats über die Zusammenlegung von Gemeinden²⁸².

Diese Hinweise auf die Praxis lassen mit aller Deutlichkeit erkennen, dass der Luzerner Gesetzgeber die vormals in § 150 VRG verankerte längere Liste von Streitsachen, die innerkantonale vormals noch nicht von einem kantonalen Gericht überprüft werden konnten, im Rahmen der Umsetzung des VRG an die Erfordernisse der Justizreform – gemeint sind die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV sowie die damit verknüpfte Anschlussgesetzgebung an das BGG – grösstenteils eliminiert hat. So kennt der revidierte § 150 VRG nur noch einen kurzen Katalog von Streitsachen, die dem kantonalen gerichtlichen Rechtsschutz entzogen sind, und insbesondere keinen allgemeinen Vorbehalt betreffend den gerichtlichen Rechtsschutz mehr²⁸³. Auch der vormalige Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei Streitsachen, bei denen der Verwaltung ein grosser Ermessensspielraum zusteht, liess sich mit Blick auf das Ausgeführte selbstverständlich nicht mehr halten²⁸⁴.

46 Hinweise zu wichtigen Aspekten des Gerichtsverfahrens

Im Folgenden wenden wir uns ausgewählten Aspekten der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu. Dabei zeichnen wir in groben Zügen den Gang des Gerichtsverfahrens. Beginnen wir mit einer Übersicht über die Sachurteilsvoraussetzungen.

47 Die Voraussetzungen für ein Sachurteil

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist das im VRG verankerte ordentliche Rechtsmittel, mit dem Legitimierte verlangen können, dass das Gericht – entsprechend dem in der Rechtsordnung verankerten bzw. vorgezeichneten Instanzenzug – eine Primärverfügung oder einen Rechtsmittelentscheid überprüft²⁸⁵. Damit ist klargestellt, dass das Beschwerdeverfahren zunächst einmal ein Anfechtungsstreitverfahren ist. Dieses kennt bestimmte Voraussetzungen, damit das Gericht auf die Rechtsvorkehr überhaupt eintritt, also eine materielle Beurteilung der Streitsache vornimmt und hierüber einen Sachentscheid fällt. Entsprechende Voraussetzungen werden als Sachurteilsvoraussetzungen bezeichnet.

Bevor das Gericht eine Streitsache materiell beurteilt, prüft es von Amtes wegen also zunächst die Sachurteilsvoraussetzungen. Hierin liegt keine Verletzung von Art. 29a BV, denn

²⁸² BGer-Urteil 1C_507/2018 vom 17.4.2019 E. 2.1 mit zahlreichen Hinweisen.

²⁸³ HANGARTNER, in: AJP 2002, S. 135.

²⁸⁴ vgl. § 150 VRG.

²⁸⁵ vgl. §§ 148 ff. VRG.

der garantierte Rechtsweg an ein Gericht verbietet nicht, dass das Eintreten auf ein Rechtsmittel von Sachurteilsvoraussetzungen abhängig gemacht wird²⁸⁶.

Die Sachurteilsvoraussetzungen sind in § 107 Abs. 2 VRG aufgelistet. Fehlt eine Voraussetzung für einen Sachentscheid, tritt das Gericht auf die Sache der prozessführenden Partei nicht ein²⁸⁷. In diesem Fall lautet der Rechtspruch des Urteils wie folgt: „Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.“ Sind die Sachurteilsvoraussetzungen zu Beginn des Verfahrens gegeben, fallen aber im Laufe des Verfahrens dahin, erklärt das Gericht das Verfahren als erledigt. Auch in diesem Fall ergeht kein materielles Urteil.

Generell unterscheidet das Gericht zwischen allgemeinen und besonderen Sachurteilsvoraussetzungen. Die allgemeinen Sachurteilsvoraussetzungen sind für jedes Prozessverfahren massgebend; die besonderen haben nur für bestimmte Verfahren oder Verfahrenabschnitte Bedeutung. Hauptbeispiel für besondere Prozessvoraussetzungen sind die Rechtsmittelvoraussetzungen. Das Gericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen vorzugsweise anhand einer Checkliste.

48 Die Verfügung öffnet das Tor zum Gerichtsweg

Primäre Sachurteilsvoraussetzung ist (in der Regel) das Vorhandensein eines anfechtbaren Entscheids²⁸⁸. Andernfalls tritt das Gericht auf die Sache nicht ein²⁸⁹. Demzufolge gilt die Aufmerksamkeit zunächst dem klassischen Einfallstor zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, nämlich dem Entscheid, sei dies nun eine Verfügung oder ein Beschwerdeentscheid (§ 4 Abs. 1 VRG)²⁹⁰.

Als Entscheid gilt der individuelle, an den Einzelnen gerichtete Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird²⁹¹. In Erinnerung zu rufen ist, dass nicht alle Handlungen, Äusserungen und Anordnungen von Behörden Entscheidqualität²⁹² aufweisen. Werden keine individuellen Rechte und Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Element des Entscheids im formellen Sinn. Bei der Frage, ob ein Hoheitsakt als anfechtbarer Entscheid einzustufen ist, ist zu untersuchen, in welcher Weise dieser die Rechtssphäre des Betroffenen tangiert, so dass ein Rechtsschutzbedürfnis an dessen Überprüfung zu bejahen

²⁸⁶ RHINOW/SCHEFER, N 2836 mit Hinweis auf BGer-Urteil 2C_532/2007 vom 9.10.2007 E. 2.3.

²⁸⁷ § 107 Abs. 3 VRG.

²⁸⁸ MÜLLER, Rechtsschutz, S. 333.

²⁸⁹ LGVE 2002 II Nr. 42 E. 1b.

²⁹⁰ KARLEN, S. 282.

²⁹¹ Art. 5 VwVG; § 4 VRG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 306 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 849 ff.

²⁹² dazu einlässlich: WALDMANN, in: ZSR 2014 I 489 ff., insbes. S. 492 ff.

ist. Die Anfechtbarkeit ist von der materiellen Rechtslage und den damit verbundenen Bedürfnissen nach Kontrolle her konzipiert. Dies ergibt sich aus der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie²⁹³. Damit ist deutlich geworden, dass der Gehalt von Art. 29a BV die Auslegung von Art. 5 VwVG sowie § 4 VRG beeinflusst²⁹⁴.

Nicht selten stellen sich in diesem Zusammenhang in der Praxis heikle Abgrenzungsfragen, die hier nicht vertiefter erörtert werden können. Immerhin sei festgehalten, dass beispielsweise die Zuweisung eines völlig neuen Aufgabengebietes (in der Regel) nicht bloss eine interne Dienstanweisung darstellt, sondern eine Verfügung im Rechtssinne²⁹⁵. Anders sieht es in der Regel mit Bezug auf verwaltungsinterne Weisungen oder die Zuweisung einer anderen Tätigkeit aus, zumal solches in der Regel zum „nicht justiziablen Betriebsverhältnis“ gehört²⁹⁶. Ob und unter welchen Voraussetzungen etwa der Benotung von Leistungen in der Schule Verfügungsqualität zukommt, bedarf differenzierter Würdigung. Zu fragen ist hier wie dort auch in diesem Zusammenhang nach dem Rechtsschutzbedürfnis. Konkret ist zu prüfen, ob die in Frage stehende Benotung schutzwürdige Interessen tangiert²⁹⁷. Weiter sind beispielsweise blosser Hinweise auf die Rechtslage keine Verfügungen im Rechtssinne. So ist der Hinweis in einer Baueinstellungsverfügung, es werde Strafanzeige eingereicht, kein anfechtbarer Bestandteil der Verfügung²⁹⁸. Rein verwaltungsorganisatorischen Anordnungen begründen oder ändern nicht unmittelbar Rechte und Pflichten von Bürgern, weshalb sie nicht als Verfügung im Rechtssinn ergehen. Prinzipiell eröffnen diese dem Grundsatz nach daher auch keinen Rechtsweg. Eine Anfechtungsmöglichkeit muss mit Blick auf Art. 29a BV allerdings eröffnet werden, wenn eine verwaltungsinterne Anordnung individuelle, schützenswerte Rechtspositionen berührt²⁹⁹.

Bei alledem ist noch einmal zu unterstreichen, dass die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV einen individuellen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, mithin auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde mit voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle nur unter der Voraussetzung garantiert, dass ein Rechtsstreit vorliegt. Die Streitigkeit muss im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition stehen³⁰⁰. In diesem Sinn liegt eine

²⁹³ vgl. dazu: LGVE 2017 IV Nr. 2.

²⁹⁴ BGer-Urteil 2C_272/2012 vom 9.7.2012 E. 4.3; illustrativ: LGVE 2017 IV Nr. 2; zur materiellen Funktion der Verfügung: KÖLZ/HÄNER/BÄRTSCHI, N 335; vgl. ferner: WIEDERKEHR, Case Book, N 246.

²⁹⁵ BGE 136 I 323 ff.

²⁹⁶ WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 263 mit Hinweis auf BGE 136 I 323 (Pra 2011 Nr. 36).

²⁹⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 266 vom 18.3.2010 E. 1b; zum Ganzen auch BGE 136 I 229.

²⁹⁸ LGVE 2002 II Nr. 42.

²⁹⁹ BGE 143 I 336 E. 4.2 [Kehrichtabfuhr in Cazis]; vgl. die Urteilsbesprechung von MARKUS MÜLLER, in: ZBI 2017 S. 445 ff.; dazu ferner: WALDMANN/BACHMANN, Zur Anfechtbarkeit verwaltungsorganisatorischer Anordnungen, in: sui generis 2017, S. 91 ff.

³⁰⁰ BGE 140 II 315 E. 4.4.

Rechtsstreitigkeit vor, wenn ein Sachverhalt vom Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht erfasst wird oder dies in plausibler und nachvollziehbarer Weise von einer Partei behauptet wird. Der konkrete Akt muss zumindest geeignet sein, die prozessführende Partei in eigenen Rechten zu berühren, was eine minimale Intensität voraussetzt, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht zu tief anzusetzen ist. So gesehen bedarf es einer Interessenlage, die zumindest in einem gewissen Näheverhältnis zum Recht steht, wobei im Einzelfall zu konkretisieren ist, wie eng dieses Verhältnis zu sein hat³⁰¹

49 Parteifähigkeit

Auch die Beschwerde vor Kantonsgericht setzt Parteifähigkeit voraus. Parteifähig ist, wer im Verfahren als Partei auftreten kann³⁰². Gemäss § 17 VRG gilt als Partei, wer einen Entscheid anbegehrt oder durch einen Entscheid betroffen werden soll. Parteifähig ist, wer nach privatem oder öffentlichem Recht unter eigenem Namen Rechte und Pflichten haben kann (§ 18 Abs. 1 VRG)³⁰³. Behörden sind parteifähig, soweit ein Rechtssatz sie ermächtigt, unter eigenem Namen ein Rechtsmittel (oder eine Klage) einzureichen (§ 18 Abs. 2 VRG)³⁰⁴. Beeinflusst ein Entscheid voraussichtlich die Stellung eines Dritten, so kann ihn das Gericht von Amtes wegen oder auf Gesuch einer Partei oder eines Dritten durch Beiladung in das Verfahren einbeziehen (§ 20 Abs. 1 VRG). Der Beigeladene ist von der Beiladung an Partei, soweit seine Rechtsverhältnisse in das Verfahren einbezogen sind (§ 21 Abs. 1 VRG)³⁰⁵. Als beiladungsberechtigter Dritter gilt nur, wer durch den Entscheid voraussichtlich beeinflusst werden kann³⁰⁶. Ein Rechtssubjekt ist betroffen, wenn ihm gegenüber durch Entscheid Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden³⁰⁷. Es muss also eine direkte Wirkung auf die Rechtsbeziehung zwischen den Hauptparteien und den beigeladenen in Aussicht stehen. Um festzustellen, ob ein Entscheid die Stellung eines Dritten beeinflusst, muss die Tragweite des zu erlassenden Entscheides erfasst werden³⁰⁸.

50 Prozessfähigkeit

Prozessfähigkeit bedeutet die Fähigkeit, ein Verfahren selbst zu führen oder durch eine gewählte Vertretung führen zu lassen³⁰⁹. Die Prozessfähigkeit entspricht der zivilrechtlichen

³⁰¹ vgl. zum Ganzen: BGE 143 I 336; ferner: BGer-Urteil 8C_596/2017 vom 1.3.2018 E. 5.2 mit Hinweisen auf Lehre und Praxis.

³⁰² LGVE 1997 II Nr. 47 E. 1a; STAEHELIN/STAEHELIN/GROLIMUND, S. 154 ff.

³⁰³ HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, N 474 ff.

³⁰⁴ HÄNER, N 494.

³⁰⁵ MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 14 N 5.

³⁰⁶ § 20 Abs. 1 VRG; LGVE 1983 II Nr. 33 mit Hinweisen.

³⁰⁷ LGVE 1981 II Nr. 42.

³⁰⁸ LGVE 1983 II Nr. 5; zutreffend ferner: LGVE 1989 III Nr. 6.

³⁰⁹ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.3.

Handlungsfähigkeit³¹⁰. Als Grundsatz gilt: Prozessfähig ist, wer handlungsfähig ist. Für natürliche Personen bedeutet dies, dass sie urteilsfähig (Art. 16 ZGB) und mündig (Art. 14 ZGB) sein müssen. Urteilsfähige Unmündige oder Entmündigte sind insofern als handlungs- bzw. prozessfähig anzusehen, als es um Rechte geht, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen (vgl. Art. 19c ZGB).

51 Vertretungsbefugnis

Eine prozessfähige Partei ist grundsätzlich befugt, einen Prozess selbst zu führen. Von Gesetzes wegen wird die Postulationsfähigkeit nicht eingeschränkt. Insbesondere besteht kein Anwaltszwang. Massgebend ist im Übrigen § 23 Abs. 2 VRG. Danach sind zur berufsmässigen Parteivertretung vor dem Kantonsgericht nur die nach dem Gesetz über das Anwaltspatent und die Parteivertretung (Anwaltsgesetz [SRL Nr. 280]) vom 4. März 2002 zur Parteivertretung zugelassenen Anwälte berechtigt. Diese Einschränkung gilt nicht in Streitsachen, welche öffentlich-rechtliche Abgaben, Schatzungen oder die Sozialversicherung betreffen.

52 Der Gerichtskostenvorschuss

Eine weitere Sachurteilsvoraussetzung ist das rechtzeitige Entrichten eines Gerichtskostenvorschusses. Gemäss § 195 Abs. 1 VRG kann das Kantonsgericht von der Partei, die das Gerichtsverfahren in Gang gesetzt hat, einen Kostenvorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen. Die Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses steht nicht im Widerspruch zur EMRK³¹¹. Bei kostenpflichtigen Verfahren machen Beschwerdeinstanzen regelmässig davon Gebrauch. Für die Leistung des Kostenvorschusses wird eine Frist angesetzt. Die Aufforderung wird mit der Androhung verbunden, dass auf die Rechtsvorkehr nicht eingetreten wird, falls der Kostenvorschuss nicht oder nicht fristkonform bezahlt wird (§ 195 Abs. 2 VRG).

53 Hinweise zur unentgeltlichen Rechtspflege

Ausgenommen von der Kostenvorschusspflicht ist die beschwerdeführende Partei, für den Fall, dass sie Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (UR) hat. Der UR-Anspruch ist in Art. 29 Abs. 3 BV und § 204 VRG garantiert³¹². Dieses Institut umfasst zwei Komponenten: Die unentgeltliche Prozessführung bezieht sich auf die ordentlichen Verfahrens- und Gerichtskosten, die unentgeltliche Verbeiständung meint die Bestellung eines unentgeltlichen

³¹⁰ § 19 Abs. 1 VRG; BGE 132 I 5; LGVE 1997 II Nr. 47.

³¹¹ BGE 124 I 244 mit Hinweisen.

³¹² BGE 129 I 135 E. 2.3.1 mit Verweisen; ferner: HOTZ, St. Galler Kommentar zur BV, Art. 29 N 42 ff.; MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege, Basel 2008.

Rechtsbeistands³¹³. Wer Anspruch auf UR geltend macht, muss zwei Bedingungen erfüllen: Erstens muss die antragstellende Person bedürftig sein. Dies ist der Fall, wenn sie nicht in der Lage ist, für die Prozesskosten aufzukommen, ohne Mittel anzugreifen, die zur Deckung des Grundbedarfs für sie und ihre Familie notwendig sind³¹⁴. Weiter darf das Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheinen, d.h. es muss ausreichende Prozesschancen aufweisen³¹⁵.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Prozessbegehren als aussichtslos anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich die Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde. Eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet³¹⁶.

Notwendig ist eine Rechtsvertretung dann, wenn das Verfahren stark in die Rechtsposition der betroffenen Personen einzugreifen droht oder – bei bloss mittlerer Eingriffsintensität – zur Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre³¹⁷. Anzumerken bleibt, dass die Bemessung der Entschädigung in Art. 29 Abs. 3 BV nicht geregelt ist. Sie wird dem kantonalen Recht überlassen³¹⁸. Dabei steht den Kantonen ein weiter Spielraum des Ermessens zu³¹⁹. Gemäss § 98 Abs. 1 des Justizgesetzes (SRL Nr. 260) beträgt die staatliche Entschädigung bei unentgeltlicher Rechtspflege 85 Prozent des im Kostenscheid festgesetzten Honorars sowie die Auslagen des Rechtsbeistands.

54 Beschwerdefristen

Von Amtes wegen zu prüfen ist ferner, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde innert der massgeblichen Rechtsmittelfrist eingereicht worden ist. Nach Massgabe von § 130 VRG beträgt die Rechtsmittelfrist sowohl bei End- als auch bei Zwischenentscheiden in der Regel 30 Tage, es sei denn das kantonale oder eidgenössische Recht schreibe etwas anderes vor. An dieser Stelle ist beispielhaft explizit auf § 206 PBG hinzuweisen. Danach beträgt die Frist für die Einreichung eines Rechtsmittels in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung und des PBG bei einem Endentscheid 20 Tage und bei einem Zwischenentscheid

³¹³ KIENER/KÄLIN, S. 430; vgl. auch: JOZIC/BOESCH.

³¹⁴ BIAGGINI, Art. 29, N 32.

³¹⁵ BIAGGINI, a.a.O.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3049 mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts.

³¹⁶ BGE 139 III 475 E. 2.2.

³¹⁷ WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht, § 1 N 127.

³¹⁸ WIEDERKEHR, a.a.O., § 1 N 128.

³¹⁹ BIAGGINI, Art. 29, N 31.

10 Tage, es sei denn, das PBG selbst schreibe etwas anderes vor. Enthält eine Verfügung keine oder eine unzutreffende Rechtsmittelbelehrung, darf den Parteien aus der mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen (§ 114 VRG). Diese Bestimmung folgt dem in Art. 29 Abs. 1 BV verankerten Fairnessgebot³²⁰. Auf die Mitteilung einer fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung kann allerdings nicht vertrauen, wer den Fehler oder den Irrtum bemerkt hat oder ihn bei gebührender Aufmerksamkeit hätte bemerken müssen. Die gesetzlichen Rechtsmittelfristen werden bei Anwälten in der Regel als bekannt vorausgesetzt. Eine falsche Fristangabe in einer Rechtsmittelbelehrung verschafft bei einem Anwalt im Regelfall daher keine Vertrauensgrundlage³²¹.

Die Frist beginnt mit der Zustellung zu laufen. Nach ständiger Rechtsprechung gilt eine behördliche Sendung nicht erst dann als zugestellt, wenn der Adressat sie tatsächlich in Empfang genommen hat, sondern es genügt, dass sie in seinen Machtbereich gelangt ist und er sie zur Kenntnis nehmen kann³²². Eine Sendung gelangt beispielsweise bei ungetrennt lebenden Ehegatten mit der Aushändigung an den einen auch in den Machtbereich des andern³²³.

Wird der Empfänger einer eingeschriebenen Briefpostsendung oder Gerichtsurkunde nicht angetroffen und wird eine Abholungseinladung in seinen Briefkasten oder in sein Postfach gelegt, so wird die Sendung in jenem Zeitpunkt als zugestellt betrachtet, in welchem sie auf der Poststelle abgeholt wird. Geschieht dies nicht innert der Abholfrist von sieben Tagen, so gilt die Sendung als am letzten Tag dieser Frist zugestellt³²⁴. Die siebentägige Frist ist in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post geregelt. Mit Bezug auf die Regelungskompetenz kann sich die Schweizerische Post auf das Postgesetz stützen³²⁵. Hinsichtlich des Bundesverwaltungsrechts ist die Zustellfiktion in Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG verankert³²⁶. Beizufügen ist, dass die Zustellfiktion sieben Tage nach erfolglosem Zustellversuch nicht überspitzt formalistisch ist³²⁷. Zuweilen stellen sich in diesem Zusammenhang allerdings heikle Fragen, die mit Blick auf den Vertrauensgrundsatz nach einer differenzierten Beurteilung rufen³²⁸.

Der Adressat kann der Post beispielsweise den Auftrag erteilen, dass zugestellte Sendungen während einer gewissen Zeit von der Post zurückbehalten werden. Nach den Bestimmungen der Post kann ein solcher Auftrag maximal zwei Monate andauern. Fraglich ist, ob sich diese Modifikation der Zustellung auf den Beginn des Fristenlaufs auswirkt. Dies ist zu verneinen,

³²⁰ PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 10 N 51.

³²¹ LGVE 1993 II Nr. 46; BGer-Urteil 1C_280/2010 vom 16.9.2010 E. 2.

³²² PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 10 N 79.

³²³ BGE 122 I 43 E. 1, 122 III 320 E. 4b; BGer-Urteil 1C_239/2010 vom 10.9.2010 E. 2.3.

³²⁴ PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 10 N 90.

³²⁵ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 23 mit Hinweis (u.a.) auf BGer-Urteil 1P.81/2007 vom 26.3.2007 E. 3.2.

³²⁶ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 Abs. 2^{bis} N 46 ff.

³²⁷ BIAGGINI, Art. 29 N 14.

³²⁸ dazu: EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 48.

wenn die Bedingungen der Zustellfiktion im Übrigen erfüllt sind. Auch diesfalls gilt die eingeschriebene Sendung am siebten Tag nach ihrem Eintreffen auf dem Postbüro am Wohnort des Empfängers als zugestellt, hat doch der Auftraggeber im Rahmen des Rückbehaltungsauftrags auf den Erhalt einer Abholungseinladung verzichtet³²⁹. Die Post kennt noch eine weitere Zustellungsvariante, namentlich den postlagernden Versand. Wer der Post einen entsprechenden Auftrag erteilt, ist nicht besser gestellt. Sind die Voraussetzungen der Zustellfiktion erfüllt, hat auch diese Variante keinen Einfluss auf den Fristenlauf³³⁰.

55 Können verpasste Fristen wiederhergestellt werden?

Eine verpasste Rechtsmittelfrist kann nur unter den in § 36 Abs. 1 und 2 VRG erwähnten strengen Voraussetzungen wieder hergestellt werden. Von dieser Rechtswohltat kann nur profitieren, wer darlegt, er sei unverschuldet davon abgehalten worden, rechtzeitig zu handeln³³¹. Wer die Rechtsmittelfrist beispielsweise verpasst, weil er davon ausgeht, der Entscheidung sei richtig, ist offenkundig nicht unverschuldet davon abgehalten worden, rechtzeitig zu handeln³³². Weiter ist an die in § 36 Abs. 1 lit. b VRG verankerte Frist zu erinnern. Danach hat die gesuchstellende Partei ihr begründetes Begehren um Wiederherstellung der verpassten Frist innert 10 Tagen seit Wegfall des Hindernisses zu stellen.

56 Wer ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert?

Ein Sachentscheid des Gerichts setzt die Befugnis zur Beschwerde voraus³³³. Gegebenenfalls ist die Legitimation in einem Spezialerlass geregelt. Als Beispiel sei auf § 207 PBG hingewiesen. Die Umschreibung der Beschwerdebefugnis in einem Spezialerlass geht der allgemeinen Regelung gemäss § 129 VRG vor³³⁴. Alsdann ist mit Bezug auf höherrangiges Recht zu fragen, ob der Kreis der Beschwerdebefugten weiter zu ziehen ist, um so den Mindestgarantien Rechnung zu tragen.

In diesem Zusammenhang ist auf Art. 111 BGG hinzuweisen. Diese Norm zielt auf einen nahtlosen Anschluss der Bundesrechtspflege an das kantonale Verfahren³³⁵. Wer nach Abs. 1 dieser Bestimmung zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich auch am

³²⁹ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 56.

³³⁰ EGLI, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 20 N 57.

³³¹ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, § 1 N 304.

³³² LGVE 1982 II Nr. 35.

³³³ § 107 Abs. 2 lit. d VRG.

³³⁴ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 127.

³³⁵ EHRENZELLER, in: Basler Kommentar zum BGG, Art. 111 N 1; BGer-Urteil 2C_596/2014 vom 6.3.2015 E. 3.3.2.

Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können³³⁶. Die Beschwerdelegitimation, die im kantonalen Verfahren mindestens zu gewähren ist³³⁷, richtet sich folglich nach dem Rechtsmittel, mit dem letztinstanzlich an das Bundesgericht gelangt werden kann³³⁸. Vor diesem Hintergrund ist der Gehalt von § 129 Abs. 1 lit. a-c VRG betreffend die Legitimation zur Beschwerdeführung vorgezeichnet, denn die Umschreibung der Beschwerdebefugnis in § 129 Abs 1 lit. a-c VRG stimmt mit dem Wortlaut von Art. 89 Abs. 1 lit. a-c BGG überein³³⁹.

Angesichts dieser Rechtslage gilt die Aufmerksamkeit im Folgenden der Lehre und Praxis zu Art. 89 BGG. Diese Bestimmung lehnt sich im Übrigen stark an die Formulierung der Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 103 lit. a OG an³⁴⁰. Deswegen kann bei Bedarf auch auf die umfangreiche Praxis des Bundesgerichts zu Art. 103 lit. a OG zurückgegriffen werden³⁴¹.

Generell ist festzuhalten, dass ein Rechtsschutzinteresse besitzt, wer durch die unrichtige Rechtsanwendung in höherem Mass als jedermann beeinträchtigt ist, weil er eine besondere, beachtenswerte nahe Beziehung zur Streitsache hat³⁴². Eine begrifflich fassbare Eingrenzung der Legitimation (Dritter) gibt es nicht. In Grenzfällen verbleibt ein Beurteilungsspielraum³⁴³. Die Beschwerdebefugnis hinsichtlich des Verfügungsadressaten bereitet in der Regel keine Mühe³⁴⁴. Demgegenüber stellen sich bei Dritten regelmässig heikle Abgrenzungsfragen³⁴⁵. Eine einlässliche Darstellung der zuweilen komplexen Probleme im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis würde den Rahmen dieser Unterlagen sprengen. Richtschnur ist jeweils der praktische Nutzen, den die erfolgreiche Verwaltungsgerichtsbeschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde – oder anders gesagt – in der Abwendung eines wirtschaftlichen, ideellen, materiellen oder anders gearteten Nachteils, den die angefochtene Verfügung für den Beschwerdeführer zur Folge hätte³⁴⁶. Ist der praktische Nutzen eines Vorbringens nicht

³³⁶ BGE 134 V 306 ff. E. 3.3.1; EHRENZELLER, Kommentar zum BGG, N 4 zu Art. 111; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 112; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, N 1941; SEILER, in: SEILER/VON WERTH/ GÜNGERICH, Art. 111 N 2 ff.; AEMISEGGER, Kommentar zum RPG, Ausgabe Juni 2010, Art. 34 N 12.

³³⁷ EHRENZELLER, Kommentar zum BGG, Art. 111 N 7.

³³⁸ BGE 137 II 33, E. 2.2.1; BVR 2008, S. 399 E. 2.2.

³³⁹ BOTSCHAFT B 34 vom 27. November 1997, S. 19.

³⁴⁰ BGE 133 II 404 E. 2.2; BGer-Urteil 1C_56/2011 vom 15.6.2011 E. 2.2.

³⁴¹ BGE 134 II 45 E. 2; 133 II 252 E. 1.3.1; WALDMANN, in: Kommentar zum BGG, Art. 89 BGG N 5; AEMISEGGER, Bundesrechtsmittel, S. 159; einlässlich: MARANTELLI/HUBER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 13 ff.

³⁴² WALDMANN, Kommentar zum BGG, Art. 89 N 12.

³⁴³ ZIEGLER, Rechtsmittelvielfalt, S. 155.

³⁴⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 06 280 vom 5.9.2007 E. 1a.

³⁴⁵ illustrativ: BVR 2008 S. 396 ff.: Keine Legitimation des Lehrbetriebs bei Lehrabschlussprüfungen; vgl. *ferner*: CAVELTI/VÖGELI, N 396 mit Verweis auf BGE 112 Ib 159.

³⁴⁶ BGE 137 II 33 E. 2.2.3; BGE 133 II 249 E. 1.1; *ferner*: BGer-Urteile 1C_56/2011 vom 15.6.2011 E. 2.2 und 1C_455/2009 vom 15.4.2010 E. 1.2.3; *ferner*: AEMISEGGER/HAAG, Art. 33 N 55 mit weiteren Hinweisen; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1999.

erkennbar, ist auf die Rechtsvorkehr nicht einzutreten. Ein nur mittelbares oder ein ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet keine Beschwerdebefugnis, wenn die prozessführende Partei aus der Rechtsvorkehr nichts zu ihren Gunsten ableiten kann³⁴⁷. Der private Beschwerdeführer darf aber parallel zur Wahrung seiner Interessen gegebenenfalls auf die richtige Anwendung des öffentlichen Rechts pochen³⁴⁸.

57 Was können Legitimierte rügen?

Die Luzerner Rechtsmittelinstanzen, darunter auch das vormalige Luzerner Verwaltungsgericht, folgten im Rahmen der Praxis zur Beschwerdebefugnis bis vor wenigen Jahren der so genannten „rügespezifischen Betrachtungsweise“, indem sie bei jedem Einwand die Frage des Rechtsschutzinteresses wiederholt gesondert prüften. Nach der Praxis des Bundesgerichts erscheint diese Prüfungsweise verfehlt. Das Bundesgericht hat klargestellt, dass bei einem derartigen Ansatz Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe vermengt würden, was unzulässig ist³⁴⁹. Daraufhin haben die Luzerner Rechtsmittelbehörden ihre bisherige Praxis geändert und sind von der rügespezifischen Betrachtungsweise abgerückt. Es kann dazu auf die nunmehr geltende neue, publizierte Rechtsprechung hingewiesen werden. Sind die Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation gegeben, ist die prozessführende Partei mit sämtlichen Rügen zuzulassen, sofern ihr durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde³⁵⁰.

58 Muss das Rechtsschutzinteresse immer aktuell sein?

Das Rechtsschutzinteresse muss sodann prinzipiell aktuell sein³⁵¹. Fällt das rechtserhebliche Interesse an der materiellen Überprüfung einer Streitsache während des Verfahrens dahin, ist das Verfahren vor Gericht als erledigt zu erklären³⁵². Folglich ergeht diesfalls kein materieller Entscheid³⁵³. Dieser Prozessausgang ist immer dann zu erwarten, wenn eine behördliche Anordnung zu existieren aufgehört hat, beispielsweise infolge eines Zeitablaufs³⁵⁴.

³⁴⁷ ZBI 2006 S. 119 ff.; statt vieler ferner: BGer-Urteil 1P.348/2005 vom 24.10.2005 E. 2.

³⁴⁸ BGE 133 II 253 E. 1.3.2.

³⁴⁹ BGer-Urteil 1C_412/2016 vom 1.12.2016 E. 2.4 mit Hinweis auf BGE 141 II 307 E. 6.4 und 137 II 30 E. 2.3; MARANTELLI/HUBER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.] Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 5.

³⁵⁰ BGE 141 II 50 E. 2.1 und 2.6, 137 II 34 E. 2.3 mit Hinweis auf HÄNNI/WALDMANN, Besonderheiten der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach dem BGG im Bereich des Planungs- und Baurechts, in: Baurecht 2007 S. 161 f.; ferner: HANGARTNER, Bemerkungen dazu in: AJP 6/2011, S. 857 ff.; GÜNGERICH/WALPEN, in: Baurecht 2011 S. 154 ff.

³⁵¹ BGE 133 II 353 E. 4; THURNHERR, N 8.163 m.w.H.

³⁵² § 109 VRG; MARANTELLI/HUBER, in: WALDMANN/WEISSENBERGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 15; CAVELTI/VÖGELI, N 1045; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 39 N 2; ferner illustrativ: BGE 136 III 497 ff.

³⁵³ WEISSENBERGER/HIRZEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 61 N 4.

³⁵⁴ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.209; Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 245 vom 14.10.2009.

Ausnahmsweise kann auf das Erfordernis des aktuellen Interesses verzichtet werden, dann nämlich, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsrechtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre³⁵⁵. So kann beispielsweise das Verbot einer Demonstration überprüft werden, auch wenn der für die Demonstration vorgesehene Zeitpunkt inzwischen verstrichen ist³⁵⁶.

59 Zur Beschwerdebefugnis des Nachbarn in Bausachen

Bei Streitsachen im Kontext des Planungs- und Baurechts stellt sich vor Kantonsgericht in prozessualer Hinsicht u.a. regelmässig die Frage nach der Legitimation von Nachbarn, die einem Bauvorhaben opponieren wollen³⁵⁷. Es ist sinnvoll, ein paar Leitgedanken aus der Praxis zur Legitimation von Nachbarn in Bausachen hier in aller Kürze nachzuzeichnen³⁵⁸. Einen sehr guten Überblick über die reichhaltige Gerichtspraxis zur Legitimation von Nachbarn in Bausachen findet sich (u.a.) insbesondere auch im Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz³⁵⁹.

Nach der Rechtsprechung ist der Nachbar zur Beschwerde befugt, wenn er in einer relevanten örtlichen Beziehung zum strittigen Bauobjekt steht und der Ausgang des Verfahrens seine Interessen beeinträchtigen kann³⁶⁰. Besonderes Augenmerk ist mithin auf den Beziehungszusammenhang zu werfen³⁶¹. Die räumliche Distanz dient dabei als wichtiges Kriterium. Bejaht wird die Legitimation in der Regel in Bezug auf Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu 100 Metern befinden (Daumenregel)³⁶². Ist die Entfernung grösser, muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden³⁶³. Bei alledem ist zu beachten, dass bei der Prüfung der Legitimation nicht isoliert

³⁵⁵ BGE 135 I 81 E. 1.1; BGE 131 II 674 E. 2, 121 I 282 E. 1; BGer-Urteil 2C_596/2010 vom 11.3.2011 E. 3.1.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1449 ff.

³⁵⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2001; ZIMMERLI/KÄLIN/ KIENER, S. 105; MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, N 3.209; CAVELTI/VÖGELI, N 400; BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 21 N 25; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 05 254 vom 20.4.2006 E. 1c; Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 305 vom 24.9.2009 E. 5c/aa.

³⁵⁷ THURNHERR, S. 750 ff.

³⁵⁸ AEMISEGGER, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Besonderheiten im Planungs-, Bau- und Umweltrecht, in: VLP/ASPAN, Raum und Umwelt, Nr. 6/2008; ferner: WIEDERKEHR, Die materielle Beschwer von Nachbarinnen und Nachbarn sowie Immissionsbetroffenen, in: ZBI 2015, S. 347 ff.

³⁵⁹ WALDMANN, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER, Art. 89 N 21 mit vielen Hinweisen auf die höchstrichterliche Rechtsprechung.

³⁶⁰ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1439; CAVELTI/VÖGELI, N 412 ff; THURNHERR, N 8.166.

³⁶¹ ZBI 2005 S. 589 E. 2.5; ZBI 1995, S. 527 = BGer-Urteil 1A.98/1994 vom 28.3.1995; bestätigt in: BGer-Urteil 1A.266/2006 vom 25.4.2007 E 2.

³⁶² WIEDERKEHR, in: ZBI 2015 S. 352.

³⁶³ BGE 140 II 214 E. 2.3; BGer-Urteil 1C_540/2015 vom 30.3.2016 E. 2.3.

auf einzelne Kriterien abgestellt wird. Vorzunehmen ist jeweils eine Gesamtwürdigung der Verhältnisse. Nachbarn können sodann die Überprüfung eines Bauvorhabens in Bezug auf alle Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich auf ihre Stellung auswirken. Dies gilt nicht, soweit Normen als verletzt gerügt werden, die keine Auswirkungen auf die Situation des Beschwerdeführers haben.

Massgeblich ist also der praktische Nutzen, den die Rechtsvorkehr für den Beschwerdeführer bringen kann. Als schutzwürdiges Interesse kann nicht jedes irgendwie geartete Interesse bzw. jede entfernte Möglichkeit gelten. Erforderlich ist, dass die tatsächliche oder rechtliche Situation der prozessführenden Partei durch den Ausgang des Verfahrens mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst werden kann³⁶⁴. Fehlt der praktische Nutzen, ist die Beschwerdebefugnis zu verneinen³⁶⁵. Dieser Ansatz verhindert das Ausufern von Beschwerdemöglichkeiten.

Die beschwerdeführende Partei muss zudem bereits im Verfahren vor der unteren Instanz teilgenommen haben und mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen sein³⁶⁶. Auf dieses (formelle) Erfordernis ist nur dann zu verzichten, für den Fall, dass die Partei – ohne ihr Verschulden – daran gehindert wurde, am vorinstanzlichen Verfahren teilzunehmen, also etwa Baueinsprache zu erheben³⁶⁷.

Beizufügen bleibt, dass nichts darauf hinweist, dass der Kreis der zur Beschwerde Berechtigten gemäss § 207 Abs. 1 lit. a PBG/LU weiter reicht als der Kreis, welcher gemäss Art. 33 Abs. 3 RPG zur Beschwerde befugt ist³⁶⁸.

60 Zur Beschwerdebefugnis des Konkurrenten

Anlass zu Diskussionen gibt in der Praxis zuweilen auch die Frage nach der Beschwerdebefugnis von Konkurrenten, die geltend machen, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt³⁶⁹.

³⁶⁴ BGer-Urteil 8C_596/2017 vom 1.3.2018 E. 5.3.2 mit Hinweis auf BGer-Urteil 1C_200/2017 vom 10.7.2017 E. 2.2.

³⁶⁵ BGer-Urteil 1C_314/2013 vom 8.11.2013.

³⁶⁶ § 207 Abs. 2 PBG.

³⁶⁷ BGE 133 II 187 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen.

³⁶⁸ BGer-Urteil 1A.266/2007 vom 25.4.2007 E. 2.

³⁶⁹ einlässlich: WIEDERKEHR, Die Beschwerdebefugnis des Konkurrenten, S. 76 ff.; ferner: MOSIMANN, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.62.

Zunächst ist festzuhalten, dass das Beschwerdeverfahren nicht als genereller Rechtsbehelf für den Konkurrentenschutz dient. Damit wird gleichsam deutlich, dass ein Konkurrenzverhältnis für sich allein betrachtet keine Beschwerdebefugnis zu begründen vermag³⁷⁰. Die Befürchtung, verstärkter Konkurrenz ausgesetzt zu sein, kommt – prozessual betrachtet – also keiner besonderen Berührtheit gleich, weil Konkurrenzverhältnisse auf dem Markt dem Prinzip des freien Wettbewerbs grundgelegt sind. Folglich kann die Konkurrenzsituation (isoliert betrachtet) nicht legitimationsbegründend sein.

Etwas anderes gilt, wenn sich durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen, welche in spezifischer Weise das Verhältnis zwischen verschiedenen Konkurrenten zum Gegenstand haben, die besondere Beziehungsnähe gerade ergibt³⁷¹. Diesfalls hebt diese besondere wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ordnung den freien Wettbewerb auf, sei es beispielsweise mit Bezug auf Regelungen für Kontingente, Monopole oder Zulassungsordnungen³⁷². Diesfalls vermag der Konkurrent (unter den gegebenen Umständen) in legitimationsbegründender Weise nämlich darzulegen, dass seine Marktstellung zufolge der Verletzung der an sich zwingend zu beachtenden besonderen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ordnung (direkt) tangiert worden ist. Damit ist deutlich geworden, dass die Beschwerdebefugnis des Konkurrenten ihre Grundlage im Normschutz der gegebenenfalls zwingend zu beachtenden besonderen Wirtschaftsverwaltungsordnung hat. Dies zeigt, dass die Normschutztheorie im Rahmen der Konkurrentenbeschwerde ihre Rolle spielt, die im Rahmen der Prüfung der Beschwerdebefugnis im Regelfall überwunden ist.

61 Zum Verbandsbeschwerderecht

Ein weiteres Thema, das wiederholt kontrovers diskutiert wird, betrifft die ideelle Verbandsbeschwerde³⁷³. Im Folgenden ist in aller Kürze auf das Verbandsbeschwerderecht im Bereich des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzrechts hinzuweisen³⁷⁴. Art. 55 Abs. 1 lit. a und des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983³⁷⁵ ermächtigt (gesamtschweizerische) Umweltschutzorganisationen zur Beschwerde gegen Verfügungen, welche die Planung, Errichtung oder Änderung ortsfester Anlagen beschlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung³⁷⁶ im Sinne von Art. 10a Abs. 2 und 3 USG erforderlich ist³⁷⁷.

³⁷⁰ SEILER, in: BGG, a.a.O., Art. 89, N 48; KNEUBÜHLER, Beschwerdebefugnis vor Bundesgericht: Konkurrenten, Gemeinden, Pläne und Realakte, in: ZBI 2016, S. 22 ff., insbes. S. 25 ff.

³⁷¹ BGE 139 II 328; BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 70 ff. zu § 21; ferner: KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 1441 mit weiteren Hinweisen; einlässlich und mit kritischer Würdigung der Praxis: SCHAUB/TROXLER, in: ZBJV 2019 S. 415 ff.

³⁷² MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 2.80.

³⁷³ GRIFFEL, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, in: URP 2/2006, S. 95 ff.

³⁷⁴ einlässlich: AEMISEGGER/HAAG, N 116 ff. zu Art. 34; ferner: THURNHERR, N 8.202 ff.

³⁷⁵ USG; SR 814.01.

³⁷⁶ UVP.

³⁷⁷ GRIFFEL, Umweltrecht in a nutshell, S. 62.

Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen³⁷⁸. An dieser Stelle ist sodann auf Art. 55 Abs. 5 USG hinzuweisen³⁷⁹. Danach können Organisationen ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Organisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen. Das Beschwerderecht steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 55 Abs. 2 USG). Das Rügerecht beschränkt sich auf die Verletzung von Umweltvorschriften. Die Praxis hat das Rügerecht bis anhin weit gezogen³⁸⁰. Ob sich daran etwas ändert, wird aufmerksam zu verfolgen sein³⁸¹.

Eine weitere gesetzliche Grundlage für die ideelle Verbandsbeschwerde ist Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966³⁸². Das ideelle Beschwerderecht steht diesbezüglich einer Organisation für Rügen im Kontext des Natur- und Heimatschutzes zu, sofern die zur Diskussion stehende Thematik seit mindestens zehn Jahren Gegenstand des statutarischen Zweckes der Organisation bildet³⁸³. Hier wie dort bezeichnet im Übrigen der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten (gesamtschweizerischen) Organisationen³⁸⁴. Gesamtschweizerische Organisationen, die nicht in dieser Liste aufgeführt sind, müssen den Nachweis erbringen, dass sie die im Gesetz verankerten Voraussetzungen für das ideelle Verbandsbeschwerderecht erfüllen³⁸⁵.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang sodann der Hinweis, dass den Umweltorganisationen sowie den Organisationen, deren Zweck der Natur- und Heimatschutz ist, der Rechtsweg grundsätzlich verbaut ist, sofern diese es unterlassen haben, gegen ein umstrittenes Projekt oder eine Planung frist- und formgerecht Einsprache zu erheben. Um Einsprache führen zu können, bedarf es indes der gehörigen Publikation des Projektes bzw. der Planung. Es kann in diesem Zusammenhang auf die in Art. 55a Abs. 2 USG und Art. 12b Abs. 2 NHG verankerte Publikationspflicht hingewiesen werden.

Weiter ist mit Bezug auf die Verbandsbeschwerde auf eine Besonderheit hinzuweisen, die der sachgerechten Straffung von Verfahren dient. Hat eine Organisation gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zulässige Rügen nicht erhoben oder sind diese rechtskräftig abgelehnt worden, so darf die Organisation diese Vorbringen in einem nachfolgenden Verfahren nicht mehr geltend machen³⁸⁶.

³⁷⁸ Art. 55 Abs. 3 USG.

³⁷⁹ MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, S. 84 ff.

³⁸⁰ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 990.

³⁸¹ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 152 zu § 21.

³⁸² NHG; SR 451.

³⁸³ Art. 55 Abs. 3 USG, Art. 12 Abs. 2 NHG; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 994.

³⁸⁴ Art. 12 Abs. 3 NHG.

³⁸⁵ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 993.

³⁸⁶ Art. 55b Abs. 3 USG; Art. 12c Abs. 3 NHG.

Sodann ist es den Kantonen freigestellt, die ideelle Verbandsbeschwerde auf weitere Organisationen auszudehnen. Der Kanton Luzern hat in § 207 Abs. 1 lit. d PBG davon Gebrauch gemacht. Es ist zu beachten, dass kantonale Sektionen der gesamtschweizerischen Organisationen im Verfahren vor Bundesgericht nicht zur Beschwerde befugt sind³⁸⁷. Immerhin können solche Verbände vor Bundesgericht rügen, ihnen gegenüber seien Verfahrensrechte verletzt worden (Stichwort: „Star-Praxis“)³⁸⁸. Unzulässig bleiben diesfalls Rügen, die im Ergebnis auf die Überprüfung des Sachentscheids hinauslaufen³⁸⁹.

An dieser Stelle sei noch auf das von der Praxis und der Lehre garantierte egoistische Verbandsbeschwerderecht hingewiesen. Dafür müssen die folgenden Voraussetzungen gegeben sein: Zunächst muss der Verband die juristische Persönlichkeit besitzen. Ferner muss er statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen befugt sein. Und schliesslich muss eine Mehrheit oder eine grosse Zahl der Mitglieder des Verbandes von der in Frage stehenden Verfügung betroffen sein³⁹⁰.

62 Zur Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen

Nachzutragen bleiben Hinweise auf die Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen und Behörden³⁹¹. Hinzuweisen ist zunächst auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG. Anknüpfungspunkt für die Beschwerdebefugnis sind diesbezüglich die Garantien der Bundes- und der Kantonsverfassung. Die Rede ist hierbei von der Autonomiebeschwerde³⁹².

Die Gemeinden sind ferner zur Beschwerde befugt, wenn sie in ähnlicher Weise betroffen sind wie Privatpersonen. Ihre Beschwerdebefugnis basiert diesbezüglich auf Art. 89 Abs. 1 lit. a-c BGG. Dies kann nach der Praxis des Bundesgerichts beispielsweise der Fall sein, wenn eine Gemeinde direkt in ihren wichtigen vermögensrechtlichen Interessen berührt ist³⁹³, z.B. als Arbeitgeberin, als Eigentümerin von Sachen im Finanzvermögen, als Subventionsempfängerin oder als Verpflichtete von Beitragsleistungen³⁹⁴. Allerdings ist zu beachten, dass sich das Gemeinwesen nicht gegen jede beliebige finanzielle Folge von Entscheiden

³⁸⁷ BGE 123 II 293; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 992.

³⁸⁸ BGE 133 I 198 E. 6.2; WALDMANN, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER, Art. 89 N 4a; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1444; ferner: HÄBERLI/MERZ, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 5.156.

³⁸⁹ BGer-Urteil 2D_20/2015 und 2D_21/2015 vom 23.3.2015 E. 2.3 mit zahlreichen Hinweisen.

³⁹⁰ MOSIMANN in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.4.67; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1454 ff.

³⁹¹ einlässlich: PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013; ferner: THURNHERR, N 8.195 ff.

³⁹² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1470/1471; BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 104 zu § 21; MOSIMANN, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.72; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 13 31 vom 19.7.2013.

³⁹³ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 105 und 106 zu § 21.

³⁹⁴ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1471a mit Hinweisen auf BGE 135 V 2, 134 I 204, 134 II 45; LGVE 2009 II Nr. 3; ferner: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 284 vom 23.12.2008.

zur Wehr setzen kann³⁹⁵. Nach der höchstrichterlichen Praxis fehlt die genügende Betroffenheit des Gemeinwesens hinsichtlich der Verfahrenskosten, der Parteientschädigung und der Verpflichtung zur Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, ferner hinsichtlich der Verpflichtung zu einer Leistung an die Opfer einer Straftat und zur Entrichtung von kantonalen Ergänzungsleistungen. Der Blick auf die Praxis zeigt, dass das Bundesgericht das schutzwürdige Interesse der Gemeinwesen „restriktiv“ auslegt³⁹⁶. Das Bundesgericht bejaht etwa die Legitimation von Gemeinden etwa hinsichtlich der Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe³⁹⁷. Das Luzerner Kantonsgericht folgt der Entwicklung der Praxis des Bundesgerichts³⁹⁸. Wie sich die Rechtsprechung mit Bezug auf die Legitimation von Gemeinwesen weiter entwickelt, ist aufmerksam zu verfolgen. Hinzuweisen ist schliesslich noch auf die Befugnis der Gemeinden zur Beschwerde im Rahmen von Revisionen der Richtplanung³⁹⁹. Kein Rechtsschutzinteresse begründet das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung⁴⁰⁰. Abschliessend ist auf die in Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG verankerte Beschwerdebefugnis für Personen, Organisationen und Behörden hinzuweisen, die ihre ausdrückliche Grundlage im Bundesrecht hat.

63 Blick auf die Legitimationspraxis

Im Folgenden wird auf illustrative Entscheide rund um die Beschwerdebefugnis hingewiesen:

- Grenzen der Beschwerdebefugnis von Nachbarn in Bausachen: LGVE 2000 II Nr. 19.
- Rechtsschutzinteresse verneint bei einem weit entfernten Bauvorhaben: ZBI 1995, S. 527.
- Beschwerdebefugnis der Gemeinden in Bausachen: LGVE 1995 II Nr. 3.
- Das Verwaltungsgericht prüfte die Legitimation des Nachbarn in seiner früheren Praxis bei jedem Einwand gesondert (vgl. etwa in LGVE 1997 II Nr. 9). Diese sogenannte „rügespezifische Betrachtung“ ist überholt: BGE 137 II 30 ff.
- Der Nachbar ist zur Rüge legitimiert, ein Bauvorhaben verletze die Waldabstandsvorschriften: LGVE 1998 II Nr. 20.
- Zur Beschwerdebefugnis des Nachbarn, der geltend macht, das Bauvorhaben verletze Vorschriften über die Ausnützung: LGVE 2005 II Nr. 8 E. 3b.
- Zur Frage der Beschwerdebefugnis des Nachbarn aufgrund einer Beeinträchtigung der Erschliessungssituation. Mehrverkehr im Bereich einer Strassenachse, an der der Beschwerdeführer nicht selber wohnt, begründet keine hinreichende Betroffenheit. Auch die blosser Strassenbenützung vermag noch keine besondere Beziehungsnähe zu schaffen: LGVE 2005 II Nr. 9.
- Zur Beschwerdebefugnis von Nachbarn bei Mobilfunkantennen: BGE 128 II 168; URP 2001 S. 155 ff.; Pra. 2001 Nr. 45; ZBI 2002 S. 105 ff.; BVR 2001 S. 252; ferner: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 01 75 vom 16.4.2002.

³⁹⁵ BGE 138 II 506 E. 2.1.3 und 2.3.

³⁹⁶ BGE 141 II 161 mit zahlreichen Hinweisen.

³⁹⁷ BGE 140 V 328 E. 6; BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 105 und 106 zu § 21; SEILER, in: SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH/OBERHOLZER, BGG, Art. 89, N 24.

³⁹⁸ Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, A 12 101 vom 8.8.2014 = LGVE 2014 IV Nr. 15.

³⁹⁹ BGer-Urteil 1C_11/2010 vom 27.8.2010.

⁴⁰⁰ BGE 134 II 45.

- Die Befugnis zur Erhebung einer Beschwerde gegen die Bewilligung eines Strassenprojektes setzt ein schutzwürdiges Interesse, ein besonderes und unmittelbares Berührtsein durch die konkrete Ausgestaltung des Strassenprojektes voraus: LGVE 1998 III Nr. 6.
- Zur Legitimation von Organisationen und Behörden, im Baubewilligungsverfahren Einsprache zu erheben. Die Befugnis des Raumplanungsamtes, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben, ist an die vorgängige Einreichung einer Einsprache geknüpft: LGVE 2000 II Nr. 9.
- Rechtsmittelbefugnis einer Quartiervereinigung, falls sie statutarisch beauftragt ist, entsprechende Interessen ihrer Mitglieder zu wahren: LGVE 1985 III Nr. 12.
- Eine Konkurrenzsituation legitimiert nicht zu einer Beschwerde im Bereich des Planungs- und Baurechts: LGVE 1998 II Nr. 16, LGVE 1997 II Nr. 12.
- Keine Beschwerdebefugnis eines Konkurrenten, der sich gegen die Erteilung einer Gastwirtschaftsbewilligung zur Wehr setzt: LGVE 2004 III Nr. 21.
- Eine politische Partei ist in Streitsachen im Bereich des Planungs- und Baurechts nicht zur Beschwerde befugt: LGVE 1997 II Nr. 13.
- Es gibt kein schutzwürdiges Interesse allein an der Feststellung, die Beschwerdebefugnis sei gegeben: LGVE 1994 III Nr. 9.
- Aktualität des Rechtsschutzinteresses: LGVE 1994 II Nr. 1.
- Anfechtung einer Allgemeinverfügung (Verkehrsordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr [SVG]). Anforderung an die Beschwerdebefugnis einer juristischen Person (Verein): LGVE 2003 II Nr. 41.
- Keine Beschwerdebefugnis eines Anstössers einer Strasse, der sich gegen eine nur kurze Zeit dauernde Sportveranstaltung zur Wehr setzt und geltend macht, als Betreiber eines Restaurants werde er während der Sportveranstaltung – die Rede ist vom Inline-Skating Marathon – eine Einkommenseinbusse erleiden: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 03 196 vom 14.5.2004.
- Keine Beschwerdebefugnis eines Grundeigentümers, der in einer Distanz von 500 Metern von einer Schweinescheune entfernt in der Landwirtschaftszone wohnt und mit keinem Wort in einer für das Gericht nachvollziehbaren Weise unzumutbare Immissionen geltend macht: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 03 213/218 vom 15.11.2004 E. 2a.
- Das Verwaltungsgericht bejaht die Legitimation bei einem andern Nachbarn in einer Distanz von ca. 140-170 Metern in Bezug auf Befürchtungen von Geruchsimmissionen bei einer Schweinescheune: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 03 213/218 vom 15.11.2004 E. 2b.
- Keine Parteistellung und demzufolge keine Beschwerdebefugnis eines Initiativkomitees, das sich vor Verwaltungsgericht gegen eine flächendeckende Verkehrsordnung in einer Gemeinde zur Wehr setzen wollte, zumal das Initiativkomitee nicht als juristische Person auftrat und daher – als einfache Gesellschaft – keine Rechtspersönlichkeit hatte: LGVE 2006 II Nr. 37.
- Zur Frage der Rechtsmittelbefugnis von privaten Vereinigungen, Verbänden und politischen Parteien: LGVE 2006 II Nr. 37.
- Der Kreis der Beschwerdebefugten gemäss § 207 Abs. 1 lit. a PBG/LU deckt sich mit der allgemeinen Umschreibung der Legitimation zur Beschwerdeführung vor Bundesgericht: BGer-Urteil 1A.266/2006 vom 25.4.2007 E. 2.
- Rügen von Privaten, mit denen diese bloss das öffentliche Interesse an der korrekten Rechtsanwendung verfolgen und die den Privaten keinen Nutzen bringen, begründen keine Beschwerdebefugnis: BGE 133 II 249 ff. E. 1.3.2.
- Legitimation in Bau- und Planungssachen. Hinweis auf das „Prinzip der Einheit des Verfahrens“ gemäss Art. 111 BGG. Bestätigung der Praxis: LGVE 2007 II Nr. 6 E. 2a.
- Formelle Beschwer als Voraussetzung zur Beschwerdebefugnis in Bau- und Planungssachen gemäss § 207 Abs. 2 PBG: LGVE 2007 III Nr. 10 E. 3.1.

- Beschwerdebefugnis gesamtschweizerischer Organisationen nach dem revidierten Umweltschutzgesetz. Vertretung durch kantonale Sektionen: LGVE 2008 II Nr. 10.
- Zur Parteistellung und Beschwerdelegitimation einer altrechtlichen Güterstrassengenossenschaft: LGVE 2008 II Nr. 11.
- Zur Beschwerdebefugnis Dritter bei Streitsachen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts. Ein Teilnehmer einer Grundstücksteigerung ist nicht legitimiert, eine Feststellungsverfügung betreffend die Höchstpreisgrenze für ein Grundstück in der Landwirtschaftszone anzufechten: LGVE 2008 II Nr. 13.
- Zur Frage der Beschwerdelegitimation von Strassenanstössern und Quartierbewohnern bei Streitsachen im Kontext von Temporeduktionen. Zusammenfassung der Praxis: LGVE 2008 II Nr. 29.
- Beschwerdelegitimation in Bausachen. Bestätigung der Praxis: LGVE 2009 II Nr. 15 E. 3a,c und d.
- Die Einsprache- und Beschwerdebefugnis wurde anerkannt bei einem Bauvorhaben (im übrigen Gebiet und damit ausserhalb der Bauzonen) in einer Distanz von ca. 30 bis 40 Metern zum Grundstück des Beschwerdeführers – schräg gegenüber dem Wohnhaus des prozessführenden Opponenten des Bauvorhabens und von diesem getrennt durch eine Strasse – obwohl das projektierte Wohnhaus etwas kleiner dimensioniert in Erscheinung tritt als das bestehende Wohnhaus an dieser Stelle und der Beschwerdeführer es unterlassen hat darzulegen, inwiefern ihn mit Bezug auf das Wohn- bzw. Ersatzbauvorhaben signifikant mehr Immissionen treffen würden als dies beim bestehenden Wohnhaus der Fall ist: BGer-Urteil 1C_500/2009 vom 1.2.2010 E. 2.5.
- Der Nachbar kann die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Rechtstellung auswirken können. Entscheidend ist, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht: BGE 137 II 30.
- Der Beschwerdeführer ist bezüglich der Anordnung von Intensivlandwirtschaftszonen beschwerdelegitimiert, weil er in Bezug auf das allenfalls verletzte Konzentrationsprinzip eine Gesamtbeurteilung aller Intensivlandwirtschaftszonen auf dem Gemeindegebiet verlangen kann: BGer-Urteil 1C_193/2013 vom 4.12.2014.
- Konkurrenten sind als Dritte im Rahmen eines Verfahrens zur Erlangung einer bau- und planungsrechtlichen Bewilligung nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zu einer Beschwerde gegen die Erteilung eines solchen Entscheids bzw. Bewilligung berechtigt. Diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs begründet und schafft keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe. Ein schutzwürdiges Interesse kann aber vorliegen für Konkurrenten in Wirtschaftszweigen, die durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen – z.B. Kontingentierungen – in eine besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden. Ferner sind Konkurrenten zur Beschwerde legitimiert, soweit sie geltend machen, andere Mitbewerber würden privilegiert behandelt: BGer-Urteil 1C_191/2011 vom 7.9.2011 2.4.2 mit Hinweis auf BGE 127 II 269 E. 2c; BGer-Urteil 1C_455/2009 vom 15.4.2010 E. 1.2.4.
- Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 48 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 (RPV; SR 700.1) zur Beschwerde ans Bundesgericht gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid betreffend eine Nutzungsplanung befugt. Das ARE kann auch Beschwerde vor Bundesgericht führen, wenn es sich nicht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt hat. Vor Bundesgericht kann es insbesondere dann auch Antrag auf reformatio in peius stellen: BGer-Urteil 1C_173/2011 vom 29.8.2011 E. 1.4 mit Hinweis auf BGE 136 II 359.
- Legitimation der Gemeinde hinsichtlich der Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe: LGVE 2014 IV Nr. 15.
- Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen: BGE 141 II 161.
- Bei der Prüfung der Beschwerdebefugnis im Kontext des Bau- und Planungsrechts spielt nicht bloss die räumliche Beziehungsnähe eine Rolle, sondern es sind auch weitere Gesichtspunkte mit einzubeziehen bzw. ist die Prüfung aufgrund der gesamten Verhältnisse vorzunehmen: LGVE 2019 IV Nr. 2

64 Die Rechtsmittelschrift

Das Verfahren vor Gericht ist schriftlich⁴⁰¹. Die Rechtsmittelschrift hat Antrag und Begründung zu enthalten⁴⁰². Zur Auslegung des Sinnes eines zu wenig bestimmten Begehrens kann auf die Begründung zurückgegriffen werden⁴⁰³. Enthält die Rechtsschrift Mängel, setzt die Behörde dem Eingabesteller eine angemessene Nachfrist zur Einreichung einer verbesserten Rechtsschrift⁴⁰⁴. Als unleserlich bzw. unverständlich kann etwa auch eine weitschweifige Beschwerdeschrift gelten. Gemeint sind langatmige Ausführungen und Wiederholungen einzelner Tatsachen und Rechtsfragen, die aufgrund der Verhältnisse zur Wahrung eines Anspruchs nicht erforderlich sind oder sich in keiner Weise auf das Thema des Verfahrens beziehen⁴⁰⁵.

Anzumerken ist ferner, dass ein reines „Fristerstreckungsgesuch“ keine verbesserungsfähige Rechtsschrift darstellt⁴⁰⁶. Eine Nachfrist zur Verbesserung einer Rechtsschrift kann nicht dazu dienen, überhaupt erst eine sachbezügliche Begründung nachzuliefern⁴⁰⁷. Wer also bloss ein „Fristerstreckungsgesuch“ einreicht, erhält keine Nachfrist zur Verbesserung. Werden die beanstandeten Mängel der Rechtsschrift nicht oder nicht zureichend verbessert, tritt das Gericht auf die Rechtsvorkehr androhungsgemäss nicht ein. Per Telefax oder elektronischer Post (E-Mail) übermittelte Rechtsschriften sind rechtlich an sich unbeachtlich.

In einer korrekten Rechtsmittelschrift finden sich regelmässig die folgenden Bestandteile: Bezeichnung des Rechtsmittels (Verwaltungsgerichtsbeschwerde), Name und Adresse der prozessführenden Partei und ihres (allfälligen) Rechtsvertreters, gegebenenfalls Name und Adresse der Gegenpartei und ihres (allfälligen) Rechtsvertreters, genaue Bezeichnung der Vorinstanz(en) und deren Zustelladressen, präzise formulierte, bestimmte Beschwerdeanträge. Der Hauptteil der Beschwerdeschrift umfasst eine übersichtlich gegliederte substanziierte Begründung mit der Darlegung von Sachverhaltsaspekten, den Beweismitteln und den Beweisanträgen und den rechtlichen Überlegungen, welche die Anträge der Verwaltungsgerichtsbeschwerde stützen sollen. Nicht zu vergessen ist die Unterschrift des Verfassers (§ 133 Abs. 2 VRG).

⁴⁰¹ § 26 VRG.

⁴⁰² § 133 Abs. 1 VRG.

⁴⁰³ LGVE 1988 II Nr. 29 E. 3a.

⁴⁰⁴ § 135 Abs. 2 VRG; BGer-Urteil 1A.110/2005 vom 26.8.2005.

⁴⁰⁵ ZBI 2002 S. 606.

⁴⁰⁶ LGVE 1990 III Nr. 5.

⁴⁰⁷ LGVE 1997 II Nr. 48 E. 2.

65 Weitere Rechtsschriften?

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Diese Garantie umfasst u.a. insbesondere auch das Recht, von eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue und/oder wesentliche Vorbringen enthalten. Es ist Sache der Parteien zu beurteilen, ob eine Entgegnung erforderlich ist oder nicht⁴⁰⁸. Es liegt auf der Hand, dass dieser Ansatz zuweilen Schwierigkeiten bereitet. In BGE 138 I 154 E. 2.5 hält das Bundesgericht dazu präzisierend Folgendes fest: „Die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten für alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Das schliesst aber nicht aus, bei der Konkretisierung der in Art. 29 BV enthaltenen Verfahrensgrundsätze den sachlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Behörden und Verfahrenskonstellationen Rechnung zu tragen. Zum Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der Verfahrensbeteiligten hat das Bundesgericht mit Bezug auf gerichtliche Verfahren klare Regeln aufgestellt. Danach gilt das – unbedingte – Replikrecht in gerichtlichen Verfahren⁴⁰⁹. Vor Verwaltungsbehörden gilt, wie erwähnt, immerhin das bedingte Replik- bzw. Äusserungsrecht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Danach hat die Partei das Recht, alle neuen und entscheidenden Eingaben der Gegenpartei oder der Vorinstanz zur Kenntnis und dazu Stellung zu nehmen⁴¹⁰.

66 Zur Instruktion des Gerichtsverfahrens

Sind die in § 107 Abs. 2 lit. a-g VRG aufgelisteten Sachurteilsvoraussetzungen gegeben und ist der Schriftenwechsel⁴¹¹ abgeschlossen, schreitet der prozessleitende Richter bzw. die prozessleitende Richterin zur Instruktion des Gerichtsverfahrens⁴¹². Die Instruktion umfasst die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Leitung des Verfahrens bis zum Entscheid⁴¹³. Das Instruktionsverfahren soll den rechtshängigen Prozess vor dem Kantonsgericht zur Entscheidung führen⁴¹⁴. Welcher Richterperson die Verfahrensleitung obliegt, ist in § 21 Abs. 2 und 3 GOKG geregelt. Die zitierte Geschäftsordnung unterscheidet zwei Arten der Verfahrensleitung, die umfassende und die geteilte. Die umfassende Verfahrensleitung obliegt ausschliesslich dem Instruktionsrichter oder der Instruktionsrichterin, und zwar ab der Einsetzung in allen Verfahrensphasen. Die geteilte Verfahrensleitung obliegt nach Zuweisung

⁴⁰⁸ DONATSCH, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, § 58 N 23.

⁴⁰⁹ Biaggini, Art. 29, N 20; WIEDERKEHR, Öffentliches Verfahrensrecht, N 70 mit Hinweis auf KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 234 ff.

⁴¹⁰ KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 234; WIEDERKEHR, a.a.O., N 69 ff.

⁴¹¹ §§ 133 ff. VRG.

⁴¹² § 22 Abs. 1 GO.

⁴¹³ § 40 Abs. 1 VRG.

⁴¹⁴ statt vieler: GYGI, S. 53 ff.

des Falles zum Referat bis zu dessen Zirkulation dem Instruktionsrichter oder der Instruktorin, in den übrigen Verfahrensphasen dem Präsidenten oder der Präsidentin der Abteilung oder Kammer.

Die vier Abteilungen des Kantonsgerichts haben sich (je für sich) gestützt auf § 21 Abs. 1 GOKG zu Beginn der Amtsperiode für die umfassende oder die geteilte Verfahrensleitung ausgesprochen. Die

Sind die in § 107 Abs. 2 lit. a-g VRG aufgelisteten Sachurteilsvoraussetzungen gegeben und ist der Schriftenwechsel⁴¹⁵ abgeschlossen, schreitet der prozessleitende Richter bzw. die prozessleitende Richterin zur Instruktion des Gerichtsverfahrens⁴¹⁶. Die Instruktion umfasst die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Leitung des Verfahrens bis zur Entscheidung⁴¹⁷. Das Instruktionsverfahren soll den rechtshängigen Prozess vor dem Kantonsgericht zur Entscheidung führen⁴¹⁸. Welcher Richterperson die Verfahrensleitung obliegt, ist in § 21 Abs. 2 und 3 GOKG geregelt. Die zitierte Geschäftsordnung unterscheidet zwei Arten der Verfahrensleitung, die umfassende und die geteilte. Die umfassende Verfahrensleitung obliegt ausschliesslich dem Instruktorrichter oder der Instruktorin ab der Einsetzung in allen Verfahrensphasen. Die geteilte Verfahrensleitung obliegt nach Zuweisung des Falles zum Referat bis zu dessen Zirkulation dem Instruktorrichter oder der Instruktorin, in den übrigen Verfahrensphasen dem Präsidenten oder der Präsidentin der Abteilung oder Kammer.

Die vier Abteilungen des Kantonsgerichts haben sich (jede für sich) gestützt auf § 21 Abs. 1 GOKG zu Beginn der Amtsperiode entweder für die umfassende oder die geteilte Verfahrensleitung ausgesprochen.

Die vierte Abteilung, welcher die überwiegende Anzahl der Verwaltungsgerichtsbeschwerden zugewiesen sind, hat sich für die umfassende Verfahrensleitung entschieden, wonach dem Instruktorrichter bzw. der Instruktorin gemäss § 21 Abs. 2 GOKG in allen Verfahrensphasen die alleinige Verfahrensleitung zukommt. Diese für die Instruktion zuständige Gerichtsperson ist insbesondere befugt, an Stelle der entscheidenden Behörde verfahrensleitende Verfügungen zu treffen sowie Beweise abzunehmen und zu sichern. Beizufügen bleibt, dass bestimmte Teile der Verfahrensleitung und Instruktion gemäss § 22 Abs. 5 GOKG den Gerichtsschreibern übertragen werden können.

⁴¹⁵ §§ 133 ff. VRG.

⁴¹⁶ § 22 Abs. 1 GOKG.

⁴¹⁷ § 40 Abs. 1 VRG.

⁴¹⁸ statt vieler: GYGI, S. 53 ff.

67 Zur aufschiebenden Wirkung der Beschwerde

Der Beschwerde an das Kantonsgericht kommt – Ausnahmen vorbehalten – von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu⁴¹⁹. Das bedeutet, dass der angefochtene Entscheid während der Dauer des Gerichtsverfahrens grundsätzlich keine Wirkung entfaltet. Es ist aber festzuhalten, dass der Suspensiveffekt bei negativen Verfügungen, beispielsweise bei einer Abweisung eines Begehrens oder bei einem Nichteintreten auf ein Gesuch, nichts bewirkt⁴²⁰. Analoges gilt, falls eine Sache zur weiteren Prüfung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird⁴²¹. In einer solchen Situation kann gegebenenfalls der Erlass von vorsorglichen Massnahmen⁴²² hilfreich sein, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen zu schützen⁴²³.

Vorinstanzen können von sich aus oder auf Antrag hin die sofortige Vollstreckbarkeit einer Verfügung, die keine Geldleistung betrifft, anordnen bzw. einer allfälligen Beschwerde dagegen die aufschiebende Wirkung entziehen⁴²⁴. Geldleistungen im Sinne von § 131 Abs. 2 VRG sind nur solche Geldzahlungen, die der Betroffene an das Gemeinwesen zu entrichten hat. Betrifft eine Verfügung demgegenüber eine Geldleistung des Gemeinwesens an den Betroffenen, kann die aufschiebende Wirkung der Beschwerde ausgeschlossen werden⁴²⁵.

Die Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung müssen im Entscheid nachvollziehbar dargelegt werden, denn der Entzug ist nicht der Regelfall, sondern bildet die Ausnahme, die durch besonders qualifizierte Gründe gerechtfertigt sein muss. Bereits in einem Urteil aus dem Jahr 1973 entschied das Verwaltungsgericht, dass solche Gründe insbesondere vorhanden sein können, wenn aus sicherheitspolizeilichen, gesundheitspolizeilichen oder ähnlichen Interessen die unverzügliche Wiederherstellung des vorschriftsgemässen Zustandes dringend erforderlich sei⁴²⁶. Dabei ist im Rahmen einer Interessenabwägung sorgfältig zu prüfen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die vorläufige Aufrechterhaltung des Zustandes angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein Beurteilungsspielraum zu. Im Allgemeinen wird sie ihren

⁴¹⁹ LGVE 1992 II Nr. 48.

⁴²⁰ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 183/184; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.33; MERKLI, Vorsorgliche Massnahmen und die aufschiebende Wirkung bei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiären Verfassungsbeschwerden, in: ZBI 2008 S. 416 ff., insbes. S. 424 f.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1320.

⁴²¹ § 140 Abs. 2 VRG.

⁴²² § 45 VRG.

⁴²³ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 183 ff.; CAVELTI/VÖGELI, N 1105; SEILER, Praxiskommentar zum VwVG, N 66 und 67 zu Art. 55; MERKLI, Vorsorgliche Massnahmen und die aufschiebende Wirkung bei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiären Verfassungsbeschwerden, in: ZBI 2008, S. 416 ff., insbes. S. 424.

⁴²⁴ § 131 Abs. 1 u. 2 VRG.

⁴²⁵ LGVE 2006 II Nr. 38.

⁴²⁶ LGVE 1974 II Nr. 123.

Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen⁴²⁷.

Gegebenenfalls lassen sich mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung gefährdete Interessen während des Verfahrens vor Gericht nicht in gebotenem Mass sicherstellen. Für diesen Fall können für die Dauer des Prozesses unter Umständen vorsorgliche Massnahmen getroffen werden⁴²⁸. Sie sind in erster Linie dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen⁴²⁹. Für den Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers sowie die Interessen der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit gegeneinander abzuwägen⁴³⁰. Zuständig für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen vor Gericht ist die Abteilungspräsidentin bzw. der Abteilungspräsident bzw. die Richterperson, der diese Aufgabe übertragen worden ist⁴³¹.

68 Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht

Das Verfahren vor Gericht ist vom Untersuchungsgrundsatz und vom Prinzip der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht. Der Untersuchungsgrundsatz besagt, dass das Gericht von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen hat⁴³². Nach dem Untersuchungsgrundsatz ist es für die Beschaffung des entscheidrelevanten Tatsachenmaterials, d.h. für die Ermittlung des massgeblichen Sachverhaltes verantwortlich⁴³³. Der Untersuchungsgrundsatz gilt hier wie dort nicht uneingeschränkt. Er findet seine Entsprechung in den verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien⁴³⁴ und namentlich in der in § 133 Abs. 1 VRG aufgestellten Begründungspflicht⁴³⁵. Die Parteien haben mit anderen Worten an der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes beizutragen⁴³⁶. Diese Pflicht kann sich aus dem Gesetz oder aus der Natur des zu beurteilenden Rechts ergeben. Kann von Privaten nach den besonderen Umständen eine Äusserung oder eine Haltung erwartet werden und bleibt eine solche aus, so hat der Richter nicht nach Tatsachen zu forschen, die sich nicht aus den Akten ergeben. Verweigern Beteiligte in einem Verfahren, das durch ihr Begehren eingeleitet worden ist, die zumutbare Mitwirkung, muss das Gericht auf ihr Begehren nicht eintreten⁴³⁷.

⁴²⁷ BGE 110 V 45.

⁴²⁸ LGVE 1998 II Nr. 56.

⁴²⁹ § 45 VRG.

⁴³⁰ GYGI, S. 244.

⁴³¹ § 19 Abs. 3 lit. f. GOKG und § 20 Abs. 1 GOKG.

⁴³² GYGI, S. 206.

⁴³³ BERTSCHI, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, Vorbem. zu §§ 19-28a, N 26.

⁴³⁴ LGVE 1982 II Nr. 36 E. 3.

⁴³⁵ GYGI, S. 208 ff.; LGVE 1992 II Nr. 47.

⁴³⁶ § 55 Abs. 1 VRG.

⁴³⁷ § 55 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 VRG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1630.

Zu beachten ist sodann das Rügeprinzip⁴³⁸. Diese weitere Prozessmaxime konkretisiert die Rollenverteilung zwischen den Parteien und der Behörde in Bezug auf die Sachverhaltsfeststellung sowie mit Bezug auf die Rechtsanwendung⁴³⁹. In zentraler Hinsicht wird mit dieser Prozessmaxime darauf hingewiesen, dass das Gericht nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist⁴⁴⁰. Prinzipiell werden daher nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht⁴⁴¹. Nach ständiger Praxis muss die beschwerdeführende Partei darlegen, in welchen Punkten der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben oder abzuändern ist⁴⁴². Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes hat das Gericht den Sachverhalt grundsätzlich nur dort abzuklären bzw. besser abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass es von einer Partei auf solche – wirkliche oder vermeintliche – Fehler hingewiesen wird, sei es, dass es sie selber feststellt⁴⁴³.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Gericht zusätzliche Abklärungen nur vornimmt oder veranlasst und von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen nur prüft, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten dazu Anlass besteht⁴⁴⁴. Es kann vom Gericht nicht verlangt werden, angefochtene Verfügungen und Entscheide ungeachtet der Vorbringen der prozessführenden Partei auf sämtliche mögliche Rechtsfehler zu untersuchen⁴⁴⁵. Gilt es allerdings, erhebliche öffentliche Interessen zu wahren, ist das Gericht berechtigt (und auch verpflichtet), ohne entsprechende Rüge die Beweismittel zu würdigen oder die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gegebenenfalls zu ergänzen⁴⁴⁶.

69 Rechtliches Gehör

Der Anspruch auf rechtliches Gehör prägt das Verfahren vor Gericht. Der Anspruch ist als selbständiges Grundrecht verankert⁴⁴⁷. Er stellt einen wichtigen – und deshalb eigens aufgeführten – Teilaspekt des allgemeineren Grundsatzes des fairen Verfahrens dar⁴⁴⁸. Die BV

⁴³⁸ LGVE 2005 I Nr. 41 E. 3, mit Verweis auf LGVE 1998 II Nr. 57.

⁴³⁹ einlässlich: WALDMANN, Brennpunkte, S. 19 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

⁴⁴⁰ dazu: GLANZMANN-TARNUTZER, in: AJP 2007, insbes. S. 845/846.

⁴⁴¹ GYGI, S. 214 ff.; vgl. LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b.

⁴⁴² LGVE 1998 II Nr. 57 mit Verweis auf: LGVE 1994 II Nr. 10 E. 1c, 1992 II Nr. 47 E. 3a, LGVE 1985 II Nr. 5 E. 1b.

⁴⁴³ LGVE 1975 II Nr. 75.

⁴⁴⁴ BGE 110 V 52 E. 4a.

⁴⁴⁵ WALDMANN, Brennpunkte, S. 25.

⁴⁴⁶ so auch: CAVELTI/VÖGELI, N 634.

⁴⁴⁷ Art. 29 Abs. 2 BV.

⁴⁴⁸ BGE 129 I 88 E. 4.1.

fasst die Verfahrensrechte im Anschluss an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum rechtlichen Gehör zusammen⁴⁴⁹. Der Gehalt des Anspruchs ist vielschichtig.

Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift⁴⁵⁰. Zum Gehörsanspruch zählt insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern⁴⁵¹.

Das Recht auf Akteneinsicht umfasst in erster Linie den Anspruch, die Akten am Sitz der Behörde einzusehen und daraus Notizen zu machen⁴⁵². Einsicht genommen werden kann in jedes dem Gericht eingereichte Aktenstück bzw. in jede Stellungnahme, unabhängig davon, ob darin neue Tatsachen oder Argumente enthalten sind und ob sie das Gericht tatsächlich zu beeinflussen vermögen⁴⁵³. Einzig verwaltungsinterne Akten unterliegen dem Grundsatz nach dem Recht auf Einsicht nicht. Dazu zählen beispielsweise interne Stellungnahmen, Entwürfe, Anträge oder Notizen⁴⁵⁴. Mit dieser Einschränkung will man verhindern, dass die ganze Meinungsbildung der Verwaltung vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Diese Einschränkung darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass sämtliche Akten, die entscheiderelevant sind oder sein können, dem Akteneinsichtsrecht unterstellt sind⁴⁵⁵. Dies gilt grundsätzlich auch für die von einer Partei eingereichte Kostennote⁴⁵⁶. Unter Umständen steht den Parteien das Recht zu, Fotokopien zu verlangen, sofern dies ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist der Aufwand bei grossformatigen Plankopien unverhältnismässig⁴⁵⁷.

Ein bedeutsamer Aspekt des rechtlichen Gehörs betrifft weiter die Pflicht zur Begründung von Entscheiden, weshalb auch dieser Teilgehalt des Gehörsanspruchs hier kurz rekapituliert wird. Gemäss § 110 Abs. 1 lit. c VRG enthält die Ausfertigung eines Entscheides u.a. die Begründung, bestehend aus einer kurz gefassten Darstellung des Sachverhalts, die Anträge der Parteien sowie die Erwägungen. Das kantonale Recht entspricht den vom Bundesgericht zu Art. 29 Abs. 2 BV entwickelten Grundsätzen, verlangt aber zusätzlich, dass die Begründung

⁴⁴⁹ MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 510; RHINOW, Die Bundesverfassung 2000, S. 216/217.

⁴⁵⁰ statt vieler: KIENER/KÄLIN, S. 418.

⁴⁵¹ BGE 127 I 54, 124 I 242 E. 2; 122 I 55, 122 V 158; LGVE 1998 II Nr. 2, 1997 II Nrn. 3 und 21; GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 30 ff. zu § 8.

⁴⁵² LGVE 2007 I 53.

⁴⁵³ BGE 133 II 102, E. 4.3-4.6.

⁴⁵⁴ illustrativ: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6604/2010 vom 29.6.2011, E. 5.

⁴⁵⁵ MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Rz. 3.93.

⁴⁵⁶ BGer-Urteil 1C_147/2008 vom 11.11.2008 E. 3; BGer-Urteil 1C_40/2008 vom 5.5.2008 E. 4.

⁴⁵⁷ ALBERTINI, S. 252 mit Hinweis auf BGE 108 Ia 7, E. 2c.

an sich im Entscheid selbst enthalten sein muss. Durch die angemessene Begründung erhält der Betroffene die Möglichkeit, sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben, um dagegen allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen⁴⁵⁸. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Die Begründungspflicht zwingt die Behörden, ihre Motive offen zu legen. Dadurch werden sachfremde Motive zurückgedrängt.

Dem Grundsatz nach werden an die Begründungsdichte keine allzu hohen Anforderungen gestellt. Es ist aber zu unterstreichen, dass komplexe Fragen oder Streitsachen, die der Behörde einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumen, nach überzeugenden Begründungen rufen⁴⁵⁹. Bei alledem ist zu betonen, dass sich das Gericht nicht ausdrücklich mit jedem Sachvorbringen oder jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Es darf sich in der Begründung auf diejenigen Argumente stützen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegt⁴⁶⁰.

70 Gehörsverletzung und Heilung

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller oder selbständiger Natur⁴⁶¹. Das hat zur Folge, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör feststellt, den angefochtenen Entscheid grundsätzlich aufhebt, ohne Rücksicht darauf, ob die nachzuholende Anhörung die Beurteilung der Sache beeinflussen bzw. die entscheidende Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht⁴⁶². Wegen der formellen Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör sind entsprechende formelle Rügen in der Regel vor den übrigen Vorbringen zu behandeln. Nach der Praxis des Bundesgerichts darf eine Gehörsverletzung geheilt werden, wenn der missachtete Anspruch im Rechtsmittelverfahren nachträglich erfüllt werden kann. Dabei ist erforderlich, dass die Gerichtsinstanz mit umfassender und freier Überprüfungsbefugnis ausgestattet ist, diese Kognition im konkreten Fall auch wahrnimmt und die Anhörung tatsächlich nachgeholt wird. Eine Heilung wird bei einer schwerwiegenden Verletzung des Gehörsanspruchs in der Regel vermieden⁴⁶³. Ausnahmsweise kann selbst eine Gehörsverletzung geheilt werden, wenn und soweit eine Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf führen würde. Voraussetzung dafür ist, dass das Gericht über die gleiche Kognition verfügt wie die Vorinstanz⁴⁶⁴.

⁴⁵⁸ BIAGGINI, N 25 zu Art. 29 mit zahlreichen Hinweisen; WALDMANN/BICKEL, N 103 zu Art. 29 VwVG.

⁴⁵⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1707.

⁴⁶⁰ WALDMANN/BICKEL, N 103 zu Art. 29 VwVG mit Hinweisen.

⁴⁶¹ BIAGGINI, Art. 29, N 26

⁴⁶² MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 67.

⁴⁶³ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 67 mit Hinweisen; illustrativ: BGE 137 I 198 E. 2.6.

⁴⁶⁴ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 273.

71 Massgebliche Verhältnisse

Wenden wir uns dem Streitgegenstand zu. Die Rede ist von jenem Bestandteil der Streitsache, der – auf Antrag der beschwerdeführenden Partei – dem Gericht zur Überprüfung unterbreitet worden ist und damit das eigentliche Thema des Gerichtsverfahrens bildet. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht befunden hat, fallen von vornherein nicht in die Beurteilungszuständigkeit des Gerichts. Mit andern Worten geht der Streitgegenstand nicht über das hinaus, was die Vorinstanz geregelt hat⁴⁶⁵. Werden vor Gericht Begehren gestellt, wober die Vorinstanz nicht befunden hat, und kann der Streitgegenstand nicht ausgedehnt werden, wird darauf nicht eingetreten.

Soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind für die Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids massgebend⁴⁶⁶. Amtet das Gericht als einzige Rechtsmittelinstanz sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheids des Gerichts zu beachten⁴⁶⁷. In vielen Belangen amtet das Kantonsgericht innerkantonal als einzige Rechtsmittelinstanz, so in der Regel bei bau- und planungsrechtlichen Streitsachen⁴⁶⁸.

Art. 110 BGG gibt vor, dass die kantonale gerichtliche Vorinstanz des Bundesgerichts den rechtserheblichen Sachverhalt frei zu überprüfen hat⁴⁶⁹. Vor diesem Hintergrund müssen im Verfahren vor Gericht neue Tatsachen und Beweismittel zugelassen werden. Etwas anderes käme einer Verletzung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV gleich, denn diese Verfassungsbestimmung verlangt die uneingeschränkte Sachverhalts- und Rechtskontrolle durch ein Gericht. Der Bundesgesetzgeber hat die umfassende Sachverhaltskontrolle mit Art. 110 BGG als Aufgabe der Rechtspflege kantonalen Instanzen zugewiesen. In § 154 Abs. 2 VRG ist aber festgehalten, dass die Parteien neue Tatsachen nur vorbringen könnten, soweit der angefochtene Entscheid dazu Anlass gibt. Eine konsequente Anwendung dieser kantonalen Rechtspflegebestimmung, die auf Verfahren vor dem Kantonsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz zugeschnitten ist, enthält ein Novenverbot. Nach dem Gesagten würde die konsequente Anwendung dieser Bestimmung gegen Bundesrecht verstossen⁴⁷⁰. Die Bestimmung ist folglich bundesrechtskonform auszulegen⁴⁷¹.

⁴⁶⁵ BGE 125 V 414 E. 1a mit Hinweisen, 121 V 219 ff.; LGVE 2000 II Nr. 50 E. 2a.

⁴⁶⁶ § 153 VRG; LGVE 2000 II Nr. 5 E. 4a; LGVE 2002 II Nr. 4 E. 6c.

⁴⁶⁷ § 156 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 146 VRG.

⁴⁶⁸ insbes. § 206 PBG.

⁴⁶⁹ Art. 110 BGG; dazu: EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar zum BGG, N 17 u. 18 zu Art. 111.

⁴⁷⁰ BGE 135 II 369 E. 3.3; ferner: BGer-Urteil 2C_690/2010 vom 25.1.2011 E. 2.1; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 362 vom 8.7.2011 E. 1b; WIRTHLIN, Verwaltungsrechtspflege, N 30 ff. zu §§ 152 ff.

⁴⁷¹ BGer-Urteil 2C_690/2010 vom 25.1.2011 E. 2.1.

72 Hinweise zum Beweisverfahren

Rechtserhebliche Sachumstände, die für den Ausgang des Verfahrens wesentlich erscheinen, sind beweisbedürftig. Dies gilt dem Grundsatz nach selbst für Sachumstände, die nicht bestritten sind. Das Beweisverfahren wird durch die Grundsätze des Amtsbetriebes und des Untersuchungsgrundsatzes geprägt. Das VRG erwähnt eine ganze Anzahl Beweismittel, die in der Praxis bedeutsam sind. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse hat sich das Gericht unvoreingenommen davon zu überzeugen, ob sich die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegenden Tatsachen zugetragen haben oder nicht. Dabei ist sorgfältig und gewissenhaft vorzugehen, damit das Gericht seinen Entscheid verantworten und sachlich begründen kann. Die Verfahrensbeteiligten haben mitzuwirken. Sind die Beweise abgenommen, unterliegen deren Ergebnisse der pflichtgemässen Würdigung⁴⁷².

Das Beweisverfahren liegt in den Händen der mit der Streitsache betrauten Instruktionsrichterson. Bevor die zuständige Gerichtsperson Beweismassnahmen ins Auge fasst, muss geklärt werden, ob der rechtserhebliche Sachverhalt nicht anhand der Akten erhoben werden kann. Weiter ist zu prüfen, ob ein beantragtes Beweismittel geeignet ist, Feststellungen zu strittigen Sachverhaltsaspekten zu liefern. So kann beispielsweise der Augenschein nicht dazu dienen, das Erscheinungsbild eines noch nicht realisierten Projektes in der Umgebung differenziert zu würdigen⁴⁷³. Offenkundiges oder allgemein Bekanntes (Gerichtsnotorisches) muss nicht bewiesen werden.

Eine Tatsache gilt als bewiesen, sobald die entscheidende Behörde die Überzeugung gewinnt, dass sie so wie behauptet oder angenommen gegeben ist. Die Behörde verfügt bei der Beweiswürdigung über einen grossen Ermessensspielraum⁴⁷⁴.

Das rechtliche Gehör verlangt, dass angebotene Beweise abzunehmen sind. Davon darf abgewichen werden, sofern aufgrund bereits abgenommener Beweise der rechtlich erhebliche Sachverhalt genügend geklärt erscheint und ohne Willkür die Annahme getroffen werden kann, die gewonnene Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (antizipierte Beweiswürdigung)⁴⁷⁵. Der Richter kann das Beweisverfahren auch schliessen, wenn Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder das Beweismittel offensichtlich untauglich ist.

⁴⁷² LGVE 1996 II Nr. 39.

⁴⁷³ BGer-Urteil 1A.3/2003 vom 6. August 2003 E. 2.

⁴⁷⁴ LGVE 1998 II Nr. 46 E. 6b.

⁴⁷⁵ BIAGGINI, Art. 29, N 22 (u.a.) mit Hinweis auf BGE 141 I 60 E. 3.3.

73 Die gesetzlichen Beweismittel

Um den rechtserheblichen Sachverhalt abzuklären, verwendet das Gericht in erster Linie die im VRG vorgesehenen Beweismittel⁴⁷⁶. Die Aufzählung der Beweismittel im Gesetz ist nicht abschliessend⁴⁷⁷. Andere Beweise sind zulässig, soweit sie beweistauglich sind⁴⁷⁸. Bei den gesetzlichen Beweismitteln handelt es sich um die Folgenden:

- Urkunde (§§ 60 ff. VRG)
- Amtsbericht (§ 70 VRG)
- Beweisauskunft (§ 71 VRG)
- Zeugenbeweis (§§ 73 ff. VRG)
- Parteieinvernahme (§§ 88 ff. VRG)
- Gutachten (§§ 93 ff. VRG)
- Augenschein (§§ 100 ff. VRG)

74 Urkunden

Die luzernische Verfahrensordnung unterscheidet zunächst zwischen privaten Urkunden (§ 60 VRG) und öffentlichen⁴⁷⁹. Öffentliche Urkunden sind die in amtlicher Eigenschaft (von öffentlich-rechtlichen Angestellten oder Notaren) und unter Beachtung der Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensvorschriften erstellten Schriftstücke. Gemäss § 61 Abs. 2 VRG erbringen diese für die durch sie bezeugten Tatsachen den vollen Beweis, solange nicht ihre Unechtheit oder die Unrichtigkeit ihres Inhaltes nachgewiesen ist⁴⁸⁰.

Parteien und Dritte sind verpflichtet, in ihrem Besitze befindliche Urkunden auf Verlangen des Gerichts einzureichen. Wenn sie einen (anerkannten) Grund für eine Editionsverweigerung geltend machen können, sind sie davon befreit⁴⁸¹. Parteien und Dritte können die Einreichung von Urkunden nämlich verweigern, soweit sich diese auf Tatsachen beziehen, worüber der Besitzer bei der Partei- bzw. Zeugeneinvernahme die Aussage verweigern könnte⁴⁸². Ist die Verweigerung indes nur gerade für Teile der Urkunde begründet, die sich durch geeignete Massnahmen der Einsicht entziehen lassen, besteht die Editionsspflicht unter dem Vorbehalt entsprechender Anordnungen⁴⁸³. Wenn eine Partei oder Dritte sich unberechtigterweise weigern, eine angefochtene Urkunde einzureichen, oder wenn sie die Urkunde absichtlich beseitigen oder untauglich machen, kann eine Ordnungsbusse verhängt werden⁴⁸⁴.

⁴⁷⁶ § 54 Abs. 1 VRG.

⁴⁷⁷ vgl. auch: MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 60.

⁴⁷⁸ § 54 Abs. 2 VRG; LGVE 1997 II Nr. 2 E. 6a.

⁴⁷⁹ § 61 VRG.

⁴⁸⁰ § 61 Abs. 2 VRG.

⁴⁸¹ § 63 VRG.

⁴⁸² § 64 Abs. 1 VRG.

⁴⁸³ § 64 Abs. 2 VRG.

⁴⁸⁴ § 69 VRG.

75 Amtsbericht

Das Verwaltungsgericht kann von anderen Behörden und Personen, die amtliche Funktionen ausüben schriftliche oder mündliche Amtsberichte zum Nachweis von Tatsachen einholen, über die sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit Auskunft erteilen können⁴⁸⁵. Mit diesem Beweismittel geht es dem Gericht darum, sich amtliches Fachwissen zu beschaffen. Bei Streit- sachen, die nach hohem technischem Sachverstand rufen, drängt sich dieses Beweismittel in der Praxis regelmässig auf. Es kann so nicht selten effektiv eine Expertise ersetzen. Gegebenenfalls muss die um einen Amtsbericht ersuchte Amtsperson das Amtsgeheimnis beachten⁴⁸⁶. Diesfalls kommt das Gericht nicht darum herum, gegebenenfalls bei der zuständigen Behörde um die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht zu ersuchen⁴⁸⁷. Dabei gilt es zu beachten, dass das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der Rechtsordnung das anvisierte Auskunftsinteresse in aller Regel zu stützen vermag⁴⁸⁸.

76 Beweisauskunft

Das Gericht kann bei Bedarf auch von Privatpersonen schriftliche oder mündliche Beweisauskünfte einholen⁴⁸⁹. Mündlich eingeholte Beweisauskünfte werden protokolliert⁴⁹⁰. Für unrichtige Beweisauskünfte kann das Gericht die Straffolgen nach dem Übertretungsstrafgesetz androhen. In diesem Falle sind die Vorschriften über das Recht zur Verweigerung der Zeugenaussage sinngemäss anwendbar⁴⁹¹.

77 Zeugenbeweis

Als Zeugen kommen Personen in Frage, die weder Partei sind noch der Parteibefragung unterstellt werden können. Für jeden Zeugen ist Urteilsfähigkeit vorauszusetzen. Für die Zeugnissfähigkeit von Kindern wird auf eine starre Altersgrenze verzichtet. Immerhin muss beachtet werden, dass Kinder unter 15 Jahren und Personen mit stark beeinträchtigter Wahrnehmungs- und Denkfähigkeit nur als Zeugen einvernommen werden dürfen, wenn ihr Zeugnis unerlässlich ist und die Einvernahme ihnen nicht zum Schaden gereicht. Wenn nötig, lässt das Gericht bei der Befragung Personen mit Sachkunde und Erfahrung mitwirken⁴⁹². Die

⁴⁸⁵ § 70 Abs. 1 VRG.

⁴⁸⁶ § 52 Abs. 1 PG.

⁴⁸⁷ § 52 Abs. 3 PG.

⁴⁸⁸ MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, N 20 zu Art. 10.

⁴⁸⁹ § 71 Abs. 1 VRG.

⁴⁹⁰ § 71 Abs. 2 VRG.

⁴⁹¹ § 71 Abs. 3 VRG.

⁴⁹² § 74 Abs. 1 und 2 VRG.

Zeugnispflicht ist eine öffentlich-rechtliche Pflicht, der nur extraterritoriale Personen nicht unterstellt sind. Falsches Zeugnis wird mit empfindlicher Strafe bedroht⁴⁹³. Personen, die ein Zeugnisverweigerungsrecht geltend machen können, sind von der Aussage befreit.

Zeugen können die Aussage verweigern, soweit sie glaubhaft machen, dass die Beantwortung bestimmter Fragen sie oder einen ihrer Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung aussetzen oder in der Ehre schwerwiegend blossstellen würde⁴⁹⁴. Als Angehörige der Partei gelten der Ehegatte, der oder die Verlobte, Blutsverwandte in der geraden Linie, Stiefeltern oder Stiefkinder, Schwiegereltern, Schwiegersöhne oder Schwiegertöchter, Blutsverwandte oder Verschwägerte in der Seitenlinie bis zum Grad der Geschwisterkinder, Ehegatten von Geschwistern des eigenen Ehegatten, Adoptiveltern und Adoptivkinder sowie Pflegeeltern und Pflegekinder⁴⁹⁵.

Die Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung ist gegeben, wenn der Zeuge als Folge seiner wahrheitsgetreuen Antworten mit der Einreichung einer Strafuntersuchung gegen sich oder seine Angehörigen rechnen muss. Eine schwere Beeinträchtigung der Ehre liegt vor, wenn über ein nach objektiven Massstäben unehrenhaftes, den sittlichen Wert einer Person herabsetzendes Verhalten ausgesagt werden müsste.

Weiter können Zeugen die Beantwortung bestimmter Fragen verweigern, soweit sie glaubhaft machen, dass die Beantwortung sie unmittelbar am Vermögen schädigen würde⁴⁹⁶.

Schliesslich sei an dieser Stelle an das Zeugnisverweigerungsrecht bestimmter Berufsgruppen, namentlich Behördenmitglieder, Beamte, Geistliche, Anwälte, Urkundspersonen, Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Hebammen und ihre Hilfspersonen, erinnert. Diese Personengruppen sind von der Aussagepflicht befreit, soweit sie nach dem öffentlich-rechtlichen Personalrecht, nach Art. 320/321 StGB oder nach anderen Gesetzen durch ihr Berufsgeheimnis gebunden sind⁴⁹⁷.

Gemäss Art. 13 Abs. 1 BGFA unterstehen Anwälte zeitlich unbegrenzt dem Berufsgeheimnis über alles, was ihnen infolge ihres Berufes von ihrer Klientschaft anvertraut worden ist. Beizufügen ist, dass das Anwaltsgeheimnis nur gegenüber der eigenen Klientschaft besteht. Es erstreckt sich nicht auf die Gegenpartei oder Drittpersonen⁴⁹⁸. Die Entbindung verpflichtet sie dabei nicht zur Preisgabe von Anvertrautem⁴⁹⁹. Dass mit dieser Bestimmung eine prozessrechtliche Regelung geschaffen wurde, welche gegebenenfalls in materiellem Widerspruch

⁴⁹³ § 76 VRG mit Verweis auf Art. 307-309 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB].

⁴⁹⁴ § 77 lit. a VRG.

⁴⁹⁵ § 14 Abs. 1 lit. b Ziff. 1-5 VRG.

⁴⁹⁶ § 77 lit. b VRG.

⁴⁹⁷ § 78 VRG.

⁴⁹⁸ LGVE 2006 I Nr. 46.

⁴⁹⁹ Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BGFA.

zu verschiedenen kantonalen Prozessordnungen stand, war dem Gesetzgeber bewusst. Die bundesrechtliche Regelung geht mit Blick auf die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) vor⁵⁰⁰.

Der Entscheid über die Gewährung des Zeugnisverweigerungsrechts ist ein prozessleitender Zwischenentscheid⁵⁰¹, worüber der instruierende Richter bzw. die instruierende Richterin zu befinden hat.

Die Zeugenaussage wird protokolliert. Das Protokoll wird dem Zeugen vorgelesen oder zum Lesen gegeben⁵⁰². Wenn der Zeuge trotz gehöriger Vorladung ohne begründete Entschuldigung zur Einvernahme nicht erscheint oder die Aussage unberechtigterweise verweigert, kann die Instruktionsinstanz eine Ordnungsbusse verhängen⁵⁰³. Das Gericht kann ferner einen säumigen Zeugen polizeilich zuführen lassen und ihm, wenn er die Aussage trotz verhängter Ordnungsbusse weiter verweigert, Strafe wegen Ungehorsams nach Art. 292 StGB androhen⁵⁰⁴.

78 Parteieinvernahme und Beweisaussage

Bei Bedarf lädt die instruierende Gerichtsperson eine Partei ein, förmlich und ergänzend zu ihren in den Rechtsschriften bereits wiedergegebenen Vorbringen Ausführungen zum Sachverhalt vorzutragen⁵⁰⁵. Der Beweiswert solcher Aussagen hängt von der Glaubwürdigkeit der Partei ab. An dieser Stelle sei auf den besonderen Wert der Aussage der ersten Stunde hingewiesen. Diese ist erfahrungsgemäss unbefangener und zuverlässiger als bewusst oder unbewusst von nachträglichen Überlegungen geprägte Darstellungen⁵⁰⁶.

Wenn die Ergebnisse der eher formloseren Parteiaussage nicht genügen, kann die Gerichtsperson die Partei förmlich zur Wahrheit ermahnen und zur eigentlichen „Beweisaussage“ verhalten⁵⁰⁷. Beizufügen ist, dass eine „falsche Beweisaussage“ nach Art. 306 StGB mit Strafe bedroht ist, denn die zitierte Bestimmung findet ausdrücklich auch auf das Verwaltungsgerichtsverfahren Anwendung⁵⁰⁸.

⁵⁰⁰ vgl. GVP 2003 Nr. 88 mit Hinweisen auf die Materialien.

⁵⁰¹ § 128 Abs. 3 lit. f VRG.

⁵⁰² § 85 Abs. 1 VRG.

⁵⁰³ § 86 Abs. 1 VRG.

⁵⁰⁴ § 86 Abs. 2 VRG.

⁵⁰⁵ § 88 VRG.

⁵⁰⁶ BGE 121 V 47.

⁵⁰⁷ § 89 VRG.

⁵⁰⁸ Art. 309 lit. a StGB.

Auch die Partei kann gegebenenfalls die Aussage verweigern. Die Gründe der Aussageverweigerung entsprechen dem Zeugnisverweigerungsrecht⁵⁰⁹. Um Wiederholungen zu vermeiden sei auf entsprechende Hinweise unter den Ausführungen zum Zeugenbeweis verwiesen.

79 Gutachten

Wenn die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts besondere Fachkenntnisse erfordert, die dem Gericht fehlen und die insbesondere auch nicht von einem beizuziehenden Fachrichter in die Entscheidungsfindung einfließen können, ernennt der Instruktionsrichter – entweder auf Antrag der Parteien oder von Amtes wegen – einen Sachverständigen (Gutachter/Experten). Der Gutachter ist strikte zur Unparteilichkeit verpflichtet⁵¹⁰.

In der Regel gibt die instruierende Behörde den Parteien zunächst Gelegenheit, gegen den von ihr in Aussicht genommenen Experten Einwendungen zu erheben. Zu denken ist an fachliches Ungenügen oder – was in der Praxis häufiger geltend gemacht wird – Befangenheit. Die Ausstandsbestimmungen des VRG⁵¹¹ sind dabei sinngemäss heranzuziehen⁵¹². Anwendbar ist in diesem Kontext insbesondere § 14 Abs. 1 lit. g VRG. Danach kann eine Person nicht als Experte mitwirken, wenn sie in einer konkreten Streitsache – von objektiver Warte aus – als befangen erscheint. Befangenheit ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Experten zu erwecken. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten des Gutachters oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. In beiden Fällen wird aber nicht verlangt, dass der Gutachter deswegen tatsächlich befangen ist. Es genügt, dass Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtungsweise geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu begründen⁵¹³.

Wer den Ausstand eines Gutachters verlangen will, hat den Einwand im Verfahren rechtzeitig geltend zu machen. Dies gebietet der Grundsatz von Treu und Glauben. Generell ist es nicht zulässig, formelle Rügen, welche in einem früheren Stadium des Verfahrens hätten geltend gemacht werden können, bei ungünstigem Ausgang noch später vorzubringen⁵¹⁴. Nur ausnahmsweise kann das Gericht gestützt auf § 106 Abs. 2 VRG auf ein verspätetes Ausstandsgesuch eintreten⁵¹⁵.

⁵⁰⁹ § 91 VRG.

⁵¹⁰ § 94 Abs. 2 VRG.

⁵¹¹ §§ 14-16.

⁵¹² § 93 Abs. 2 VRG.

⁵¹³ BGE 124 I 123 E. 3a.

⁵¹⁴ BGE 111 Ia 161 E. 1a.

⁵¹⁵ LGVE 1991 II Nr. 44.

80 Augenschein

Der Augenschein ist die Beweiserhebung durch eigene Sinneswahrnehmung. Das Beweismittel ist das Objekt dieser Wahrnehmung. Ein Augenschein kann grundsätzlich alle äusseren Begebenheiten (Sachen, Personen, Verhältnisse) betreffen, die durch Seh-, Gehörs-, Geruchs-, Geschmacks- oder den Tastsinn wahrgenommen werden können⁵¹⁶.

Einem Begehren um Durchführung des Augenscheins folgt das Gericht (aus Gründen der Verfahrensökonomie) prinzipiell dann nicht, wenn sich der rechtserhebliche Sachverhalt mit genügender Klarheit aus den Akten – etwa anhand von Modellen, Plänen, Photo-, Video- und Audioaufnahmen – herleiten lässt. Angesichts einer hinreichend dichten Aktenlage ist in der Regel auch nicht zu ersehen, inwiefern erst die Durchführung eines Augenscheins dem Gericht zuverlässige Erkenntnisse für eine Beurteilung liefern könnte.

Die Parteien (und Dritte) haben die Durchführung eines Augenscheins zu dulden⁵¹⁷. Sie können die Durchführung nur ablehnen, soweit sich der Augenschein auf Tatsachen bezieht, wober sie bei Partei- bzw. Zeugeneinvernahmen die Aussage verweigern könnten⁵¹⁸.

Die Parteien haben Anspruch darauf, zum Augenschein eingeladen zu werden, andernfalls wird ihnen das rechtliche Gehör beschnitten⁵¹⁹. Die Zustellung eines Protokolls über strittige Sachverhaltsaspekte genügt diesfalls nicht⁵²⁰. Gegen die in der Praxis häufig vorkommende bloss Besichtigung der Streitsache – ohne Anwesenheit der Beteiligten – ist mit Blick auf das rechtliche Gehör nichts einzuwenden. Dieses Vorgehen mag indes nur gerade als Orientierungshilfe dienlich sein. Wenn es aber darum geht, einen umstrittenen Sachverhalt vor Ort wahrzunehmen, sind die Verfahrensbeteiligten, wie erwähnt, zum Augenschein einzuladen. Davon darf unter besonderen Umständen abgewichen werden. Denkbar ist, dass der rechtserhebliche Sachverhalt nur festgestellt werden kann, wenn der Augenschein ohne Ankündigung erfolgt⁵²¹.

81 Was tun mit rechtswidrig erlangten Beweisen?

Zuweilen stellt sich die Frage, ob selbst rechtswidrig beschaffte Beweismittel im Rahmen der Beweiswürdigung berücksichtigt werden dürfen. Das öffentliche Verfahrensrecht kennt dazu keine Vorgaben. Auszugehen ist vom Grundsatz des Verwertungsverbots. Vorbehalten bleibe

⁵¹⁶ BGE 121 V 153 E. 4b.

⁵¹⁷ § 100 Abs. 1 VRG.

⁵¹⁸ § 101 Abs. 1 VRG.

⁵¹⁹ § 103 Abs. 1 VRG.

⁵²⁰ BGE 116 Ia 94.

⁵²¹ vgl. BGE 121 V 154 E. 5a mit Hinweisen; CAVELTI/VÖGELI, N 970 zu § 38; PLÜSS, in: GRIFFEL, Kommentar zum VRG/ZH, N 86 zu § 7.

aber überwiegende öffentliche Interessen an der Erforschung der Wahrheit und der Durchsetzung des Rechts. Vom Verwertungsverbot kann auch abgesehen werden, wenn die Beweismittel rechtmässig hätten beschafft werden können⁵²².

82 Die Beurteilung der Streitsache

Sind die Beweise abgenommen, unterliegen deren Ergebnisse der Wertung des Gerichts⁵²³. Darüber wird dann im Spruchkörper beraten und abgestimmt. Ein Wort zu den mitwirkenden Gerichtspersonen: Nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person Anspruch darauf, dass die Sache von einem unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Richter ohne Einwirkung sachfremder Umstände entschieden wird. Diese Garantie wird verletzt, wenn bei objektiver Betrachtungsweise Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder der Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Für die Ablehnung einer Gerichtsperson wird nicht verlangt, dass sie tatsächlich befangen ist. Massstab ist der Anschein der Befangenheit⁵²⁴.

Die Streitsachen werden prinzipiell in Dreierbesetzung beurteilt⁵²⁵. Die Fünferbesetzung ist den Grundsatzurteilen vorbehalten⁵²⁶. Die in § 18a des Justizgesetzes erwähnten Streitsachen fällt der Einzelrichter bzw. die Einzelrichterin. Wenn die Art der Streitsache es erfordert, kann der Vorsitzende in der Dreier- oder Fünferbesetzung anstelle eines Kantonsrichters einen Fachrichter mit der für die Streitsache erforderlichen Sachkunde mitwirken lassen⁵²⁷.

In der Regel fällt das Gericht seine Urteile in verwaltungsrechtlichen Streitsachen aufgrund schriftlicher Referate auf dem Zirkularweg⁵²⁸. Das Geschäft ist an einer Sitzung zu beraten, wenn Meinungsverschiedenheiten nicht auf dem Zirkularweg behoben werden können, wenn es der Verfahrensleiter oder die Verfahrensleiterin anordnet oder wenn es ein Richter oder eine Richterin verlangt⁵²⁹. Bei der Beratung stellt der Instruktionsrichter oder die Instruktionsrichterin den Antrag. Anschliessend äussert sich jeder Richter und jede Richterin der Reihe nach und stellt einen allfälligen Gegenantrag. Der Präsident oder die Präsidentin der Abteilung (oder Kammer) spricht zuletzt, sofern er oder sie mitwirkt⁵³⁰. Der Gerichtsschreiber bzw.

⁵²² KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 731 mit Verweis auf BGE 139 II 95 E. 3; BSK BV, WALDMANN, Art. 29, N 37.

⁵²³ LGVE 1996 II Nr. 39.

⁵²⁴ BGer-Urteil 1B_407/2010 vom 4.5.2011 E. 2.2 mit Hinweisen.

⁵²⁵ § 20 Abs. 1 GOKG.

⁵²⁶ § 20 Abs. 2 GOKG.

⁵²⁷ § 23 GOKG.

⁵²⁸ § 28 Abs. 1 GOKG.

⁵²⁹ § 28 Abs. 2 lit. a-c GOKG.

⁵³⁰ § 29 Abs. 1 GOKG.

die Gerichtsschreiberin ist ebenfalls eine „Gerichtsperson“⁵³¹ mit beratender Stimme⁵³². Verlangt nach der Beratung niemand mehr das Wort, lässt der Präsident abstimmen. Die Richterinnen und Richter sind zur Stimmabgabe verpflichtet⁵³³.

83 Hinweise zur Besetzung des Spruchkörpers

Die Besetzung des Spruchkörpers ist Sache der Verfahrensleitung. Mit der Verfahrensleitung gehen die präsidialen Befugnisse auf den Instruktionsrichter über⁵³⁴. Differenzierte Vorgaben, die bei der Besetzung des Spruchkörpers zu beachten sind, kennt die Luzerner Rechtsordnung nicht, was im Rahmen anstehender Gesetzesrevisionen wohl hinterfragt werden sollte. Es unterliegt nämlich keinem Zweifel, dass eine Besetzung des Spruchkörpers, die auf unsachlichen Motiven beruhen würde, verfassungswidrig ist. Verpönt ist etwa eine gezielte Auswahl der Richterpersonen, um einen bestimmten Verfahrensausgang zu erzielen. Die Verfahrensleitung hat den Spruchkörper selbst bei einer nicht vorhandenen Regelung daher möglichst nach objektiven Kriterien und pflichtgemäßem Ermessen zu besetzen⁵³⁵.

Zuweilen amtiert an Stelle einer ordentlichen Richterperson eine sogenannte „Fachrichterperson“⁵³⁶ im Spruchkörper. Diese sind vollwertige Mitglieder im Spruchkörper und verfügen über dieselben Rechte und Pflichten wie die übrigen Richterinnen und Richter. Immerhin sei an dieser Stelle auf eine Besonderheit hingewiesen: Die Fachrichterperson verfügt über besonderen Sachverstand in Bezug auf Tat- und Ermessensfragen. Andererseits fehlen ihr (in der Regel) juristische Kenntnisse und die Erfahrung in der Leitung der Verfahren. Folglich sind sie weder verfahrensleitend noch einzelrichterlich tätig. Ihre wichtigste Rolle spielen die Fachrichter im Beweisverfahren. Sodann stehen sie den Richterpersonen für interne Abklärungen und Rückfragen zur Verfügung. Vor dem Hintergrund ihrer besonderen Rolle gilt es, allfällige Konfliktlagen etwa hinsichtlich des Anspruchs auf richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 und 191c BV) sowie des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) zu vermeiden⁵³⁷.

⁵³¹ BSK BV, REICH, Art. 30, N 8.

⁵³² § 29 Abs. 2 GOKG; vgl. dazu: UEBERSAX, in: Gerichtsbarkeit, S. 77 ff.; vgl. FELLER, S. 298 ff.; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, N 1440 ff.; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, N 7 ff. zu Art. 24; SPÜHLER/DOLGE/VOCK, N 1 zu Art. 24; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 1.14.

⁵³³ § 29 Abs. 4 GOKG.

⁵³⁴ § 21 Abs. 5 GOKG.

⁵³⁵ zur Publikation bestimmtes BGer-Urteil 6B_1356/2016 vom 5.1.2018 E. 2.1 (u.a.) mit Hinweis auf BGE 137 I 340 E. 2.2.1, bestätigt in: BGer-Urteil 1B_517/2017 vom 13.3.2018; ferner: BSK BV, REICH, Art. 30 N 16.

⁵³⁶ vgl. § 7 Abs. 1 des Justizgesetzes.

⁵³⁷ vgl. einlässlich: LIENHARD/KETTIGER, Justiz und Management, S. 113 ff.

84 Ermessenskontrolle im Gerichtsverfahren?

Auf das Prüfungsprogramm wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen. Ein Aspekt ist nachzutragen: Die Rede ist von der Ermessenskontrolle. Sie ist in der Regel ausgeschlossen, wenn das Gericht zweite Rechtsmittelinstanz ist. Amtet das Gericht indes als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz, hat es auch das Ermessen zu prüfen (§ 161a VRG). Immerhin ist zu beachten, dass ein schlichter Ermessensfehler in Angelegenheiten aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden oder eines andern dem Kanton nachgeordneten Gemeinwezens nicht gerügt werden kann⁵³⁸. Mit dieser Bestimmung soll auf die Gemeindeautonomie Rücksicht genommen werden.

Ferner ist zu betonen, dass sich das Gericht – selbst bei an sich uneingeschränkter Kognition – in Bezug auf Ermessensfragen und bei der Würdigung örtlicher Verhältnisse zurücknimmt. Insbesondere setzt es sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Vorinstanz⁵³⁹. Die anklingende „Zurückhaltung“ erscheint von der Sache her im Ansatz nachvollziehbar, bedarf indes in der Praxis gegebenenfalls eines differenzierteren Beurteilungsrasters⁵⁴⁰. Eine umfassende Übersicht über die zahlreichen Aspekte des Beurteilungsrasters würde den Rahmen dieser Unterlagen sprengen⁵⁴¹.

Die klassischen Mittel des Gerichts zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts, etwa die Beweiserhebung mittels eines Gutachtens, erweisen sich oftmals bloss als begrenzt tauglich. Das Verständnis für technische Wirkungszusammenhänge und deren Folgen sowie die Formulierung von sachdienlichen Beweisfragen an Gutachter und deren Auswertung setzen ein hohes Mass an wissenschaftlichem Verständnis voraus, was die Entscheidungsfindung belasten kann. Falls der Sachverstand im Richterkollegium nicht gewährleistet ist, mag gegebenenfalls der Zuzug eines „Fachrichters“ hilfreich sein. Für die Akzeptanz der Entscheidung erscheint sodann wichtig, dass das Gericht mit einer möglichst transparenten Begründung zu bestehen vermag.

⁵³⁸ § 144 Abs. 2 VRG.

⁵³⁹ statt vieler: LGVE 1997 II 25 E. 3.

⁵⁴⁰ dazu: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 473 ff.; ferner: SCHINDLER, Gerichtsbarkeit, S. 133 ff.

⁵⁴¹ vgl. dazu etwa: SCHINDLER, Beschwerdegründe, Kognition und Prüfungsdichte in: HÄNER/WALDMANN, [Hrsg], Brennpunkte, S. 47 ff.

85 Das Gerichtsurteil

Ist das Urteil gefällt, wird es eröffnet. Art. 30 Abs. 3 BV begründet – nebst Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II – grundsätzlich den Anspruch auf Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung⁵⁴². Das Prinzip bedeutet Absage an jede Form von Kabinettsjustiz⁵⁴³.

Im Unterschied zur öffentlichen Verhandlung erfährt der Grundsatz der öffentlichen Urteilsverkündung keine Einschränkung. Art. 30 Abs. 3 BV verankert das Prinzip der Justizöffentlichkeit. Damit wird der Einblick in die Rechtspflege garantiert und für Transparenz gerichtlicher Verfahren gesorgt. Dies dient dem Schutz der Verfahrensbeteiligten im Hinblick auf deren korrekte Behandlung und gesetzmässige Beurteilung. Zudem ermöglicht die Justizöffentlichkeit, dass auch Dritte nachzuvollziehen können, wie gerichtliche Verfahren geführt werden, das Recht verwaltet und die Rechtspflege ausgeübt wird⁵⁴⁴. Die Möglichkeit der Kontrolle verhindert Spekulationen, wonach die Justiz einzelne Prozessparteien ungebührlich benachteilige oder privilegiere oder Ermittlungen würden einseitig und rechtsstaatlich fragwürdig geführt.

Dem gleichen Ziel dient die öffentliche Urteilsverkündung, denn diese ist Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Justizöffentlichkeit. Die öffentliche Urteilsverkündung zeigt, dass das Urteil nach Verfahrensabschluss als Ergebnis des gerichtlichen Verfahrens zur Kenntnis genommen werden kann. Anzumerken ist, dass die Auflage des Dispositivs nicht genügt. Öffentlich zugänglich zu machen ist das Urteil samt seiner Begründung⁵⁴⁵. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes können Verfahrensbeteiligte anonymisiert werden⁵⁴⁶.

Nebst der Auflage des Urteils auf der Gerichtskanzlei ist auf weitere Möglichkeiten hinzuweisen, die das Gericht nutzt, um dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Informationen über die Rechtsprechungstätigkeit Rechnung zu tragen. Zu erwähnen sind die Publikation von (anonymisierten) Urteilen in den bisher jährlich erschienenen Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheiden sowie die Veröffentlichung von weiteren Urteilen im Internet. Die interessierte Öffentlichkeit – d.h. wohl in erster Linie Anwältinnen und Anwälte sowie Vertreter von Lehre und Forschung – soll sich so ein zuverlässiges Bild über die Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung machen können. Die Kenntnis der Gerichtspraxis muss zuweilen rasch verfügbar

⁵⁴² KIENER/KÄLIN, S. 447; einlässlich: SANTSCHI KALLAY, S. 101 ff.

⁵⁴³ STEINMANN, Kommentar zur BV, N 28 zu Art. 30; BSK BV, REICH, Art. 30, N 42.

⁵⁴⁴ Urteil 2C_677/2015 vom 31.3.2016, auszugsweise publiziert und übersetzt in: Praxis 2016 Entscheid Nr. 96

⁵⁴⁵ BGE 139 I 133, E. 3.3 mit Hinweisen; BSK BV, REICH, Art. 30, N 54; ferner: Urteil 1C_123/2016 vom 21.6.2016, publiziert in: ZBI 11/2016 S. 601 ff., kommentiert von GEROLD STEINMANN S. 606.

⁵⁴⁶ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 1190; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.180.

sein. Diesfalls wartet das Gericht mit der Publikation einzelner Urteile denn auch nicht immer die Rechtskraft ab⁵⁴⁷.

Sachurteile lauten entweder auf Abweisung der Beschwerde oder auf ganze oder teilweise Gutheissung. Das Gericht kann die Streitsache aber auch zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen⁵⁴⁸. Gegebenenfalls fällt es eine Feststellungsentscheid, sei es, dass ein zulässiges Feststellungsbegehren⁵⁴⁹ zu beurteilen ist oder nach Massgabe der Rechtslage überhaupt nur ein Feststellungsentscheid getroffen werden kann. Letzteres trifft nach geltendem Recht etwa für die Beurteilung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu, die sich gegen die Auflösung eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses richtet⁵⁵⁰.

Fehlt eine Sachurteilsvoraussetzung, fällt das Gericht ein Urteil, das auf Nichteintreten lautet. Fällt das rechtserhebliche Interesse an der materiellen Beurteilung der Streitsache während des Verfahrens dahin, erklärt es die Streitsache mittels Verfügung als „erledigt“⁵⁵¹. Die Vorinstanz kann den angefochtenen Entscheid im Übrigen bis zum Zeitpunkt des Urteils ändern oder aufheben. Diesfalls hat sie ihren neuen Entscheid unverzüglich den Parteien und dem Gericht mitzuteilen. Dieses setzt die Behandlung der Streitsache nur noch soweit fort, als die Streitsache durch die neue Verfügung nicht gegenstandslos geworden ist⁵⁵².

Der in vier Bestandteile gegliederte Aufbau des Sachurteils folgt dem Schema: Deckblatt, Sachverhalt, Erwägungen und Rechtsspruch. Auf dem Deckblatt wird die Zusammensetzung des Spruchkörpers wiedergegeben⁵⁵³. Der Anspruch auf Unparteilichkeit der Gerichtsbehörde bedeutet, dass keine Richter und kein Gerichtsschreiber mitwirken dürfen, gegen die Ausstandsgründe bestehen⁵⁵⁴. Die Offenlegung der Zusammensetzung ermöglicht es den Verfahrensbeteiligten, diesen Anspruch zu überprüfen. Weiter finden sich auf dem Deckblatt die Namen und Adressen der Parteien (Beschwerdeführer/Beschwerdegegner) sowie deren Rechtsvertreter⁵⁵⁵. Ferner wird im Rubrum die Instanz aufgeführt, die die angefochtene Verfügung erlassen hat (Vorinstanz). Im Wesentlichen enthält der Sachverhalt alsdann Beschreibungen von Abläufen und unstrittigen Aspekten.

Breiten Raum nehmen alsdann die Erwägungen ein. Sie bilden den Kern der Urteilsbegründung. Die dahinterstehende Pflicht zur Begründung bedeutet nicht, dass sich das Gericht mit jeder Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Es kann sich auf

⁵⁴⁷ vgl. dazu auch: VOGEL, in: HÄNER/RÜSSLI/SCHWARZENBACH, N 35 zu Art. 78 KV/ZH.

⁵⁴⁸ § 140 Abs. 1 u. 2 VRG.

⁵⁴⁹ vgl. § 44 VRG.

⁵⁵⁰ LGVE 2003 II Nr. 1.

⁵⁵¹ § 109 VRG.

⁵⁵² § 138 Abs. 1 u. 2 VRG.

⁵⁵³ vgl. § 110 Abs. 1 lit. a VRG.

⁵⁵⁴ § 14 VRG; statt vieler: CAVELTI/VÖGELI, N 184 ff.

⁵⁵⁵ § 110 Abs. 1 lit. b VRG.

die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken⁵⁵⁶. Durch die angemessene Urteilsbegründung wird dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben, sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben, damit er allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel dagegen ergreifen kann⁵⁵⁷.

Anzumerken ist, dass der Gesetzgeber dem Richter die Kompetenz erteilt hat, Entscheide ohne Begründung zu eröffnen. Die Eröffnung des Dispositivs ohne Begründung setzt ein Rechtsmittelergebnis voraus, das nicht zu Zweifeln Anlass gibt. Als Leitlinien seien genannt: unstrittiger Sachverhalt, klare Rechtslage und beständige Praxis. Wird das Urteil ohne Begründung eröffnet, sind die Verfahrensbeteiligten auf die Möglichkeit hinzuweisen, eine Begründung zu verlangen. Vor Gericht gilt – im Einklang mit Art. 112 Abs. 2 BGG – hierfür die Frist von 30 Tagen⁵⁵⁸.

Schliesslich ist auf den Rechtsspruch (Dispositiv) hinzuweisen. Er enthält die für die Verfahrensbeteiligten verbindlichen Anordnungen, ferner auch die Verlegung der Kosten. Das Dispositiv muss klar, vollständig und widerspruchsfrei formuliert sein⁵⁵⁹.

Der Abschluss des Dispositivs ist regelmässig ein Zustellvermerk. Dass die Verfahrensbeteiligten – also die Parteien und die Vorinstanzen – ein Urteilsexemplar erhalten, ist evident und bedarf keiner Erörterungen. Ferner ist an Bundesbehörden zu denken, denen gegebenenfalls gestützt auf Bundesrecht die Befugnis zu einer Behördenbeschwerde an das Bundesgericht zukommt⁵⁶⁰. So ist beispielsweise das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) innerhalb seines Aufgabenbereichs der Raumplanung mitunter zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten befugt⁵⁶¹. Daher ist beispielsweise ein Urteil des Kantonsgerichts betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzonen auch diesem Bundesamt zu eröffnen. Andernfalls wäre die Behörde nicht in der Lage, ihr Beschwerderecht auszuüben.

⁵⁵⁶ Art. 29 Abs. 2 BV; § 110 Abs. 1 lit. c VRG; BGer-Urteil 1C_98/2012 vom 7.8.2012 E. 5.2.

⁵⁵⁷ KÄLIN/KIENER, S. 425; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar zum VwVG, N 103 zu Art. 29; ALBERTINI, S. 424 f.

⁵⁵⁸ § 111 Abs. 3 VRG.

⁵⁵⁹ § 110 Abs. 1 lit. d VRG.

⁵⁶⁰ Art. 112 Abs. 4 BGG i.V.m. der Verordnung über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonaler Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 8.11.2006; SR 173.110.47.

⁵⁶¹ Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG i.V.m. Art. 48 Abs. 4 RPV; dazu: WALDMANN, Beschwerdebefugnis ohne Kenntnis des Beschwerdeobjekts? In: Baurecht BR 2/2009, S. 72.

86 Wer trägt die Kosten des Verfahrens?

Die Grundsätze der Kostenverlegung finden sich in den §§ 193 ff. VRG. Die amtlichen Kosten setzen sich gemäss § 193 VRG aus den Gebühren für die behördliche Tätigkeit, den Beweiskosten sowie den Barauslagen zusammen⁵⁶². Die Ansätze für die Bemessung der Gerichtsgebühr sind in der Verordnung über die Kosten in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren vom 26. März 2013 (Justiz-Kostenverordnung; SRL Nr. 265) niedergelegt. Das Gericht belastet den Kanton und seine Behörden nicht mit amtlichen Kosten⁵⁶³. Gemeinden, die nicht als Partei im Verfahren beteiligt sind, werden nur amtliche Kosten auferlegt, wenn ihren Behörden grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen⁵⁶⁴. Von einer offenbaren Rechtsverletzung kann nach der Praxis insbesondere dann nicht gesprochen werden, wenn sich eine angeordnete Massnahme im Ermessensbereich der verfügenden Behörde bewegt und die Rechtsmittelinstanz die Verfügung zugunsten einer mildereren Massnahme im Wesentlichen deshalb aufhebt, weil sich während des Beschwerdeverfahrens der rechtserhebliche Sachverhalt massgeblich verändert hat⁵⁶⁵.

Im Verfahren vor Gericht hat die Partei die amtlichen Kosten zu tragen, wenn sie unterliegt oder auf ihr Rechtsmittel nicht eingetreten wurde⁵⁶⁶. Der Rückzug der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird mit Blick auf die Kostenfolgen der Abweisung gleichgestellt⁵⁶⁷. Gemäss § 200 Abs. 1 VRG kann das Gericht amtliche Kosten ermässigen oder auf die Kostenaufgabe verzichten, wenn die Parteien an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder wenn besondere Gründe dies rechtfertigen. Nach § 200 Abs. 2 VRG werden die amtlichen Kosten angemessen herabgesetzt, wenn eine kostenpflichtige Partei nur teilweise unterliegt.

Alsdann gilt es die Frage der Parteientschädigung zu beurteilen. Massgebend ist hierbei § 201 Abs. 1 oder 2 VRG. Absatz 1 findet Anwendung beim so genannten Zwei- bzw. Mehrparteienverfahren. Hier gilt das Prinzip des Obsiegens. Demgegenüber wird im Einparteienverfahren die Vorinstanz nur dann mit einer Vergütung der Parteikosten an die obsiegende Partei belastet, wenn ihr grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen, beispielsweise, wenn sie das rechtliche Gehör verletzt hat⁵⁶⁸. Das Bundesgericht hat die Verfassungskonformität von § 201 Abs. 2 VRG mehrfach bestätigt⁵⁶⁹.

⁵⁶² Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 2 vom 21.6.2010.

⁵⁶³ § 199 Abs. 1 VRG.

⁵⁶⁴ § 199 Abs. 3 VRG; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 66 vom 11.5.2009.

⁵⁶⁵ LGVE 2005 II Nr. 47.

⁵⁶⁶ § 198 Abs. 1 lit. c VRG.

⁵⁶⁷ § 198 Abs. 2 VRG.

⁵⁶⁸ BGer-Urteil 2C_507/2013 vom 18.9.2013; LGVE 1985 II Nr. 49; ferner: LGVE 2005 II Nr. 47 E. 3 mit Hinweis auf BGer-Urteil 2P.100/2001 vom 12.7.2001 E. 3; Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 82 vom 20.4.2009 E. 4b und V 09 75 vom 19.3.2009 E. 2b.

⁵⁶⁹ BG-Urteil 2P_100/2001 vom 12.7.2001.

87 Zur Erläuterung und Ergänzung von Gerichtsurteilen

Nach Massgabe von § 123 Abs. 1 VRG erläutert oder ergänzt das Gericht seinen Entscheid, wenn das Dispositiv unvollständig oder unklar ist, Widersprüche enthält oder mit den Erwägungen nicht übereinstimmt. Der Erläuterungsbedarf muss nach der gesetzlichen Ordnung in Bezug auf den Rechtsspruch gegeben sein. Die Gründe des Entscheids bzw. die Erwägungen allein können nicht Gegenstand eines Begehrens um Erläuterung darstellen⁵⁷⁰. Erläutert kann also nur werden, was den Charakter einer Anordnung hat. Ergänzungen oder Erläuterungen erfolgen von Amtes wegen oder auf Gesuch hin⁵⁷¹. Wenn nicht besondere Gründe vorliegen, braucht die Behörde die Parteien vorher nicht anzuhören⁵⁷².

Zur Einreichung eines Gesuches um Erläuterung sind die Parteien und die Vorinstanz berechtigt⁵⁷³. Das Begehren wird durch Entscheid erledigt⁵⁷⁴. Wird ein Entscheid erläutert, beginnt eine allfällige Rechtsmittelfrist neu zu laufen. Bei verweigerter Erläuterung oder Berichtigung kann der ursprüngliche Entscheid nicht nachträglich noch angefochten werden⁵⁷⁵.

88 Vollstreckung

Das Erkenntnis- und das Vollstreckungsverfahren sind nach der Konzeption des VRG voneinander getrennt. Das Vollstreckungsverfahren setzt ein abgeschlossenes, d.h. mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht mehr anfechtbares Entscheidungsverfahren voraus. Das VRG regelt die Vollstreckung im fünften Abschnitt unter §§ 206 ff. VRG.

Grundsätzlich ist für die Vollstreckung die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde zuständig⁵⁷⁶. Gegen Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren ist – unter Vorbehalt von § 215 Abs. 2 VRG – nur die Aufsichtsbeschwerde vorgesehen⁵⁷⁷. Danach kann der Pflichtige im Rahmen solcher Massnahmen nur gegen den Kostenentscheid Beschwerde führen. Eine Verfügung, die auf einer rechtskräftigen früheren Sachverfügung beruht und diese lediglich vollzieht oder bestätigt, kann nicht mit der Begründung angefochten werden, die frühere Verfügung sei rechtswidrig. Anders verhält es sich, wenn Nichtigkeit, nachträgliche Rechtswidrigkeit oder Gegenstandslosigkeit der Verfügung gerügt wird, oder wenn es um die Verletzung von so genannten unverzichtbaren und unverjähren Rechten geht.

⁵⁷⁰ RHINOW/KOLLER/KISS, N 1419.

⁵⁷¹ § 123 Abs. 2 VRG.

⁵⁷² § 123 Abs. 3 VRG.

⁵⁷³ § 124 Abs. 1 VRG.

⁵⁷⁴ § 125 VRG.

⁵⁷⁵ BVR 1997 S. 334.

⁵⁷⁶ § 209 Abs. 1 VRG.

⁵⁷⁷ § 218 VRG.

89 Können Gerichtsurteile revidiert werden?

Gerichtsurteile sind auf Gesuch hin in Revision zu ziehen, sofern Revisionsgründe gegeben sind. Es sind dies strafbare Handlungen⁵⁷⁸ oder neue Tatsachen und Beweismittel⁵⁷⁹. Der erstgenannte Revisionsgrund spielte in der Praxis des früheren Verwaltungsgerichts eine eher untergeordnete Rolle.

Besondere Beachtung verdient der Revisionsgrund der neuen Tatsachen und Beweismittel. Neu bedeutet, dass die Tatsachen oder Beweismittel dem Gericht nicht bekannt waren. Die Tatsache oder das Beweismittel muss bereits im Zeitpunkt bestanden haben, in dem das Gericht das Urteil fällt. Nachträglich eintretende Entwicklungen sind keine Noven im Sinne von § 175 VRG. In diesem Sinne hat die Revision gemäss § 174 ff. VRG nicht die Funktion, rechtskräftige Gerichtsurteile einem später veränderten Sachverhalt anzupassen. Damit auf ein Revisionsbegehren eingetreten wird, muss abgeklärt werden, ob die nachträgliche Beibringung von Tatsachen nicht von demjenigen verschuldet ist, der die Revision anbegehrt. Das bedeutet, dass die Partei, welche die Revision verlangt, die zumutbare Sorgfalt bei der Beibringung von Tatsachen und Beweismitteln im Gerichtsverfahren, welches revidiert werden soll, aufgebracht hat. Andernfalls steht sie in einem Revisionsprozess vor verschlossenen Toren. Wer es im Beschwerdeverfahren unterlassen hat, eine – hinreichend substantiierte – Versehensrüge zu erheben, kann das Versäumte nicht in einem Revisionsgesuch nachholen⁵⁸⁰. Auch müssen die Tatsachen wesentlich sein. Sie müssen mit andern Worten geeignet sein, einen für den Gesuchsteller vorteilhaften Entscheid herbeizuführen. Ob die Tatsachen oder Beweismittel im Ergebnis zu einem anderen Entscheid führen, ist nicht bereits im Rahmen der Prüfung der Revisionsvoraussetzungen zu beurteilen, sondern gegebenenfalls beim neuen Sachentscheid.

90 Rechtsmittel vor Bundesgericht

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Streitsachen können – Ausnahmen vorbehalten⁵⁸¹ – beim Bundesgericht Urteile des Kantonsgerichts angefochten werden⁵⁸². Gerügt werden können die Verletzungen von Bestimmungen der BV⁵⁸³, der Bundesgesetze⁵⁸⁴ und des Bundesverordnungsrechts. Zum Bundesrecht gehören auch die in Art. 5 BV verankerten Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns. Das Bundesgericht hat aber entschieden, dass das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip im Rahmen einer Beschwerde in

⁵⁷⁸ § 174 VRG.

⁵⁷⁹ § 175 Abs. 1 VRG.

⁵⁸⁰ SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 121 N 31 mit Hinweis.

⁵⁸¹ Art. 83 BGG.

⁵⁸² zum Ganzen einlässlich: MEYER, in: ZBJV 2010 S. 797 ff.

⁵⁸³ SUTER, S. 254 ff.

⁵⁸⁴ SUTER, S. 251 und S. 262 f.

öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bei der Anwendung von kantonalem Recht ausserhalb des Schutzbereichs spezieller Grundrechte nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür angerufen werden kann⁵⁸⁵. Auch die Verletzung der Rechte der EMRK und des UNO-Paktes II stellen Bundesrechtsverletzungen dar⁵⁸⁶. Zum Bundesrecht gehört ferner das ungeschriebene Bundesrecht. Weiter stellt die Verletzung von Verfahrensvorschriften eine Rechtsverletzung dar. Insbesondere darf durch die Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts die Anwendung von Bundesrecht nicht erschwert oder vereitelt werden. Daneben werden in Art. 95 lit. b BGG das Völkerrecht, in Art. 95 lit. c BGG die kantonalen verfassungsmässigen Rechte⁵⁸⁷ sowie in Art. 95 lit. e BGG das interkantonale Recht erwähnt. Falls kantonale verfassungsmässige Rechte nicht über den Gehalt von bundesrechtlich geschützten Garantien hinaus greifen, kommt jenen keine selbständige Bedeutung zu⁵⁸⁸. Deswegen dürfte die Bedeutung von Art. 95 lit. c BGG in der Praxis gering sein⁵⁸⁹. Wichtig ist die Feststellung, dass die Verletzung von kantonalem Recht kein zulässiger Beschwerdegrund bei der Einheitsbeschwerde in öffentlich-rechtlichen Streitsachen darstellt⁵⁹⁰. Eine einlässliche Darstellung der Beschwerdegründe würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, so dass man sich mit diesen knappen Hinweisen begnügt⁵⁹¹. Die Frist für die Beschwerde beträgt – Spezialfälle vorbehalten⁵⁹² – 30 Tage (Art. 100 Abs. 1 BGG)⁵⁹³. Aufschiebende Wirkung kommt dem Rechtsmittel von Gesetzes wegen nicht zu⁵⁹⁴. Weiter ist (hier wie dort) auf das Beschwerderecht bzw. die Beschwerdelegitimation hinzuweisen, die für die Einheitsbeschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in Art. 89 BGG geregelt ist. Hinzuweisen ist hierbei zunächst auf das allgemeine Beschwerderecht, das in Art. 89 Abs. 1 BGG umschrieben ist. Danach steht die Möglichkeit der Anfechtung von Entscheiden (und kantonalen Erlassen) nicht jedermann offen, sondern, wie wir dies bereits mit Bezug auf die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde gesehen haben, nur Personen, die im vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben oder keine Möglichkeit zur Teilnahme gehabt haben (formelle Beschwer) und durch den angefochtenen Entscheid (oder Erlass) besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (materielle Beschwer). Gemeint ist (hier wie dort) ein eigenes Interesse. Allein die Geltendmachung öffentlicher Interessen oder das Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts genügt nicht, Schliesslich muss das Interesse aktuell sein. Auf dieses Erfordernis verzichtet das Bundesgericht ausnahmsweise,

⁵⁸⁵ Art. 95 lit. b BGG; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1970a; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 95 N 1 ff. AEMISEGGER, S. 156 ff.; Suter, S. 251 ff.

⁵⁸⁶ SUTER, S. 271 ff.

⁵⁸⁷ SUTER, S. 275.

⁵⁸⁸ BGE 121 I 200.

⁵⁸⁹ SCHOTT, Art. 95 N 57.

⁵⁹⁰ BGer-Urteil 1C_22/2007 vom 8.8.2007 E. 4.1; SCHOTT, Art. 95 N 55.

⁵⁹¹ einlässlich: SCHOTT, Art. 95 N 45 ff. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1969 ff.; SUTER, S. 234 ff.; AEMISEGGER, S. 156 ff.

⁵⁹² BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHRT, 9. Kapitel, Bundesgerichtsbarkeit, Buchstabe C: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, N 42.

⁵⁹³ AMSTUTZ/ARNOLD, Art. 100 N 1 ff.

⁵⁹⁴ Art. 103 Abs. 1 BGG; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 103 N 4; AEMISEGGER, S. 193; KARLEN, S. 60; Ziegler, in: SJZ 2006, S. 56.

wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt⁵⁹⁵. So dann ist auf die in Art. 89 Abs. 2 BGG verankerten besonderen Beschwerderechte hinzuweisen, etwa auf das in Spezialerlassen verankerte ideelle Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG⁵⁹⁶. Was die Grundsätze des Verfahrens vor Bundesgericht betrifft, sei auf Rechtsprechung und Literatur dazu verwiesen⁵⁹⁷.

Sofern die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig ist, steht gegen Entscheide letzter kantonaler Behörden⁵⁹⁸ gegebenenfalls die subsidiäre⁵⁹⁹ Verfassungsbeschwerde zur Verfügung⁶⁰⁰, auf die gegebenenfalls in der Rechtsmittelbelehrung ausdrücklich hingewiesen werden muss⁶⁰¹. Anders als bei der (ordentlichen) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, muss die prozessführende Partei bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde ein rechtlich geschütztes Interesse dartun⁶⁰². Mit andern Worten genügt ein faktisches Interesse bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde nicht⁶⁰³. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann ausschliesslich die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden, wozu auch Verletzungen von Garantien der EMRK zu zählen sind⁶⁰⁴. Der Gesetzgeber hat mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde zumindest in Bezug auf kantonale Entscheide eine Rechtsschutzlücke geschlossen. Mit Bezug auf Entscheide von Bundesbehörden sah er keinen analogen Bedarf⁶⁰⁵.

Auf einen Aspekt soll im Zusammenhang mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde gesondert hingewiesen werden. Nach der Praxis des Bundesgerichts verschaffte das Willkürverbot im Bereich der Rechtsanwendung für sich allein keine geschützte Rechtsstellung⁶⁰⁶. Der Beschwerdeführer ist nur dann zur Verfassungsbeschwerde befugt, wenn die Norm, deren Anwendung als willkürlich gerügt wird, ihm einen Rechtsanspruch einräumt oder den Schutz seiner Interessen bezweckt⁶⁰⁷. Daran hält das Bundesgericht mit der Begründung fest, der

⁵⁹⁵ BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHRT, 9. Kapitel, Bundesgerichtsbarkeit, Buchstabe C: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, insbes. N 28 ff.

⁵⁹⁶ BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHRT, 9. Kapitel, Bundesgerichtsbarkeit, Buchstabe C: N 34 ff.

⁵⁹⁷ KNEUBÜHLER, Verfahrensgrundsätze, ZBJV 2019 S. 469 ff.

⁵⁹⁸ BIAGGINI, Kommentar zum BGG, Art. 113 N 23 ff.

⁵⁹⁹ SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 113 N 14; SPÜHLER/DOLGE/VOCK, Art. 113 N 1.

⁶⁰⁰ Art. 113 BGG; SCHWEIZER, S. 214; KNÜSEL, Grundzüge, S. 4.

⁶⁰¹ Art. 117 BGG; ZIEGLER, S. 56; DAUM, in: BVR 2007 S. 16/17.

⁶⁰² Art. 115 lit. b BGG; BGE 133 I 190 E. 3; einlässlich: WIEDERKEHR, in: recht 2015 S. 19 ff.; BIAGGINI, Art. 115 N 7 ff.; SPÜHLER/DOLGE/VOCK, Art. 115 N 2; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 115 N 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2031; KARLEN, S. 57; SCHWEIZER, S. 240/241; Suter, N 718, S. 316.

⁶⁰³ BIAGGINI, Art. 115 N 7 ff.; einlässlich: MISIC, S. 324 ff.; ferner: SUTER, S. 119 ff.

⁶⁰⁴ Art. 116 BGG; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 116 N 2; SCHWEIZER, S. 234; SUTER, N 680, S. 296; KARLEN, S. 56.

⁶⁰⁵ KIENER, in: ZBI 2006 S. 149.

⁶⁰⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2034.

⁶⁰⁷ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1876 mit Hinweis auf BGE 133 I 185 E. 4.1.

Gesetzgeber habe mit der Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde den Rechtsschutz gegenüber der staatsrechtlichen Beschwerde nicht ausdehnen wollen⁶⁰⁸. Erklärtes Ziel der Revision der Bundesrechtspflege sei (u.a.) eine wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts. Mit diesen (knappen) Hinweisen zum Rechtsschutz vor Bundesgericht soll es sein Bewenden haben.

91 Zur Anfechtbarkeit von Teil- und Zwischenentscheiden

Auch das BGG kennt mit Bezug auf anfechtbare Entscheide eine differenzierte Regelung, worauf an dieser Stelle hinzuweisen ist⁶⁰⁹. Nach Massgabe von Art. 90 und 91 BGG sind grundsätzlich nur End- und Teilentscheide beim Bundesgericht anfechtbar⁶¹⁰. Endentscheide schliessen das Verfahren ab. Teilentscheide stellen nach der Systematik des BGG eine Variante des Endentscheids dar, behandeln allerdings nur einen Teil der gestellten Begehren, sofern diese unabhängig von anderen beurteilt werden können (Art. 91 lit. a BGG). Andere Teilentscheide schliessen (in Zivilprozessen) das Verfahren nur für einen Teil der Streitgenossen ab (Art. 91 lit. b BGG⁶¹¹).

Bloss unter eingeschränkten Voraussetzungen können vor Bundesgericht Vor- und Zwischenentscheide angefochten werden. Art. 92 BGG handelt von der Anfechtbarkeit selbständig eröffneter Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und den Ausstand⁶¹². Solche Entscheide können später nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG)⁶¹³. Diesbezüglich ist das Recht zu einer späteren Anfechtung verwirkt⁶¹⁴.

Im Übrigen sind selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide nur anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG)⁶¹⁵ oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen würde und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Das Bundesgericht verlangt zwar grundsätzlich einen Nachteil rechtlicher Natur. Wenn es das materielle Recht gebietet, werden ausnahmsweise aber auch rein tatsächliche Nachteile als nicht wiedergutzumachende Nachteile im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG qualifiziert⁶¹⁶. Der Gehalt von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG entspricht im Übrigen Art. 50 OG⁶¹⁷. Die Praxis dazu dürfte daher wegleitend bleiben. Danach

⁶⁰⁸ BGE 133 II 185 ff.; AJP 7/2007 S. 892 ff. BIAGGINI, Art. 115 N 13.

⁶⁰⁹ einlässlich: MEYER, in: ZBJV 2010 S. 797 ff.

⁶¹⁰ AEMISEGGER, Bundesrechtsmittel, S. 147.

⁶¹¹ SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Art. 91 N 2 ff.

⁶¹² vgl. UHLMANN, Art. 92 N 6 ff.

⁶¹³ MOSIMANN, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.22.

⁶¹⁴ UHLMANN, Art. 93 N 13.

⁶¹⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1949.

⁶¹⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1949 mit Hinweis auf BGE 135 I 30 E. 1.3.4.

⁶¹⁷ Botschaft zum BGG, in: BBI 2001 S. 4334, Ziff. 4.1.4.1.

bildet die selbständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden aus prozessökonomischen Gründen eher die Ausnahme. Eine Mitanechtung im Rahmen des Endentscheides bleibt gewahrt (vgl. Art. 93 Abs. 3 BGG)⁶¹⁸.

Weist eine kantonale Instanz beispielsweise eine Sache zur neuen Behandlung an eine untere Instanz zurück, so handelt es sich dabei grundsätzlich um einen Zwischenentscheid, der nur in den Fällen von Art. 93 Abs. 1 BGG angefochten werden kann. Anders ist zu entscheiden, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum verbleibt und die Rückweisung nur der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient. Ein solcher Rückweisungsentscheid ist wie ein Endentscheid zu behandeln⁶¹⁹.

92 Blick auf das Klageverfahren

Beim gerichtlichen Rechtsschutz können zwei Rechtspflegearten unterschieden werden: Die nachträgliche Rechtspflegevariante handelt von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die ursprüngliche von der verwaltungsgerichtlichen Klage. Beim nachträglichen Rechtsschutz geht es um die rechtsmittelweise Beurteilung eines anfechtbaren Entscheids⁶²⁰. Beim Klageverfahren präsentiert sich die prozessuale Ausgangslage anders. Im Folgenden gilt die Aufmerksamkeit der verwaltungsgerichtlichen Klage⁶²¹.

Im Klageverfahren wird ein verwaltungsrechtlicher Rechtsstreit mit einem förmlichen Rechtsmittel entschieden, ohne dass vorab eine Verfügung oder ein Entscheid ergangen ist. Diesem Verfahren geht also kein staatlicher Hoheitsakt voraus. Vielmehr wendet sich der Kläger direkt an den Richter, wenn er ein staatliches Verhalten beanstanden oder Ansprüche gegen den Staat geltend machen will. Die verwaltungsgerichtliche Klage ist unzulässig, wenn nach der Rechtsordnung eine Verwaltungsbehörde oder ein anderes Gericht zuständig ist, über die Sache zu befinden⁶²². Es ist also zunächst zu klären, ob eine bestimmte Streitfrage verfügungsweise entschieden werden kann. Erst wenn dies anhand der einschlägigen Rechtslage zu verneinen ist, stellt sich die Frage nach der verwaltungsgerichtlichen Klage.

⁶¹⁸ UHLMANN, Art. 93 N 11.

⁶¹⁹ MOSIMANN, in: GEISER/MÜNCH/UHLMANN/GELZER, Rz. 4.26 mit zahlreichen Hinweisen, u.a. auf BGE 137 V 426 E. 1.1.

⁶²⁰ vgl. BGE 123 I 28 E. 2b/aa mit Hinweisen.

⁶²¹ vgl. auch: MERKER, Die Verwaltungsgerichtliche Klage, S. 87 ff.

⁶²² § 163 VRG; LGVE 2004 II Nr. 2 E. 2 mit Hinweis auf Urteil V 00 321 vom 27.10.2003 E. 1b, LGVE 2002 II Nr. 44 E. 1.

Das VRG regelt die verwaltungsgerichtliche Klage nicht in einer Generalklausel, sondern befolgt die Enumerationsmethode. Andere Kantone kennen in ihren Rechtspflegeerlassen vergleichbare Konzepte. Zentrale Bestimmung ist § 162 lit. a-e VRG. Im Folgenden werden die gesetzlichen Klagegründe skizziert.

Als Erstes ist auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag gemäss § 162 lit. a VRG hinzuweisen. Streitigkeiten über Inhalt und Tragweite eines solchen Vertrages sind gegebenenfalls in einem verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren auszutragen. Beim verwaltungsgerichtlichen Vertrag handelt sich um ein konsensual zustande gekommenes, auf übereinstimmenden Willenserklärungen zweier oder mehrerer Rechtssubjekte beruhendes Rechtsverhältnis, das eine öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung zum Gegenstand hat⁶²³. Die Gültigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags setzt voraus, dass die Rechtsordnung ihn entweder ausdrücklich vorsieht, ihm Raum lässt oder ihn zumindest nicht ausschliesst. Zudem fordert das Bundesgericht, dass der Vertrag nach dem Sinn und dem Zweck der gesetzlichen Regelung die geeignetere Handlungsform ist als die Verfügung⁶²⁴. Der Vertragsbegriff unterscheidet sich im Übrigen nicht vom Vertrag im Privatrecht. Signifikanter Unterschied ist der Vertragsgegenstand. Inhalt und Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Vertrages sind öffentlich-rechtliche Belange und nicht zivilrechtliche Verhältnisse. Anzumerken ist, dass selbst verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten denkbar sind, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen. Bei alledem ist in Erinnerung zu rufen, dass die mitwirkungsbedürftige Verfügung eine Verfügung ist und bleibt und nicht fälschlicherweise dem verwaltungsrechtlichen Vertrag zugerechnet werden darf. Andernfalls wird im Konfliktfall womöglich der unzutreffende Rechtsweg anvisiert.

Hinzuweisen ist ferner auf die in § 162 Abs. 1 lit. c VRG erwähnten Streitigkeiten über Konzessionen. Darunter ist im Wesentlichen die Verleihung eines Rechts zur Ausübung einer monopolistischen Tätigkeit oder das Recht zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache gemeint⁶²⁵. Die Konzession begründet ein wohl erworbenes Recht, dessen wesentlicher Gehalt aus Gründen des Vertrauensschutzes prinzipiell unwiderruflich und gesetzesbeständig ist und grundsätzlich unter dem Schutz der Eigentumsgarantie steht, sofern von diesem Recht Gebrauch gemacht worden ist. Die Zuständigkeit der 4. Abteilung des Kantonsgerichts im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren setzt ein gültiges Konzessionsverhältnis voraus.

Besondere Aufmerksamkeit verdient sodann § 162 lit. d VRG. Danach beurteilt das Gericht als Klageinstanz öffentlich-rechtliche Streitsachen wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen der Behördenmitglieder, Ersatzmänner, Ange-

⁶²³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1286 ff.

⁶²⁴ UHLMANN FELIX, Entwicklungen im Verwaltungsrecht, in : SJZ 2011, S. 416 mit Hinweis auf BGE 136 I 142 ff.

⁶²⁵ LGVE 1882 II Nr. 41; LGVE 1998 III Nr. 7.

stellten und Lehrer. Die Umschreibung erfasst alle Arten der klageweise durchsetzbaren vermögensrechtlichen Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen⁶²⁶. Nicht dazu zählt nach der Praxis des früheren Verwaltungsgerichts etwa die Abfindung nach Personalgesetz⁶²⁷. Es geht um behauptete Rechte, die zum Vermögen gehören. Die in der Klage angebehrte Leistung muss sich mit anderen Worten unmittelbar auf das Vermögen des Klägers auswirken, um als vermögensrechtlich zu gelten. Das heisst nicht, dass vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen in jedem Fall klageweise durchzusetzen wären, denn das Gericht beurteilt öffentlich-rechtliche Streitsachen nur als Klageinstanz, falls die Rechtsordnung nicht eine Verwaltungsbehörde oder ein anderes Gericht bezeichnet, welches hierüber zu entscheiden hat. Die verwaltungsgerichtliche Klage ist gegenüber der Beschwerde subsidiär⁶²⁸. Die Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage ist nicht an eine Frist gebunden. Gegebenenfalls sind spezialgesetzliche Verjährungs- und Verwirkungsfristen zu beachten. Weiter ist auf § 164 VRG hinzuweisen. Danach hat der Kläger – bevor er eine Klage einreicht – dem Beklagten die Klagebegehren und die Gründe mitzuteilen und ihm eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Der Zweck dieses „Vorverfahrens“ ist am ehesten mit jenem des zivilprozessualen Sühneverfahrens vergleichbar. Es ist indes kein formalisiertes Vermittlungsverfahren mit der Qualität einer Sachurteilsvoraussetzung. Immerhin kann selbst ein obsiegender Kläger kostenpflichtig werden, falls er die Anzeige vor Einreichung der Klage unterlassen hat⁶²⁹.

Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren gelten prinzipiell die gleichen Verfahrens- und Beweisgrundsätze wie im Beschwerdeverfahren⁶³⁰. Aus der besonderen prozessualen Ausgangslage ergeben sich allerdings Abweichungen. So haben die Parteien im Klageverfahren wohl eine etwas umfassendere Mitwirkungspflicht als im Rahmen des Beschwerdeverfahrens⁶³¹. Nachfolgend geht es darum, die zentralen Verfahrensschritte im Klageverfahren kurz zu skizzieren.

Klage und Antwort sind schriftlich einzureichen. In Bezug auf die inhaltliche Gliederung sei auf die detaillierten Bestimmungen zur Klageschrift und zur Klageantwort in den §§ 166 und 167 VRG verwiesen. Der Instruktionsrichter kann nach pflichtgemäßem Ermessen bei Bedarf weitere Schriftenwechsel anordnen⁶³². Gegebenenfalls kann der Beklagte Widerklage erheben. Damit kann er gegen den Kläger Ansprüche geltend machen, die nach § 162 VRG ebenfalls Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Klage bilden können. Sie müssen zudem

⁶²⁶ LGVE 2001 II Nr. 2 E. 3b; ferner: LGVE 2006 III Nr. 7 betreffend Lohnrückbehalt während des Anstellungsverhältnisses.

⁶²⁷ LGVE 2004 II Nr. 2.

⁶²⁸ § 163 VRG; dazu: LGVE 2004 II Nr. 2, E. 2c mit Hinweis auf Urteil V 00 321 vom 27.10.2003.

⁶²⁹ § 202 Abs. 1 VRG; LGVE 1999 II Nr. 51 E. 2c.

⁶³⁰ § 172 VRG in Verbindung mit den §§ 134-137, 139 und 141 VRG.

⁶³¹ LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b.

⁶³² § 172 VRG in Verbindung mit § 136 Abs. 2 VRG.

mit dem eingeklagten Anspruch rechtlich zusammenhängen oder sich mit ihm verrechnen lassen⁶³³. Die Widerklage bleibt bestehen, selbst wenn die Klage dahin fällt⁶³⁴.

Mit § 169 VRG ist dem Instruktionsrichter alsdann die gesetzliche Grundlage gegeben, den Parteien einen schriftlichen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten oder die Parteien zu einer Einigungsverhandlung vorzuladen. Wird eine Vermittlung erfolgreich abgeschlossen, kann das Verfahren durch Vergleich erledigt erklärt werden. Um weitere Auseinandersetzungen zu vermeiden, soll der Vergleich soweit möglich die Kostentragung (Gerichts- und Parteikosten) umfassen, andernfalls ist mit dem Erledigungsentscheid seitens des Gerichts zusätzlich ein Kostenentscheid zu fällen.

Endlich sei darauf hingewiesen, dass das Gericht auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen eine Schlussverhandlung anordnen kann, wenn eine solche zweckmässig erscheint. An der Schlussverhandlung hat jede Partei Anrecht auf einen Schlussvortrag⁶³⁵.

Da das Kantonsgericht im direkten Verwaltungsprozess einzige Instanz ist, muss ihm umfassende Prüfungskompetenz zustehen. Zu prüfen sind folglich die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, die unrichtige Rechtsanwendung sowie selbst die unrichtige Handhabung des Ermessens⁶³⁶. Allerdings ist das Gericht an die Parteianträge gebunden. So kann es über die zur Sache gestellten Anträge der Parteien weder zugunsten noch zuungunsten einer Partei hinausgehen⁶³⁷.

Dass selbst ein obsiegender Kläger kostenpflichtig werden kann, falls er die Anzeige gemäss § 164 VRG unterlassen hat, wurde bereits erwähnt. Ansonsten werden die Kosten im Klageverfahren grundsätzlich wie im Rechtsmittelverfahren verlegt⁶³⁸.

93 Zur besonderen Rechtsschutzstrategie im Personalrecht

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Belangen des Rechtsschutzes im Bereich des öffentlichen Personalrechts sprengt den Rahmen des Skripts. Einige Hinweise auf bedeutsame verfahrensrechtliche Aspekte müssen genügen. Vertiefte Einsichten vermittelt das Schrifttum und die Praxis des Luzerner Kantonsgerichts und des vormaligen Verwaltungsgerichts⁶³⁹.

⁶³³ § 168 Abs. 2 VRG.

⁶³⁴ § 168 Abs. 3 VRG.

⁶³⁵ § 170 Abs. 1 und 2 VRG.

⁶³⁶ § 161a VRG in Verbindung mit § 144 Abs. 1 lit. a-c VRG.

⁶³⁷ § 171 Abs. 2 VRG.

⁶³⁸ § 202 Abs. 2 VRG.

⁶³⁹ einen konzisen Überblick über die Rechtslage im Kanton Luzern und die Praxis vermittelt STOOS, S. 1033 ff.; vgl. ferner: WALDMANN/KRAEMER, Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im öffentlichen Personalrecht, in: HÄNER/WALDMANN, [Hrsg.] Brennpunkte, S. 189 ff.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass personalrechtliche Entscheide, durch die ein Dienstverhältnis beendet oder umgestaltet werden, sowie Disziplinar massnahmen direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar sind. Hält das Gericht den Entscheid über die Nichterneuerung, Umgestaltung oder Beendigung des Anstellungsverhältnisses für rechtswidrig, erlässt es einen entsprechenden Feststellungsentscheid⁶⁴⁰. Diese Rechtspflegekonzeption schränkt – erklärtermassen aus Gründen der Gewaltentrennung – die richterliche Prüfungskompetenz ein. Die Begründung dafür, dass das einzige innerkantonale ordentliche Rechtsmittel bei solchen Streitsachen keine reformatorische Wirkung zu entfalten vermag, erscheint nicht ganz unproblematisch, zumal der für die Begründung dazu herangezogene Begriff „Gewaltenteilung“ wenig fassbar ist⁶⁴¹. Nach der Luzerner Rechtspflegekonzeption darf der Richter nach dem Gesagten also selbst im Falle einer festgestellten Rechtswidrigkeit den angefochtenen Entscheid nicht aufheben, sondern nur dessen Rechtswidrigkeit feststellen. Folgerichtig kommt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde diesbezüglich keine aufschiebende Wirkung zu⁶⁴².

Die letzte Teilrevision des Personalgesetzes brachte hinsichtlich der wiedergegebenen Rechtspflegekonzeption keine Änderungen⁶⁴³. Das vormalige Konzept enthielt mit Bezug auf den gerichtlichen Rechtsschutzanspruch lediglich hinsichtlich der übrigen personalrechtlichen Entscheide noch Lücken, die im Zug der Umsetzung der Rechtsweggarantie dann geschlossen wurden. Nach der seit 1. Januar 2009 in Kraft stehenden Fassung von § 68 PG sind nun sämtliche personalrechtliche Entscheide – denen Verfügungsqualität zukommt – nach den Grundsätzen des VRG anfechtbar.

Zu ergänzen ist, dass nicht alles, was im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses entschieden bzw. beschlossen wird, in einem Rechtsmittelverfahren Gegenstand einer Überprüfung und Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz sein kann. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen eines Entscheids im Rechtssinne, d.h. einer anfechtbaren Verfügung. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, haben jene Akten keine Verfügungsqualität, welche nicht unmittelbar auf die Erzeugung von Rechtswirkungen ausgerichtet sind. Dazu zählen insbesondere organisatorische sowie – dem Grundsatz nach – innerdienstliche Anordnungen⁶⁴⁴. Soweit eine personalrechtliche Anordnung allerdings die Qualität eines Entscheids bzw. einer Verfügung im Rechtssinn hat, ist ein solcher personalrechtlicher Entscheid anfechtbar und kann – innerkantonale letztinstanzlich – beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden⁶⁴⁵.

⁶⁴⁰ STOOSS, N 118, S. 1073.

⁶⁴¹ zur Problematik (wenngleich in anderem Kontext), KRAUSE, S. 142 ff. u.a. mit Hinweis auf SEILER, Gewaltenteilung – Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Habil. Bern 1994.

⁶⁴² LGVE 1994 II Nr. 8.

⁶⁴³ LGVE 2003 II Nr. 1.

⁶⁴⁴ WALDMANN, Kommentar zum BGG, Art. 82 N 10; einlässlich: WALDMANN, in: ZSR 2014 I S. 489, insbes. S. 496 ff.

⁶⁴⁵ § 70 Abs. 2, Satz 2 PG, in der Fassung, gültig seit 1. Januar 2009.

Dass mit Bezug auf die Beendigung und die Umgestaltung eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses vor Gericht lediglich ein Feststellungsentscheid erwirkt werden kann, weckt mit Blick auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sowie den Anspruch auf eine wirksame Beschwerde im Sinn von Art. 13 EMRK gewisse Bedenken⁶⁴⁶, auf die hier nicht vertieft eingegangen werden kann. Der Rechtsschutz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Personalrechts weist ferner eine Besonderheit auf: Der Instanzenzug bei Beschwerden gegen die übrigen personalrechtlichen Entscheide ist innerkantonal zweistufig ausgestaltet, während Verfügungen betreffend die Umgestaltung oder die Auflösung des Arbeitsverhältnisses direkt beim Gericht anzufechten sind. Auch dieser Rechtspflegeaspekt dürfte die Diskussion über einen kohärenten Rechtsschutz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Personalrechts beleben.

94 Abstrakte Prüfung von Erlassen

Die in § 188 Abs. 1 VRG erwähnten Rechtssätze mit öffentlich-rechtlichem Gehalt können dem Gericht im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zur Prüfung unterbreitet werden⁶⁴⁷. Privatpersonen steht eine Antragsbefugnis zu, sofern ihre schutzwürdigen Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden könnten⁶⁴⁸. Mit Blick auf Ziel- und Zwecksetzung der selbständigen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle sind an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Für die Antragsbefugnis genügt, dass der Eintritt einer Benachteiligung in nicht allzu ferner Zukunft erwartet werden kann. Das dürfte dann der Fall sein, wenn ein Antragsteller aufgrund vernünftiger Abwägung aller vorliegenden Umstände für die nahe Zukunft eine Massnahme zu befürchten hat, die auf der umstrittenen Norm gründet und ihn in seinen Interessen tangiert⁶⁴⁹.

Nach der Praxis des Gerichts zählen zu den überprüfbaren Normen kantonale Verordnungen und Normen des kommunalen Rechts. Gemeindeerlasse sind im Sinne der Rechtsquellenlehre teils Gesetze im formellen, teils Gesetze im materiellen Sinn. Sie sind Gesetze im formellen Sinn, wenn sie vom demokratischen Gemeindegessetzgeber stammen, also in der Versammlung der Gemeindestimmbürger oder in einer Urnenabstimmung angenommen worden sind oder zumindest dem fakultativen Referendum unterliegen⁶⁵⁰. Das Gericht hat erkannt,

⁶⁴⁶ kritisch dazu: GRIFFEL, in: Kommentar zum VRG/ZH, § 27a N 18.

⁶⁴⁷ Urteil P. 12 2 vom 7.5.2013 E. 1b; Urteil P 08 2 vom 3.2.2009 E. 3b mit Hinweisen.

⁶⁴⁸ § 189 lit. a VRG ; dazu: Urteil P 12 2 vom 7.5.2013 E. 2a.

⁶⁴⁹ LGVE 1996 II Nr. 4.

⁶⁵⁰ GYGI FRITZ, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 104 mit Hinweis auf BGE 100 Ia 161; zum Ganzen: GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Kantone, unveränderter Nachdruck 1979 der 1. Auflage 1949, S. 537 f.

dass gegebenenfalls auch eine Hausordnung einer kommunalen Anstalt (konkret eines Alters- und Pflegeheims) Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein kann⁶⁵¹. So können unter Umständen selbst Verwaltungsverordnungen Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein, sofern die zu überprüfenden Normen zumindest indirekt Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern berühren und damit Aussenwirkung entfalten⁶⁵².

⁶⁵¹ LGVE 1997 II Nr. 49.

⁶⁵² vgl. AEMISSEGGER/SCHERER REBER, Art. 82 N 33; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1728.

Ausgewählte Entscheide zur Verwaltungsrechtspflege:

§ 1 Abs. 1 lit. d VRG (Körperschaft als Gemeinwesen)

- Zur öffentlich-rechtlichen Natur einer (altrechtlichen) Strassengenossenschaft: LGVE 2008 II Nr. 11 E. 2b und c.
- Kirchgemeinden der von der Verfassung öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen sind Gemeinden im Sinn des VRG: LGVE 2015 IV Nr. 11.

§ 3 VRG (Begriff der Verwaltungssache)

- Die Umschreibung der "Verwaltungssache" gilt nur für die Rechtsanwendung, nicht auch für die Rechtssetzung: LGVE 1985 II Nr. 48.

§ 4 VRG (Entscheide)

- Abgrenzung zwischen Entscheid und Gebührenrechnung im Bereich der Kanalisationsbeiträge: LGVE 1982 II Nr. 2.
- Hinweise auf den Inhalt von Verwaltungsweisungen stellen keine Entscheide dar: LGVE 1982 II Nr. 32.
- Individuelle, konkrete Anordnung: LGVE 1984 II Nr. 42.
- Voraussetzung für einen Entscheid: LGVE 1988 II Nr. 26.
- Eine Verfügung, welche eine frühere Verfügung auf Leistung von Zahlungen bestätigt, ist als Mahnung zu qualifizieren, gegen die kein Rechtsmittel gegeben ist: LGVE 1979 II Nr. 2.
- Die Rüge nach § 64 Abs. 2 des Personalgesetzes ist ein Mittel der Personalführung. Sie ist keine Disziplinar massnahme und stellt keinen personalrechtlichen Entscheid dar, der mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden kann: LGVE 1995 III Nr. 7.
- Die Zuweisung eines Schülers in ein Schulhaus ist eine organisatorische Anordnung innerhalb eines bestehenden besonderen Rechtsverhältnisses. Diese Anordnung stellt keinen (anfechtbaren) Entscheid dar: LGVE 1997 II Nr. 4.
- Allgemeinverfügungen können – gleich wie Verfügungen – angefochten werden, wenn glaubhaft dargetan wird, dass dadurch ein gesetzlich eingeräumtes Recht tangiert wird: LGVE 1998 II Nr. 55.
- Die Beanstandung einer Lebensmittelprobe, welche keine Massnahmen zur Folge hat, stellt keine anfechtbare Verfügung dar: LGVE 1999 Nr. 49.
- Die Überbindung von Gebühren für eine Lebensmittelkontrolle hat Verfügungsqualität: LGVE 1999 II Nr. 49.
- Bei der Vergabe von Werbeflächen auf VBL-Bussen handelt die Stadt Luzern nicht verfügungsweise. Das Bundesgericht hat eine dagegen geführte staatsrechtliche Beschwerde abgewiesen, soweit es darauf eintrat (BGE 127 I 84).

- Das Schreiben des Justizdepartementes an einen Strafgefangenen, in welchem festgehalten wird, dass zwei Drittel der Strafe an einem bestimmten Datum erstanden seien und gleichzeitig festgehalten wird, dass über das Gesuch um bedingte Entlassung zur Zeit materiell noch nicht entschieden worden sei, enthält lediglich Hinweise. Verfügungsqualität kommt einem derartigen Schreiben nicht zu: LGVE 2000 II Nr. 2 E. 2b.
- Zur Abgrenzung zwischen nichtiger und anfechtbarer Verfügung:
LGVE 2000 II Nr. 35 E. 3b.
- Die Frage nach der richtigen Festlegung des Anfechtungsgegenstandes und der ausnahmsweisen Ausdehnung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens über den Anfechtungsgegenstand hinaus beurteilt sich nicht ausschliesslich auf Grund des effektiven Inhalts der Verfügung. Insbesondere gehören auch jene Rechtsverhältnisse, hinsichtlich deren es die Verwaltung zu Unrecht unterlassen hat, verfügungsweise zu befinden, zum beschwerdeweise anfechtbaren Verfügungsgegenstand: LGVE 2000 II Nr. 50 E. 2a und b.
- Der Entscheid über die Auflage eines Strassenprojektes ist ein Zwischenentscheid:
LGVE 2003 II Nr. 42.
- Nach dem Personalgesetz besteht bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Abfindung. Diese ist von der Behörde mittels eines formellen Entscheids festzusetzen, und zwar auch dann, wenn sie die Zahlung einer Abfindung überhaupt ablehnt. Diese Verfügung ist mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Der Beschwerdeentscheid unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht:
LGVE 2004 II Nr. 2.
- Streitgegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ein Entscheid im Rechtssinne:
LGVE 2004 II Nr. 47 E. 2a
- Personalrechtliche Entscheide sind solche, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen und die Rechtsstellung der Angestellten berühren: LGVE 2007 II Nr. 3 E. 3a/aa.
- Nach höchstrichterlicher Praxis kommt der Anordnung einer medizinischen Begutachtung keine Verfügungsqualität im Sinne von Art. 5 VwVG zu: LGVE 2009 II Nr. 31 E. 2c mit Hinweis auf BGE 132 V 100f. E. 5.
- Frage der Verfügungsqualität von Zeugnisnoten: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 06 266 vom 18.3.2010 E. 2.
- Kriterien für die Abgrenzung von anfechtbarem Entscheid und nicht anfechtbarer innerdienstlicher Anordnung im Kontext des öffentlich-rechtlichen Personalrechts. Begriff der Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses. Eine Umgestaltung liegt laut § 12 PG vor, wenn wesentliche Bestandteile des Arbeitsverhältnisses verändert werden und diese Veränderung nicht in beidseitigem Einvernehmen erfolgt: LGVE 2011 II Nr. 11 E. 2b/c.
- Die ausländerrechtliche (fremdenpolizeiliche) Verwarnung, mit welcher die Ausländerbehörde eine ausländische Person im Sinne einer Belehrung verwarnt und darauf aufmerksam macht, dass ihr Verhalten, sollte es fortgesetzt werden, rechtliche Konsequenzen in Form der Prüfung von ausländerrechtlichen Massnahmen nach sich ziehen könnte, stellt

weder eine Verfügung dar, noch eine Androhung nach Art. 96 Abs. 2 AuG:

LGVE 2011 III Nr. 8.

- Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) wirkt sich auf die Auslegung des Verfügungsbegriffs aus. Der Gehalt von § 4 VRG lehnt sich an jenen der Verfügung in Art. 5 VwVG an. Weiter ist in diesem Kontext zu bedenken, dass aufgrund von Art. 86 Abs. 2 BGG, Art. 110 und 111 BGG alle Entscheide, die gemäss Art. 82 lit. a BGG beim Bundesgericht anfechtbar sind, zunächst auch bei einem kantonalen Gericht angefochten werden können. Der kantonalrechtliche Begriff des Entscheids ist daher mindestens so weit auszulegen wie der bundesrechtliche Begriff von Art. 82 lit. a BGG. Letzterer ist vom Bundesgericht frei überprüfbar: BG-Urteil 2C_272/2012 vom 9.7.2012, E. 4.3.
- Einer E-Mail kommt keine Verfügungsqualität zu: LGVE 2012 II Nr. 2.
- Zu den Begriffen "Verfügung" und "Realakt": LGVE 2017 IV Nr. 2.

§ 6 VRG (Unterstellte Behörden)

- Der Einwohnerrat ist als Gemeindeparlament keine dem VRG unterstellte Behörde: LGVE 2006 II Nr. 2 E. 1.1.2.
- Der Grosse Stadtrat von Luzern als Gemeindeparlament ist keine Verwaltungsinstanz. Er ist deshalb gemäss § 6 VRG diesem Gesetz nicht unterstellt: LGVE 2007 III Nr. 1 E. 3.2.

§ 10 Abs. 2 lit. a VRG (Geltung für Landeskirchen)

- Mit der Umsetzung der Rechtsweggarantie und der Teilrevision von § 10 VRG sind öffentlich-rechtliche Streitsachen, die einen Bezug zu staatskirchenrechtlichen Organisationen, wie Landeskirche und Kirchgemeinden, haben, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugänglich: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 150 vom 11.4.2011 E. 1a/bb.

§ 12 VRG (Weiterleitung)

- Weiterleitungspflicht mit Bezug auf Gesuche, die bei der unzuständigen Behörde eingereicht werden: LGVE 2000 II Nr. 21 E. 2d.

§ 14 VRG (Ausstandsgründe)

- Der Ausstand richtet sich gegen einzelne Behördenmitglieder, nicht gegen die Behörde an sich: LGVE 2016 IV Nr. 2 E. 2.2, 2011 II Nr. 5 E. 2a, 2006 II Nr. 7, 1990 II Nr. 34.
- Die vom Ordnungsgeber der Organisationsverordnung bewusst geschaffene Verknüpfung zwischen Erlassbehörde der angefochtenen Verfügung (Dienststelle) und Instanz des regierungsrätlichen Beschwerdeentscheides (sachlich vorgesetztes Departement) kann nicht Anlass für ein Ausstandsbegehren sein. Der Ausstand einer gesamten Verwaltungseinheit ist vom Gesetz nicht vorgesehen: LGVE 1995 III Nr. 4.
- Ablehnungs- oder Ausstandsgründe sind mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben so früh wie möglich geltend zu machen. Ein verspätetes Vorbringen kann gegen Treu und Glauben verstossen und daher verwirkt sein: BGE 121 I 38 E. 5; 118 Ia 282 E. 3a.

- Nach einem departementalen Vorprüfungsverfahren muss der Baudirektor im Verfahren betreffend die Genehmigung eines Strassenprojektes nicht zwingend in den Ausstand treten: LGVE 1999 II Nr. 25.
- Die Betroffenen haben einen Anspruch auf die Bekanntgabe der an einer Entscheidung beteiligten Personen. Dies ergibt sich aus dem Anspruch auf Unparteilichkeit der Behörde, wonach keine Person mitwirken darf, gegen die Ausstandsgründe bestehen. Ob dieser Verpflichtung nachgelebt wurde, können Betroffene nicht beurteilen, wenn sie die personelle Zusammensetzung der entscheidenden Behörde nicht kennen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 99 231 vom 20.6.2000 mit Hinweis auf BGE 117 Ia 323 E. 1c.
- Die Rüge der Vorbefassung ist umgehend anzubringen, d.h. grundsätzlich zu dem Zeitpunkt, zu welchem der Betroffene Kenntnis der für die Vorbefassung sprechenden Tatsachen erhält: LGVE 2009 II Nr. 10 E. 6b.
- Ein Mitglied des Gemeinderats, das an einer Gemeindeversammlung über ein in Aussicht gestelltes Bauvorhaben bloss orientiert und keine privaten Interessen verfolgt, muss in einem Baubewilligungsverfahren auch dann nicht in den Ausstand treten, wenn es in diesem Zusammenhang an das Interesse an einer wirtschaftlichen Entwicklung erinnert: LGVE 2009 II Nr. 39.
- Ein Mitglied eines Gemeinderats, das an einer Gemeindeversammlung verkündet, ein geplantes Industrieprojekt sei zu forcieren und jegliche Verhinderungstaktik dagegen aktiv zu bekämpfen, ist nicht mehr frei und hat bei der Behandlung des Sachgeschäftes in den Ausstand zu treten: BGer-Urteil 1C_436/2009 vom 3.2.2010 E. 2.4.
- Ausstandspflicht des Gemeinderats im Baubewilligungsverfahren bei vorgängiger Mitwirkung im Rahmen eines Standortevaluationsverfahrens: LGVE 2016 IV Nr. 2 E. 2.

§ 14 Abs. 1 lit. a VRG (Parteistellung)

- Ein Mitglied des Gemeinderates hat bei der Behandlung eigener Gesuche in den Ausstand zu treten: LGVE 1984 III Nr. 8.
- Die Verwaltung der Stockwerkeigentümergeinschaft ist gegebenenfalls befugt, gegen ein Bauvorhaben Einsprache zu erheben, nicht aber ohne Vollmacht oder eine entsprechende statutarische Bevollmächtigung Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben: LGVE 2005 II Nr. 45.

§ 14 Abs. 1 lit. c VRG (Gesellschaftsrechtliche Bindung)

- Ausstandspflicht eines Mitgliedes des Gemeinderates, das dem Verwaltungsrat einer am Verfahren beteiligten AG angehört: LGVE 1986 III Nr. 5.

§ 14 Abs. 1 lit. g VRG (Auffangnorm)

- Ausstandspflicht bejaht für den Departementsvorsteher und alle Beamten eines Departementes bei der Instruktion, wenn der Departementsvorsteher sich vorgängig unmissverständlich hat vernehmen lassen und die geäusserte Auffassung auch als offizielle Stellungnahme des Departementes erklärt hat: LGVE 1977 II Nr. 50.
- Die blossе Tatsache, dass ein erster Entscheid wegen Verfahrensfehler oder unrichtiger Rechtsanwendung erfolgreich angefochten worden ist, reicht nicht aus, um den beteiligten Richter als parteiisch und damit als befangen abzulehnen: BGE 113 Ia 407.
- Vorbefassung begründet nach der Rechtsprechung zur (richterlichen) Unbefangenheit keine Ausstandspflicht, sofern das Verfahren in Bezug auf den konkreten Sachverhalt und die konkret zu entscheidenden Rechtsfragen als offen erscheint: BGE 117 Ia 185 E. 3b, 112 Ia 293; ZBI 1994 S. 71.
- Kooperatives Handeln von Mitarbeitern einer kommunalen Bauverwaltung binden Mitglieder des Gemeinderates in dessen Funktion als Entscheidträger dann nicht, wenn Parteirechte Dritter im Verfahren gewahrt bleiben: LGVE 2011 II Nr. 14 E. 4d.
- Keine Geltendmachung der Ausstandspflicht gegenüber einer gesamten Kollegialbehörde. Die Ausstandsvorschriften für Mitglieder des Gemeinderates sind weniger streng als für richterliche Behörden: LGVE 2011 II Nr. 5 E. 2a/b.
- Keine Ausstandspflicht für Gerichtspersonen mit Bezug auf Verfahrensfragen im Kontext der Unterschutzstellung des Gebäudes der Zentral- und Hochschulbibliothek (ZHB): Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 13 37 vom 8.5.2013.

§ 17 VRG (Parteistellung)

- Voraussetzungen für eine Parteistellung: LGVE 1983 II Nr. 35; 1981 II Nr. 42.
- Wer lediglich Aufsichtsbeschwerde führt, hat keine Parteistellung: LGVE 1981 III Nr. 5.
- Eine Gemeinde erhält nicht bereits dadurch Parteistellung, dass sie in einem Verwaltungsverfahren zur Stellungnahme aufgefordert wird und eine Ausfertigung eines Entscheides erhält: LGVE 1988 III Nr. 5.
- Parteistellung des Handänderungssteuerpflichtigen im Beschwerdeverfahren: LGVE 2005 II Nr. 25.
- Keine Parteistellung eines Initiativkomitees für ein Volksbegehren zur Anfechtung einer Verkehrsanordnung: LGVE 2006 II Nr. 37.
- Als Partei gilt, wer einen Entscheid anbegehrt oder durch einen Entscheid betroffen werden soll. Konnex zur Beschwerdebefugnis: LGVE 2008 II Nr. 11.
- Parteistellung des Heimträgers, für den Fall, dass ein Gesuch um Übernahme der Kosten für einen Heimaufenthalt zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgelehnt wird: LGVE 2012 III Nr. 19.

§ 19 Abs. 1 VRG (Verfahrensfähigkeit)

- Prozessfähigkeit eines Unmündigen. Die Verweigerung der Zulassung eines Unmündigen zu einem bestimmten Schultypus ist nicht als Eingriff in elementare Erscheinungen der Persönlichkeit zu werten. Dem Unmündigen fehlt diesbezüglich die Prozessfähigkeit: LGVE 1992 II Nr. 46.
- Verfahrensfähigkeit einer nicht handlungsfähigen Person. Wahrnehmung höchstpersönlicher Rechte. Die Anfechtung eines Führerausweisentzugs gehört nicht dazu: LGVE 1997 II Nr. 47.

§ 20 VRG (Beiladung)

- Begriff "in der Rechtsstellung betroffen" sein: LGVE 1983 II Nr. 33.
- Um festzustellen, ob ein Entscheid die Rechtsstellung eines Dritten beeinflusst, muss die Tragweite der anzuwendenden Norm und des zu erlassenden Entscheides abgeklärt werden: LGVE 1983 III Nr. 5.
- Für die Berechtigung zur Beiladung im Beschwerdeverfahren reicht nicht in jedem Fall aus, in der Rechtsstellung voraussichtlich irgendwie betroffen zu werden. Massgebend ist auch die Tragweite des zu erlassenden Rechtsmittelentscheides: LGVE 1989 III Nr. 6.
- Zweck der Beiladung: LGVE 1998 II Nr. 5 und LGVE 1986 II Nr. 7.
- Der Regierungsrat bejaht die Beschwerdebefugnis eines Dritten hinsichtlich der Frage der Nachfolgeregelung (Fideikommiss) und heisst dessen Gesuch um Beiladung im Verfahren gut: LGVE 2000 III Nr. 7 E. 2.
- Beiladung des Heimträgers, für den Fall, dass ein Gesuch um Übernahme der Kosten für einen Heimaufenthalt zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgelehnt wird: LGVE 2012 III Nr. 19.

§ 26 VRG (Schriftlichkeit)

- Die Luzerner Verwaltungsverfahren sind vom Grundsatz der Schriftlichkeit geprägt: LGVE 2012 II Nr. 2 E. 4b/bb.
- Eine E-Mail-Einsprache genügt den Formvorschriften nicht. Reicht ein juristischer Laie innert der Rechtsmittelfrist eine Einsprache per E-Mail ein, hat die Rechtsmittelinstanz – unter Vorbehalt, dass die Eingabe nicht gegen Treu und Glauben verstösst und bewusst erfolgte, um eine Fristerstreckung zu erwirken – dem Einsprecher eine kurze Nachfrist zur Behebung dieses Formmangels zu gewähren, nötigenfalls über die Rechtsmittelfrist hinaus: LGVE 2015 IV Nr. 9.
- Das Luzerner Verwaltungsverfahren ist – trotz der heute unter bestimmten technischen Voraussetzungen gegebenen Möglichkeit, Eingaben in elektronischer Form zu machen – vom Grundsatz der Schriftlichkeit geprägt: LGVE 2015 IV Nr. 16 E. 2.3.2.

§ 28 Abs. 1 VRG (Zustellung)

- Eine behördliche Sendung gilt nicht erst dann als zugestellt, wenn der Adressat sie tatsächlich in Empfang genommen hat, sondern es genügt, dass sie in seinen Machtbereich gelangt ist und er sie demzufolge zur Kenntnis nehmen kann. Wird der Empfänger einer eingeschriebenen Briefpostsendung oder Gerichtsurkunde nicht angetroffen und wird daher eine Abholungseinladung in seinen Briefkasten oder in sein Postfach gelegt, so wird die Sendung in jenem Zeitpunkt als zugestellt betrachtet, in welchem sie auf der Poststelle abgeholt wird. Geschieht dies nicht innert der Abholfrist von sieben Tagen, so gilt die Sendung als am letzten Tag dieser Frist zugestellt. Die siebentägige Frist war früher in Art. 169 Abs. 1 lit. d und e der Verordnung 1 vom 1. September 1967 zum Postverkehrsgesetz (AS 1967 S. 1462) vorgesehen. Diese Verordnung ist mit Art. 13 lit. a der Postverordnung vom 29. Oktober 1997 (SR 783.01) aufgehoben worden. Die siebentägige Frist ist jetzt als Grundsatz, von dem Abweichungen zulässig sind, in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post und damit allgemein bekannt. Sie bleibt nach der Praxis auf die Frage, wann eine Sendung als zugestellt gilt, weiterhin anwendbar: BGE 127 I 34 E. 2a/aa.
- Eine Briefpostsendung, mit deren Zustellung zu rechnen war, die innert der Abholfrist von sieben Tagen nicht abgeholt wird, gilt am letzten Tag dieser Frist als zugestellt, und zwar auch dann, wenn die Post von sich aus oder auf Begehren des Empfängers oder der Empfängerin die Abholfrist verlängert: LGVE 2005 III Nr. 3.

§ 28 Abs. 3 VRG (Parteien mit Sitz im Ausland)

- Das VRG sieht vor, dass Parteien mit Wohnsitz im Ausland oder Sitz im Ausland auf Verlangen der Behörde im Kanton Luzern ein Zustelldomizil zu bezeichnen haben. Zustellungen an Parteien, die dieser Aufforderung nicht Folge leisten, können unterbleiben oder durch öffentliche Mitteilung erfolgen: LGVE 2007 II Nr. 2 E. 5b.

§ 31 VRG (Fristen)

- Die Mitteilung einer Ferienabwesenheit, verbunden mit der Bitte, ihm in dieser Zeit keine fristgebundenen Zustellungen zukommen zu lassen, wurde als genügende Vorkehr eines Anwaltes angesehen, um eine rechtlich relevante Zustellung an ihn in dieser Zeit nach Treu und Glauben auszuschliessen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. B. vom 16.4.1986.
- Beim Einwurf in den Briefkasten oder bei der nicht eingeschriebenen Postaufgabe am Schalter trägt der Absender das Risiko, dass der Poststempel rechtzeitig angebracht wird. Der Absender hat jedoch die Möglichkeit, den Nachweis für die fristgemässe Aufgabe mit anderen tauglichen Mitteln zu erbringen, namentlich mittels Zeugen: LGVE 1995 III Nr. 5.
- Per Telefax übermittelte Rechtsschriften sind rechtlich unbeachtlich: LGVE 1996 I Nr. 19.
- Nach ständiger Praxis erfolgt die fristauslösende Zustellung einer eingeschriebenen Sendung (A- oder B-Post) bereits dadurch, dass sie in den Briefkasten oder in das Postfach des Adressaten gelegt wird und sich damit in dessen Verfügungsbereich befindet. A-Post-

Plus Sendungen entsprechen grundsätzlich A-Post Sendungen. Im Unterschied zu diesen sind sie mit einer Nummer versehen, welche die elektronische Sendungsverfolgung im Internet (Track & Trace) ermöglicht. Daraus ist ersichtlich, wann dem Empfänger die Sendung durch die Post zugestellt wurde. Insofern stellt diese Art von Sendung eine Möglichkeit dar, zu beweisen, dass die Post zugestellt worden ist: BGer-Urteil 2C_784/2015 vom 24.9.2015 E. 2.1.

- Rechtsmittel müssen immer fristgerecht eingereicht werden, wobei die strikte Einhaltung der gesetzlichen Formstrenge aus Gründen der Rechtssicherheit geboten erscheint und nicht als überspitzter Formalismus gerügt werden kann: BGer-Urteil 2C_1126/2014 vom 20.2.2015 E. 2.4 mit weiteren Hinweisen.

§ 36 VRG (Fristwiederherstellung)

- Wer eine Rechtsmittelfrist verpasst, weil er davon ausgeht, der Entscheid sei richtig, wird nicht unverschuldet davon abgehalten, rechtzeitig zu handeln: LGVE 1982 II Nr. 35.
- Der Anwalt, der die gerichtliche Aufforderung zur Bezahlung eines Kostenvorschusses an seine Klientin weiterleitet, hat sich zu vergewissern, ob diese die Mitteilung wirklich erhalten und die Zahlung rechtzeitig getätigt hat: LGVE 1988 II Nr. 28.
- Eine falsche Rechtsmittelbelehrung schafft keinen Vertrauensschutz, wenn der Beschwerdeführer den Fehler selbst erkennt: LGVE 1993 II Nr. 46.

§ 41 VRG (Sistierung)

- Das Aussetzen eines Verfahrens kann für eine am raschen Verfahrensausgang interessierte Partei einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken. Ist in einem ausländerrechtlichen Verfahren der Entscheid vom Ausgang eines Strafverfahrens abhängig, rechtfertigt sich das Aussetzen des Verfahrens nur, wenn es sich als erforderlich und angemessen erweist: LGVE 2013 VI Nr. 7.

§ 44 VRG (Feststellungsentscheid)

- Schutzwürdiges Interesse als eine der Voraussetzungen für einen Feststellungsentscheid: LGVE 1981 II Nr. 5.
- Generelle Voraussetzungen für den Erlass eines Feststellungsentscheids in Planungs- und Bausachen. Feststellungsentscheide bedürfen – mit Blick auf die Interessen der Rechtssicherheit – insbesondere der eingehenden Fixierung des Sachverhalts: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 01 53 vom 8.4.2002.
- Der Wohnsitzbegriff gemäss Art. 23 ff. ZGB dient i.c. lediglich als Anknüpfungsbegriff zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit bzw. des anwendbaren Rechts. Für sich allein beinhaltet er weder ein Recht noch ein Rechtsverhältnis und schafft für sich allein auch kein solches. Als blosser Anknüpfungsbegriff bzw. als blosser Rechtsfrage kann der Wohnsitz mangels eines rechtlich geschützten Interesses nicht selbständig zum Gegenstand einer Feststellungsverfügung gemacht werden: LGVE 2003 III Nr. 1.

§ 45 VRG (Vorsorgliche Verfügung)

- Die Zulässigkeit vorsorglicher Massnahmen ist auf die Erhaltung des bestehenden Zustandes beschränkt. Es geht um die Sicherung des Streitgegenstandes. Will der Gesuchsteller indessen nicht den bestehenden Zustand erhalten, sondern diesen beseitigen, strebt er eine Vorwegnahme des Entscheides in der Hauptsache an, was nicht angeht: Entscheid des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. W. vom 29.4.1992.
- Gegebenenfalls besteht Anlass, einen schwebenden Zustand während eines Beschwerdeverfahrens mit einer vorsorglichen Anordnung zu regeln: LGVE 1998 II Nr. 56.
- Voraussetzungen für den Erlass eines vorläufigen Nutzungsverbotes bzw. von vorläufigen Nutzungsbeschränkungen. Anschein der Rechtswidrigkeit des bestehenden Zustandes, öffentliches Interesse an einer vorsorglichen Massnahme, Verhältnismässigkeit: LGVE 1999 II Nr. 20.
- Die Ablehnung eines Gesuchs um wirtschaftliche Sozialhilfe ist eine Negativverfügung. Ihre Anfechtung hat – unabhängig vom Rechtsmittel – keine aufschiebende Wirkung: LGVE 2002 II Nr. 40.
- Vorsorgliche Massnahmen sind dazu da, den bestehenden Zustand zu erhalten und bedrohte (rechtliche) Interessen einstweilen zu schützen. Der Entscheid über vorsorgliche Massnahmen setzt Dringlichkeit voraus. Vorsorgliche Massnahmen und Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels hängen zusammen. Der mit einem Rechtsmittel verbundene Suspensiveffekt bzw. dessen Entzug beschlägt die verfahrensrechtliche Seite, während die vorsorgliche Verfügung dem Schutz materieller Rechte dienen: LGVE 2008 II Nr. 38 E. 7.3.
- Vorsorgliche Massnahmen – bzw. die Verweigerung, derlei zu verfügen – ergehen als Zwischenverfügungen im Sinn von § 128 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 lit. e VRG. Werden solche Entscheide angefochten, richtet sich der Instanzenzug nach demjenigen der Endverfügung: KG-Urteil 7H 19 24 vom 27.6.2019 E. 2.2.
- Bei Verfahren, in welchen es um die Überprüfung von vorsorglichen Massnahmen geht, muss genügen, dass die geltend gemachten Behauptungen, die für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen sprechen, glaubhaft erscheinen, zumal diesbezüglich der Rechtsschutz nur (aber immerhin) vorsorglich zu gewähren ist. Damit einher geht die Feststellung, dass die Vorbringen nicht der gleichen Beweisstrenge unterliegen, wie dies für Feststellungen in einem ordentlichen Verfahren regelmässig verlangt wird: KG-Urteil 7H 19 24 vom 27.6.2019 E. 2.5.4.

§ 46 VRG (Rechtliches Gehör)

- Wer bloss Aufsichtsbeschwerde führt, hat keinen Anspruch auf rechtliches Gehör: LGVE 1981 III Nr. 5.
- Der Mangel des rechtlichen Gehörs kann geheilt werden, sofern die Parteien im Beschwerdeverfahren die vorenthaltenen Akten einsehen, dazu Stellung nehmen können und die Rechtsmittelinstanz die volle Überprüfungsbefugnis hat: LGVE 1989 III Nr. 19.

- Die Berechnung des rückzahlbaren Anteils von Beiträgen und deren Rückforderung ohne vorgängige Anhörung des Rückzahlungspflichtigen verletzen dessen Anspruch auf rechtliches Gehör: LGVE 1994 III Nr. 6.
- Zur formellen Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör: LGVE 1997 II Nr. 3.
- Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Verfahren betreffend Führerausweisentzug. Zu den Anforderungen an die nachträgliche Heilung einer Verletzung des Gehörsanspruchs: LGVE 1997 II Nr. 21.
- Gewährung des rechtlichen Gehörs erst nach dem Entscheid über die Auflösung des Dienstverhältnisses. Folgen für die Rechtswirksamkeit des Entscheides: LGVE 2001 II Nr. 3.
- Die Parteien haben Anspruch auf Teilnahme an einem Augenschein, der Beweischarakter hat, also zur Feststellung eines umstrittenen, unabgeklärten Sachverhaltes dient, auch wenn der Gegenstand des Augenscheins allgemein zugänglich ist: LGVE 2003 III Nr. 4.
- Vor dem Entscheid über eine Kündigung ist dem betroffenen Arbeitnehmer unter vorgängiger schriftlicher Orientierung das rechtliche Gehör zu gewähren: LGVE 2004 II Nr. 4.
- Nichtigkeit der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses, wenn die Entlassung durch die sachlich unzuständige Stelle und zusätzlich ohne jede vorgängige Anhörung erfolgt ist: LGVE 2005 II Nr. 2.
- Verletzung des Anspruchs auf Äusserung im Verfahren. Folgen: LGVE 2005 II Nr. 16.
- Wird von einer Vormundschaftsbehörde nicht eine vormundschaftliche Massnahme angeordnet, sondern eine solche abgelehnt, bedarf es vor Erlass dieses Standpunktes keines rechtlichen Gehörs, dies umso weniger als es diesfalls bloss um die Bekräftigung des bestehenden Zustandes geht: LGVE 2009 I Nr. 40.
- Anforderungen an die Begründung eines Einspracheentscheids. Die fehlende Auseinandersetzung mit einem Beweisantrag gilt als Begründungsmangel: LGVE 2012 II Nr. 19 E. 4b.
- Formelle Natur des rechtlichen Gehörs: LGVE 2017 I Nr. 8 E. 6.1 mit Hinweis auf BGE 137 I 195 E. 2.2.. Voraussetzungen für eine Heilung: LGVE 2012 II Nr. 9 E. 3d/aa.
- Anspruch auf rechtliches Gehör vor der Sistierung eines Verfahrens: LGVE 2017 I Nr. 8.

§ 48 VRG (Akteneinsicht)

- Der Umfang des Anspruchs auf Akteneinsicht wird primär durch das kantonale Recht festgelegt, subsidiär bestimmt er sich nach den aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleiteten Mindestgarantien. Das kantonale Bildungsrecht enthält keine besonderen Bestimmungen zum Akteneinsichtsrecht, weshalb sich der Anspruch nach den Bestimmungen des VRG richtet: LGVE 2010 III Nr. 9 E. 3.2.
- Die Stellungnahme einer kantonalen Fachbehörde zu einer Ortsplanung unterliegt zumindest dann nicht dem Recht auf Akteneinsicht, wenn der Regierungsrat die Stellungnahme nicht in seiner Funktion als Beschwerdeinstanz, sondern als Genehmigungsinstanz nach § 20 PBG eingeholt hat: Urteil 7H 14 172 vom 10.6.2015 E. 3.4.

- Die Unterlagen eines Standortevaluationsverfahrens sind im Rahmen des nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufzulegen: LGVE 2016 IV Nr. 2 E. 3.
- Im Rahmen einer Vergabe hat die Beschwerde führende Partei keinen Anspruch auf Einsicht in vertrauliche Akten der Zuschlagsempfängerin: Urteil 7H 15 353 vom 25.7.2016 E. 3.
- Die Akteneinsicht ist auch zu gewährleisten, wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag: LGVE 2016 IV Nr. 2 E. 3.2.

§ 53 VRG (Untersuchungsgrundsatz)

- Grenzen der Officialmaxime. Mitwirkungspflicht der Parteien: LGVE 1992 II Nr. 47.
- Die Prüfung einer vorsorglichen Einstellung im Amt gemäss § 69 des Personalgesetzes durch das Verwaltungsgericht hat in der Regel aufgrund der Akten zu erfolgen. Eine umfassende Beweisaufnahme findet in diesem Verfahren nicht statt: LGVE 1994 II Nr. 7.
- Zur Pflicht der Baubewilligungsbehörde, ein Projekt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen: LGVE 1995 II Nr. 5.
- Sind weder ein konkretes Projekt für eine Bachsanierung noch ein Gefahrenkataster noch ein Kostenvoranschlag vorhanden, fehlen die rechtserheblichen Fakten, Prognosen und Beurteilungskriterien für eine Verlegung von Perimeterbeiträgen: LGVE 1995 II Nr. 6.
- Pflicht des Gemeinderates als Baubewilligungsbehörde, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären: LGVE 1996 II Nr. 39.
- Sicherungszug eines Führerausweises. Geltung des Untersuchungsgrundsatzes bei der Eignungsabklärung: LGVE 1997 II Nr. 24 E. 3c.
- Untersuchungsgrundsatz. Prüfungspflicht der Behörden hinsichtlich der Voraussetzungen für eine Entmündigung: LGVE 2005 III Nr. 8.
- Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beantragen, haben bei der Abklärung der Bedürftigkeit mitzuwirken, soweit es ihnen zumutbar ist. Zur Mitwirkungspflicht gehört insbesondere, dass eine Person, welche ein Gesuch um wirtschaftliche Sozialhilfe stellt, persönlich zu einem Besprechungstermin erscheint. Unterlässt die mitwirkungspflichtige Person die notwendige und zumutbare Mitwirkung, hat die Behörde ihren Entscheid aufgrund der Akten und nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Ist dies nicht möglich, ist auf das Gesuch um wirtschaftliche Sozialhilfe nicht einzutreten: LGVE 2014 VI Nr. 15 E. 4.1.
- Die Sozialbehörde ist aufgrund der Officialmaxime nicht verpflichtet, von sich aus die Bedürftigkeit der prozessführenden Partei in Bezug auf alle möglichen Leistungen der Sozialhilfe zu prüfen. Die prozessführende Partei hat bei der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts vielmehr mitzuwirken: LGVE 2014 VI Nr. 16 E. 2.
- Das strikte Festhalten am Einreichen von verlangten Unterlagen aus blosser Selbstzweck ist durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt und verstösst gegen das Verbot des überspitzten Formalismus: LGVE 2013 VI Nr. 8.

§ 54 VRG (Beweismittel)

- Kein Numerus clausus der zulässigen Beweismittel: LGVE 1997 II Nr. 2 E. 6a

§ 55 VRG (Mitwirkungspflicht)

- Eine Verletzung der Mitwirkungspflicht kann nicht leichthin angenommen werden. Die Sanktionen gemäss § 55 Abs. 2 VRG können nur verhängt werden, wenn eine Partei ihre Mitwirkung verweigert, obwohl sie auf ihre Mitwirkungspflicht und die Folgen der Verletzung aufmerksam gemacht worden ist: LGVE 1982 II Nr. 36.
- Ist zur Abklärung der Prozessfähigkeit die ärztliche Begutachtung notwendig und verweigert die Partei ihre Mitwirkung, so ist auf ihre Eingabe nicht einzutreten: LGVE 1988 III Nr. 4.
- Gesteigerte Mitwirkungspflicht der Parteien im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren: LGVE 1990 II Nr. 32.
- Mitwirkungspflichten der Parteien im Verfahren: LGVE 1999 II Nr. 22.
- Kooperiert eine Person, die Sozialhilfe bezieht, nicht mit dem Sozialdienst, ist es zulässig, sie zu verpflichten, die Termine beim Sozialdienst einzuhalten, mit ihm aktiv zusammenzuarbeiten und ihm die jeweils aktuellen Arztzeugnisse zuzustellen: LGVE 2010 III Nr. 12.

§ 71 VRG (Beweisaukünfte)

- Zulässigkeit von mündlichen Referenzauskünften im Submissionsverfahren. Mindestanforderungen an die Protokollierung mündlich eingeholter Beweisaukünfte: LGVE 2002 II Nr. 9.

§ 84 VRG (Protokollierung)

- Wenn sich eine Behörde in ihrem Entscheid auf Aussagen einer Person bei einer Befragung stützen will, dann setzt dies grundsätzlich voraus, dass die entscheid-relevanten Fragen und Antworten auch protokolliert wurden: LGVE 2010 III Nr. 2.

§ 86 VRG (Nichterscheinen)

- Wenn sich eine Behörde in ihrem Entscheid auf Aussagen einer Person bei einer Befragung stützen will, dann setzt dies grundsätzlich voraus, dass die entscheid-relevanten Fragen und Antworten auch protokolliert wurden: LGVE 2010 III Nr. 2. falls sich eine Partei unberechtigt einer Begutachtung entzieht. § 98 Abs. 3 VRG in Verbindung mit § 86 VRG gehen § 211 VRG vor: LGVE 2003 III Nr. 7.

§ 92 VRG (Ergänzende Vorschriften)

- Wenn sich eine Behörde in ihrem Entscheid auf Aussagen einer Person bei einer Befragung stützen will, dann setzt dies grundsätzlich voraus, dass die entscheid-relevanten Fragen und Antworten auch protokolliert wurden: LGVE 2010 III Nr. 2.

§ 93 VRG (Ernennung eines Gutachters)

- Ein Verkehrsexperte des Strassenverkehrsamtes, der eine Kontrollfahrt abnimmt, ist kein Sachverständiger im Sinne des VRG: LGVE 2001 II Nr. 48.
- Werden in einem Gutachten nur an sich feststehende Tatsachen gewürdigt, liegt kein Sachverständigengutachten im Sinn von §§ 93 ff. VRG vor und das besondere Verfahren nach §§ 93 ff. VRG muss nicht eingehalten werden. Trotzdem besteht ein Anspruch auf Akteneinsicht aus Art. 29 Abs. 2 BV für alle verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden: Urteil 7H 14 67 vom 12.1.2015 E. 3.3 und 3.4.

§ 98 VRG (Medizinische Begutachtung)

- Rechtsfolgen, falls sich eine Partei unberechtigterweise einer Begutachtung entzieht. § 98 Abs. 3 VRG in Verbindung mit § 86 VRG geht als verfahrensrechtliche Spezialregelung der allgemeinen Regelung betreffend die Strafverfolgung gemäss § 211 VRG vor: LGVE 2003 III Nr. 7.

§ 103 Abs. 3 VRG (Teilnahme am Augenschein)

- Dient eine Ortsbesichtigung dazu, einen streitigen Sachverhalt festzustellen, so müssen die am Verfahren Beteiligten zum Augenschein beigezogen werden. Eine nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs durch Zustellung des Protokolls genügt diesfalls nicht: BGE 116 Ia 94.
- Bestätigung und Zusammenfassung der Praxis: LGVE 1995 II Nr. 37.
- Durchführung eines Augenscheins im Rahmen eines koordinationsbedürftigen Verfahrens: LGVE 1997 II Nr. 11.
- Fall eines Augenscheins, der unangemeldet erfolgte: LGVE 1997 III Nr. 13 E. 7.
- Die Parteien haben Anspruch auf Teilnahme an einem Augenschein, der Beweischarakter hat, also zur Feststellung eines umstrittenen, unabgeklärten Sachverhaltes dient, auch wenn der Gegenstand des Augenscheins allgemein zugänglich ist: LGVE 2003 III Nr. 4.
- Dient der Augenschein der Feststellung des strittigen Sachverhalts bzw. der Überprüfung der Vorbringen einer Partei, sind die Verfahrensbeteiligten dazu einzuladen, damit sie ihren Standpunkt einbringen können. Dies gilt auch bei einem Augenschein durch die sachverständige Behörde: LGVE 2012 II Nr. 9.

§ 106 Abs. 1 VRG

- Rechtliches Gehör. Prüfungspflicht der Behörde, insbesondere bezüglich geltend gemachter veränderter Verhältnisse. Zusammenfassung der Praxis: LGVE 1998 II Nr. 2.

§ 106 Abs. 2 VRG (Verspätete Parteianbringen)

- Erhebliche Parteianbringen können auch dann berücksichtigt werden, wenn sie verspätet vorgebracht wurden. Ihre Berücksichtigung ist aber nicht zwingend. Was von einer Partei wegen nachlässiger Prozessführung oder Prozessverschleppung verspätet vorgebracht

wird, kann deshalb bei der Entscheidungsfindung ausser Acht gelassen werden. Wie intensiv die Sachverhaltsermittlung einzusetzen hat, hängt von der Natur der Streitsache und der Befähigung der Parteien zur Wahrung ihrer Interessen ab: LGVE 1993 III Nr. 13.

§ 107 VRG (Sachentscheidsvoraussetzungen)

- Das Verwaltungsgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen mit freier Kognition von Amtes wegen: LGVE 2002 II Nr. 41.

§ 107 Abs. 2 lit. a VRG (Zuständigkeit)

- Der Hinweis in einer Baueinstellungsverfügung, es werde Strafanzeige eingereicht, ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht anfechtbar, weil der Hinweis keine anfechtbare Verfügung darstellt: LGVE 2002 II Nr. 42.

§ 107 Abs. 2 lit. e VRG (Rechtsmittelfrist)

- Die Einstellung der Bauarbeiten (Baueinstellungsverfügung) ist eine vorsorgliche Massnahme. Vorsorgliche Massnahmen sind als Zwischenentscheide: LGVE 2002 II Nr. 43.
- Auch ein mangelhaft eröffneter und nicht begründeter Entscheid kann nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in Rechtskraft erwachsen: LGVE 2003 III Nr. 5.

§ 107 Abs. 2 lit. g VRG (res iudicata)

- Der Erlass einer neuen, inhaltlich gleichen Verfügung über den gleichen Sachverhalt ist grundsätzlich unzulässig: LGVE 1983 II Nr. 1 E. 2b; LGVE 1983 II Nr. 32.
- Enthält ein rechtskräftiger Baubewilligungsentscheid die Verpflichtung des Bauherrn, eine Anzahlung an die Wasseranschlussgebühr zu leisten, und ist in diesem Entscheid zugleich über die Berechnungsgrundlage und den Gebührensatz zu entscheiden, kann gegen die Nachtragsrechnung nur noch bezüglich allfälliger Rechnungsfehler Beschwerde geführt werden: LGVE 1983 III Nr. 28.
- Die Behörde braucht auf ein Gesuch um Anpassung einer Verfügung nur einzutreten, wenn sich der entscheidwesentliche Sachverhalt nachträglich wesentlich verändert hat. Die wesentliche Änderung, welche Eintretensvoraussetzung ist, muss jedoch nicht anspruchsverändernd sein. Die wesentliche Änderung einer der Gründe, die zur Abweisung des ursprünglichen Gesuches geführt haben, genügt als Eintretensvoraussetzung: LGVE 2011 III Nr. 10.

§ 109 VRG (Erledigterklärung)

- Der Rückzug einer Beschwerde muss ausdrücklich und unmissverständlich erklärt werden. Ein Beschwerderückzug ist grundsätzlich bedingungsfeindlich: LGVE 2009 III Nr. 6.
- Der bedingungslose Rückzug ist endgültig: BGer-Urteil 1C_19/2010 vom 17.9.2010 E. 3.1.

- Fällt das Rechtsschutzinteresse dahin, ist das Verfahren als erledigt zu erklären. Dies gilt auch bei einer Entlassung aus einer Klinik während des Verfahrens zur Überprüfung des fürsorglichen Freiheitsentzug: zur Publikation bestimmtes BGer-Urteil 5A_432/2010 vom 26.7.2010.
- Erledigterklärung eines Verfahrens zur Überprüfung einer befristeten Abschlusssbewilligung für einen schadenstiftenden Wolf nach Ablauf der in der Verfügung verankerten Abschlusssfrist: im Internet publizierte Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 245 vom 14.10.2009. Auf eine dagegen geführte Beschwerde ist das Bundesgericht mit BGer-Urteil 2C_765/2009 vom 24.11.2009 nicht eingetreten.
- Eine Einsprache gegen die Abweisung eines Gesuches um wirtschaftliche Sozialhilfe wegen mangelnder örtlicher Zuständigkeit darf nicht mit der Begründung als erledigt erklärt werden, dass der Einsprecher im Laufe des Verfahrens aus der Gemeinde weggezogen sei: LGVE 2011 III Nr. 14.

§ 110 Abs. 1 lit. a VRG (Bekanntgabe der Mitglieder des Spruchkörpers)

- Die Betroffenen haben einen Anspruch auf die Bekanntgabe der an einer Entscheidung beteiligten Personen. Dies ergibt sich aus dem Anspruch auf Unparteilichkeit der Behörde, wonach keine Person mitwirken darf, gegen die Ausstandsgründe bestehen. Ob dieser Verpflichtung nachgelebt wurde, können Betroffene nicht beurteilen, wenn sie die personelle Zusammensetzung der entscheidenden Behörde nicht kennen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. P. vom 20.6.2000 mit Hinweis auf BGE 117 Ia 323 E. 1c.

§ 110 Abs. 1 lit. c VRG (Begründungspflicht)

- Zur Begründungsdichte von Entscheiden: LGVE 1993 II Nr. 17; 1993 III Nr. 15.
- Anforderungen an die Begründung eines Entscheides über eine Auflösung eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses. Die Beendigung bedarf eines sachlichen Grundes. Änderung der in LGVE 1991 II Nr. 5 veröffentlichten Praxis: LGVE 1999 II Nr. 3.
- Auch wenn das kantonale Recht eine schriftliche Begründung verlangt, kann eine solche unterbleiben, wenn die Betroffenen anderweitig von den Gründen, die zum Entscheid geführt haben, Kenntnis erhalten haben oder wenn sie sonst wie in der Lage sind, klar zu erkennen, weshalb der Entscheid auf diese und nicht auf andere Weise gefällt worden ist: LGVE 2000 III Nr. 12 E. 2.
- Auch ein mangelhaft eröffneter und nicht begründeter Entscheid kann nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in Rechtskraft erwachsen: LGVE 2003 III Nr. 5.
- Aus der Begründung muss ersichtlich sein, welche Tatsachen und Rechtsnormen für die entscheidende Behörde massgeblich waren. Die Begründung ist Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör: LGVE 2010 II Nr. 17 E. 4b/aa.

§ 110 Abs. 1 lit. d VRG (Rechtsspruch)

- Empfehlungen gehören nicht in den Rechtsspruch: LGVE 1985 III Nr. 11.

§ 110 Abs. 1 lit. e VRG (Rechtsmittelbelehrung)

- Eine Verfügung für Perimeterbeiträge bildet keinen definitiven Rechtsöffnungstitel, wenn sie keine Unterschrift aufweist und nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen ist: LGVE 1996 I Nr. 42.

§ 110 Abs. 1 lit. g VRG (Unterschrift)

- Eine E-Mail hat keine Verfügungsqualität. Prinzipiell müssen Entscheide unterschrieben sein: LGVE 2012 II Nr. 2.

§ 112 Abs. 1 VRG (Schriftlichkeit)

- Grundsatz der Schriftlichkeit der Verwaltungsverfahren: LGVE 2012 III Nr. 3.

§ 114 VRG (Mangelhafte Eröffnung)

- Ein Recht auf Vertrauensschutz besteht nicht, wenn bei einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung die Fehlerhaftigkeit schon durch Konsultation des Gesetzestextes hätte ermittelt werden können: LGVE 1995 I Nr. 45.
- Die Rechtsprechung leitet aus Art. 4 alt BV ein Recht auf Vertrauensschutz ab, das u.a. beinhaltet, dass falsche Auskünfte von Behörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung der rechtsuchenden Person gebieten. Ein wichtiger Anwendungsfall dieses Anspruchs ist § 114 VRG: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 97 118 vom 16.10.1997.
- Auch ein mangelhaft eröffneter und nicht begründeter Entscheid kann nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in Rechtskraft erwachsen: LGVE 2003 III Nr. 5.
- Eine Verfügung kann ihre Rechtswirkungen entfalten, sobald die Zustellung an den Adressaten, dessen Vertreter oder einen anderen Berechtigten ordnungsgemäss erfolgt ist. Es bedarf dazu weder der tatsächlichen Kenntnisnahme durch den Adressaten, noch ist darauf abzustellen, ob und zu welchem Zeitpunkt ihm die Anordnung intern übergeben wurde. Massgebend ist allein, dass sich eine Sendung im Machtbereich des Adressaten befindet: LGVE 2007 II Nr. 2 E. 5a.
- Aus einer mangelhaften Eröffnung darf dem Adressaten einer Verfügung an sich kein Rechtsnachteil erwachsen. Hat aber ein Adressat von einer ihm nicht rechtsgenügend eröffneten Anordnung tatsächlich Kenntnis erhalten, kann aus dem Eröffnungsmangel nicht generell abgeleitet werden, die Rechtsmittelfrist habe ihm gegenüber nicht zu laufen begonnen: LGVE 2007 II Nr. 2 E. 5.

§ 116 VRG (Änderung, Aufhebung)

- Voraussetzungen für eine Wiedererwägung: LGVE 1983 II Nr. 1; LGVE 1983 II Nr. 32.
- Unterschied zur Anpassung; Anfechtbarkeit des Wiedererwägungsentscheides: BGE 117 V 12 ff.
- § 116 ist auf die Anpassung nicht anwendbar: LGVE 1983 II Nr. 1 E. 4b.

- Auf ein Gesuch um Änderung einer rechtskräftigen Dauerverfügung darf nur eingetreten werden, wenn diese nach dem Vorbringen des Gesuchstellers nachträglich unrichtig geworden ist (Anpassung). Die Beurteilung der nachträglichen Unrichtigkeit erfordert eine gleiche Wertabwägung wie die Wiedererwägung einer Verfügung: LGVE 1993 III Nr. 14.
- Voraussetzung für eine Wiedererwägung im Bereich der Prämienverbilligung: LGVE 1997 II Nr. 20 E. 2.
- Behandlung von Beschwerden gegen Wiedererwägungsentscheide. Zur Bedeutung und Rechtskraft von Dauerverfügungen. Abgrenzung zur Revision und zur Anpassung: LGVE 2009 II Nr. 6.

§ 116 Abs. 1 VRG (Voraussetzungen für eine Änderung bzw. Aufhebung)

- Eine rechtskräftige Verfügung, die von Anfang an unrichtig ist, kann in Wiedererwägung gezogen werden, sofern kein gesetzlicher Ausschlussgrund gegeben ist (fakultative Wiedererwägung): LGVE 1990 III Nr. 7.
- Wiedererwägung einer Administrativmassnahme bei Bestehen eines Grundes für einen obligatorischen Führerausweisentzug: LGVE 1999 II Nr. 50.
- Wiedererwägung der Einstufung in eine Lohnklasse: LGVE 2007 II Nr. 4 E. 5

§ 116 Abs. 2 VRG (Aufsichtsrechtliches Einschreiten)

- Nur bei Verletzung klaren Rechts, wesentlicher Verfahrensvorschriften oder wesentlicher öffentlicher Interessen hebt die Beschwerdeinstanz, die zugleich Aufsichtsbehörde ist, eine Verfügung von Amtes wegen auf: LGVE 1984 III Nr. 9.
- Obere Verwaltungsbehörden können kraft ihres Aufsichtsrechts unterstellte Behörden verhalten, einen Entscheid aufzuheben oder abzuändern. Das setzt allerdings voraus, dass klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen durch den Entscheid der unterstellten Behörde offensichtlich verletzt worden sind: LGVE 1989 III Nr. 8.

§§ 117 ff. VRG (Einsprache)

- Einsprache: reformatio in peius; rechtliches Gehör. Die Abänderung einer Veranlagung zu Ungunsten des Steuerpflichtigen im Rahmen des Einspracheverfahrens ist grundsätzlich zulässig. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich jedoch die Pflicht der Einspracheinstanz, dem Steuerpflichtigen zumindest die Möglichkeit zu einer Stellungnahme einzuräumen, wenn die reformatio in peius auf einen Punkt gestützt werden soll, über den sich auszusprechen der Steuerpflichtige bisher keinen Anlass hatte: LGVE 1993 II Nr. 24.

§ 128 VRG (Gegenstand der Anfechtung)

- Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides kann das gegen den Endentscheid zulässige Rechtsmittel ergriffen werden: LGVE 2009 II Nr. 6 E. 1b.

§ 128 Abs. 2 VRG (Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden)

- Die Voraussetzung eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils für die Anfechtung eines Zwischenentscheides ist gegeben, wenn ein tatsächlicher Nachteil vorliegt; ein rechtlicher Nachteil ist nicht erforderlich: LGVE 1992 II Nr. 48.
- Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Er ist rechtlicher Natur, wenn er auch bei einem günstigen Endentscheid nicht mehr behoben werden kann. Er ist tatsächlicher Natur, wenn ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung eines Zwischenentscheides besteht: LGVE 1994 III Nr. 8 mit Hinweis auf BGE 106 Ia 234.
- Die Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses stellt eine nicht selbständig anfechtbare verfahrensleitende Zwischenverfügung dar: LGVE 1976 II Nr. 59.
- Ein vorsorgliches Abbruchverbot zwecks Beschaffung der erforderlichen Grundlagen, um ein Abbruchgesuch beurteilen zu können, ist ein (nichtanfechtbarer) Zwischenentscheid: LGVE 1999 II Nr. 22.
- Die Verfügung betreffend die Einstellung von Bauarbeiten stellt eine vorsorgliche Massnahme dar, die anfechtbar ist: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. R. vom 8.2.2002 mit Hinweisen auf Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. W. vom 2.6.1993 und LGVE 1989 III Nr. 21.
- Der Entscheid über die Auflage eines Strassenprojektes ist ein Zwischenentscheid: LGVE 2003 II Nr. 42.
- Die Anfechtung eines Zwischenentscheides setzt einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil voraus: LGVE 2006 II Nr. 38 E. 1.
- Das Aussetzen eines Verfahrens kann für eine am raschen Verfahrensausgang interessierte Partei einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken. Ist in einem ausländerechtlichen Verfahren der Entscheid vom Ausgang eines Strafverfahrens abhängig, rechtfertigt sich das Aussetzen des Verfahrens nur, wenn es sich als erforderlich und angemessen erweist: LGVE 2013 VI Nr. 7.
- Die Abweisung eines Sistierungsgesuchs im Rahmen einer Ortsplanungsrevision begründet (in der Regel) keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil: Urteil 7H 16 8 vom 29.3.2016.
- Vorsorgliche Massnahmen – bzw. die Verweigerung, derlei zu verfügen – ergehen als Zwischenverfügungen im Sinn von § 128 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 lit. e VRG. Werden solche Entscheide angefochten, richtet sich der Instanzenzug nach demjenigen der Endverfügung: KG-Urteil 7H 19 24 vom 27.6.2019 E. 2.2.

§ 129 VRG (Rechtsmittelbefugnis)

- Aktualität des Rechtsschutzinteresses: LGVE 1982 II Nr. 32; LGVE 1994 II Nr. 1.
- Rechtsschutzinteresse des Nachbarn in Bausachen: LGVE 1991 II Nr. 3; LGVE 1983 II Nr. 34.
- Rechtsschutzinteresse eines Nachbarn bejaht, bezüglich der Rüge, die AZ sei überschritten: LGVE 1982 II Nr. 38.

- Rechtsschutzinteresse verneint bei einem weit entfernt liegenden Bauvorhaben: LGVE 1982 II Nr. 38; ZBI 96, S. 527.
- Zur Beschwerdebefugnis einzelner Miteigentümer: LGVE 1988 II Nr. 26.
- Rechtsmittelbefugnis einer Quartiervereinigung, falls sie statutarisch beauftragt ist, besondere Interessen ihrer Mitglieder zu wahren: LGVE 1985 III Nr. 12.
- Die Kantone dürfen in Bundesverwaltungssachen an die Beschwerdebefugnis keine Anforderungen stellen, die strenger sind als diejenigen des Bundesrechts: LGVE 1986 III Nr. 7.
- Beschwerdebefugnis der Gemeinden in Bausachen: LGVE 1995 II Nr. 3.
- Eine Konkurrenzsituation legitimiert nicht zu einer Beschwerde im Bereich des Planungs- und Baurechts: LGVE 1997 II Nr. 12.
- Eine politische Partei ist in Streitsachen im Bereich des Planungs- und Baurechts nicht zur Beschwerde befugt: LGVE 1997 II Nr. 13.
- Der Nachbar ist zur Rüge legitimiert, ein Bauvorhaben verletze die Waldabstandsvorschriften: LGVE 1998 II Nr. 20.
- Eine Konkurrenzsituation legitimiert nicht zu einer Beschwerde in Planungs- und Bausachen: LGVE 1998 II Nr. 16.
- Die Befugnis zur Erhebung einer Beschwerde gegen die Bewilligung eines Strassenprojektes setzt ein schutzwürdiges Interesse, ein besonderes und unmittelbares Berührtsein durch die konkrete Ausgestaltung des Strassenprojektes voraus: LGVE 1998 III Nr. 6.
- Es gibt kein schutzwürdiges Interesse allein an der Feststellung, die Beschwerdebefugnis sei gegeben: LGVE 1994 III Nr. 9.
- Zur Legitimation von Organisationen und Behörden, im Baubewilligungsverfahren Einsprache zu erheben. Die Befugnis des Raumplanungsamtes, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben, ist an die vorgängige Einreichung einer Einsprache geknüpft: LGVE 2000 II Nr. 9.
- Grenzen der Beschwerdebefugnis von Nachbarn in Bausachen: LGVE 2000 II Nr. 19.
- Anfechtung einer Verkehrsanordnung. Anforderung an die Beschwerdebefugnis einer juristischen Person (Verein): LGVE 2003 II Nr. 41.
- Keine Beschwerdebefugnis eines Anstössers einer Strasse, der sich gegen eine nur kurze Zeit dauernde Sportveranstaltung zur Wehr setzen will und geltend macht, als Restaurantbesitzer werde er während einer Sportveranstaltung („Inline-Skating Marathon“ um den Sempachersee) womöglich eine Einkommenseinbusse erleiden: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 03 196 vom 14.5.2004. Bestätigung des in LGVE 2004 III Nr. 19 publizierten Entscheids.
- Keine Beschwerdebefugnis eines Konkurrenten, der sich gegen eine Erteilung einer Gastwirtschaftsbewilligung wehren will: LGVE 2004 III Nr. 21.
- Beschwerdebefugnis des Nachbarn aufgrund einer Beeinträchtigung der Erschliessungssituation. Mehrverkehr im Bereich einer Strassenachse, an der der Beschwerdeführer

nicht selber wohnt, begründet keine hinreichende Betroffenheit. Auch die blosser Strassenbenützung vermag noch keine besondere Beziehungsnähe zu schaffen:

LGVE 2005 II Nr. 9.

- Keine Parteistellung und demzufolge keine Beschwerdebefugnis eines Initiativkomitees zur Anfechtung einer Verkehrsanordnung. Das Initiativkomitee trat nicht als juristische Person auf und hatte – als einfache Gesellschaft – ohnehin keine Rechtspersönlichkeit: LGVE 2006 II Nr. 37.
- Zur Frage der Beschwerdebefugnis einer politischen Partei: LGVE 2006 II Nr. 37 E. 3.
- Legitimation in Bau- und Planungssachen. Hinweis auf das Prinzip der Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 BGG. Bestätigung der Praxis: LGVE 2007 II Nr. 6 E. 2a.
- Formelle Beschwerde als Voraussetzung zur Beschwerdebefugnis: LGVE 2007 III Nr. 10 E. 3.1.
- Beschwerdebefugnis gesamtschweizerischer Organisationen nach dem revidierten Umweltschutzgesetz. Vertretung durch kantonale Sektionen: LGVE 2008 II Nr. 10.
- Parteistellung und Beschwerdebefugnis einer (altrechtlichen) Güterstrassengenossenschaft: LGVE 2008 II Nr. 11.
- Beschwerdebefugnis Dritter bei Streitsachen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts. Ein Teilnehmer einer Grundstücksteigerung ist nicht legitimiert, eine Feststellungsverfügung betreffend die Höchstpreisgrenze für ein Grundstück in der Landwirtschaftszone anzufechten: LGVE 2008 II Nr. 13.
- Zur Frage der Beschwerdebefugnis von Strassenanstössern und Quartierbewohnern bei Streitsachen im Kontext von publizierten Temporeduktionen. Zusammenfassung der Praxis: LGVE 2008 II Nr. 29.
- Beschwerdelegitimation in Bausachen. Bestätigung der Praxis: LGVE 2009 II Nr. 15 E. 3a,c und d.
- Das Bundesgericht anerkennt die Einsprache- und Beschwerdebefugnis des Nachbarn bei einem Bauvorhaben im übrigen Gebiet in einer Distanz von ca. 30 bis 40 Metern obwohl das projektierte Wohnhaus etwas kleiner dimensioniert in Erscheinung tritt als das bestehende: BGer-Urteil 1C_500/2009 vom 1.2.2010 E. 2.5.
- Beschwerdebefugnis einer Gemeinde mit Bezug auf die Führung der Einwohnerkontrolle: LGVE 2009 II Nr. 3.
- Eine Gemeinde ist zur Beschwerde befugt, wenn sie von einer Verfügung in ähnlicher Weise betroffen wird wie eine Privatperson. Ihre Beschwerdelegitimation lässt sich in einem solchen Fall auf Art. 89 Abs. 1 lit. a-c BGG abstützen. Der Gemeinde steht insbesondere die Befugnis zur Beschwerde zu, wenn sie direkt in ihren vermögensrechtlichen Interessen berührt wird, z.B. als Arbeitgeberin, die eine Besoldung auszurichten hat, ferner als Eigentümerin von Sachen im Finanzvermögen, als Subventionsempfängerin oder als Verpflichtete von Beitragszahlungen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 284 vom 23.12.2008.
- Kein Rechtsschutzinteresse begründet das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung: BGE 134 II 45.

- Beschwerdebefugnis von Anwohnern einer Deponie: BGE 136 II 281.
- Absage an die sogenannte „rügespezifische Betrachtungsweise“ hinsichtlich der Legitimation. Die Vermengung von Beschwerdelegitimation und Rügen ist unzulässig: BGE 137 II 30.
- Keine Legitimation der Nachbarn zur Rüge, es hätte das ordentliche und nicht das vereinfachte Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden müssen. Mit einem solchen Einwand verfolgen die Beschwerdeführer lediglich ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts, ohne dass ihnen im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht: LGVE 2010 II Nr. 13 E. 6.
- Zur Frage der Beschwerdelegitimation einer Gemeinde hinsichtlich einer funktionellen Verkehrsanordnung auf deren Gemeindegebiet: LGVE 2010 II Nr. 28.
- Beschwerdelegitimation einer Gemeinde gegen eine Verkehrsanordnung (teilweises Lastwagenfahrverbot) auf dem Gebiet einer Nachbargemeinde: LGVE 2011 II Nr. 29.
- Wird ein Gesuch um Übernahme der Kosten für einen Heimaufenthalt zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgelehnt, ist auch der Heimträger zur Verwaltungsbeschwerde befugt: LGVE 2012 III Nr. 19.
- Die Gemeinden sind nicht legitimiert, kantonale Entscheide über die Verwendung von Ersatzbeiträgen im Kontext der Zivilschutzraumplanung mit Beschwerde vor Gericht anzufechten: LGVE 2012 II Nr. 13.
- Verhältnis von Art. 83 Abs. 3 BGG und Art. 89 Abs. 1 BGG: BGE 139 II 233 E. 5.2.1
- Ein Nachbar oder eine Nachbarin eines gastgewerblichen Betriebes kann ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung der Bewilligung für diesen Betrieb haben. Die Parteistellung einer solchen Person ist zu bejahen, wenn sie eine tatsächliche Beeinträchtigung von sich abwenden oder einen praktischen Nutzen und Erfolg erreichen will: LGVE 2014 VI Nr. 17.
- Vom Erfordernis des aktuellen Interesses kann abgesehen werden, wenn es um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung geht, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte und wegen der Dauer des Verfahrens sonst nie rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden könnte: LGVE 2014 VI Nr. 6.
- Die Legitimation eines Dritten, der die Bewilligung für den Kauf eines landwirtschaftlichen Grundstücks anfechten will, richtet sich nach Art. 83 Abs. 3 BGG: LGVE 2015 IV Nr. 13.
- Gemeinden können sich auf die allgemeine Legitimationsbestimmung von Art. 89 Abs. 1 BGG berufen, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen sind oder aber in spezifischer Weise in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt. In einem Grundsatzentscheid hat das Bundesgericht erkannt, dass eine Gemeinde auch dann, wenn ihr ein kantonaler Entscheid finanzielle Lasten auferlegt, nach Art. 89 Abs. 1 BGG nur zur Beschwerde legitimiert ist, wenn sie in qualifizierter Weise in zentralen hoheitlichen Interessen berührt ist: BGE 140 I 90 E. 1.2; BGer-Urteil 1C_184/2015 vom 16.7.2015 E. 1.2.1.

- Eine Luzerner Gemeinde ist nicht legitimiert, ein Urteil des Kantonsgerichts betreffend ARA-Gebühren vor Bundesgericht anzufechten: BGer-Urteil 2C_577/2015 vom 6.7.2015.
- In sozialhilferechtlichen Angelegenheiten sind die Gemeinden zur Beschwerde legitimiert, wenn sie in einem Entscheid verpflichtet werden, im Rahmen der Sozialhilfe finanzielle Leistungen zu erbringen: LGVE 2013 IV Nr. 15.
- Der Innerschweizer Heimatschutz ist mangels einer Rechtsgrundlage nicht legitimiert, Beschwerde gegen die Unterschutzstellung eines Gebäudes zu führen: LGVE 2013 IV Nr. 4.
- Legitimation der Gemeinde hinsichtlich der Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe: LGVE 2014 IV Nr. 15
- Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 lit. a-c BGG lässt das Bundesgericht Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zu. Besondere Zurückhaltung ist nach der Praxis geboten, wenn sich Organe desselben Gemeinwesens gegenüberstehen, namentlich die kantonalen Exekutivbehörden und ein kantonales Verwaltungsgericht. Geht es um Entscheide mit finanziellen Auswirkungen, genügt zur Begründung des allgemeinen Beschwerderechts nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse. Das Bundesgericht bejaht die Legitimation dann, wenn umstrittene finanzielle Leistungen eine beträchtliche Höhe erreichen und die Beantwortung der Streitfrage eine über den Einzelfall hinausgehende präjudizielle Wirkung für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit insgesamt wesentlicher finanzieller Belastung hat, aber verneint, wenn es einzig um die finanziellen Folgen der Verwaltungstätigkeit geht, welche das Gemeinwesen in seiner Stellung als hoheitlich verfügende Behörde treffen: BGE 141 II 161.
- Wer ausschliesslich einen eigenen Nutzen an einem Bauprojekt auf benachbarten Grundstücken hat, gleichzeitig keinerlei eigene Interessen an der Erhebung eines Rechtsmittels benennen kann und damit im alleinigen Interesse eines Dritten auf dessen Kosten Beschwerde führt, missbraucht das Institut der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im öffentlichen Bauverfahren. Dabei ist unerheblich, wer der Dritte ist, in dessen Interesse der Beschwerdeführer handelt. Für die Annahme des Rechtsmissbrauchs reicht aus, dass der Beschwerdeführer selbst keine Interessen an der Beschwerdeführung hat und generell ausschliesslich gestützt auf Drittinteressen handelt: LGVE 2018 IV Nr. 11.
- Bäuerliches Bodenrecht. Zur Beschwerdelegitimation mit Bezug auf eine Feststellungsverfügung, wonach kein landwirtschaftliches Gewerbe vorliege: LGVE 2018 IV Nr. 19 E. 1.3.
- Bei der Prüfung der Beschwerdebefugnis im Kontext des Bau- und Planungsrechts spielt nicht bloss die räumliche Beziehungsnähe eine Rolle, sondern es sind auch weitere Gesichtspunkte mit einzubeziehen bzw. ist die Prüfung aufgrund der gesamten Verhältnisse vorzunehmen: LGVE 2019 IV Nr. 2 E. 4.1.
- Beschwerdebefugnis Dritter im Kontext des Planungs- und Baurechts. Zusammenfassung von Lehre und Praxis: LGVE 2019 IV Nr. 2 E. 3.7.

§ 130 VRG (Rechtsmittelfrist)

- Trifft die Gemeindeversammlung einen Einbürgerungsentscheid, beginnt die Rechtsmittelfrist mit dessen schriftlicher Eröffnung zu laufen: LGVE 2012 III Nr. 3.

§ 131 VRG (aufschiebende Wirkung)

- Sicherungsentzüge von Führerausweisen sind in der Regel sofort zu vollstrecken, weshalb eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur ausnahmsweise aufschiebende Wirkung haben kann: LGVE 1997 II Nr. 23.
- Bei einer negativen Bewilligung hat die Einlegung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht die Folge, dass es vorläufig so gehalten wird, wie wenn dem Begehren entsprochen worden wäre. Der Suspensiveffekt bei negativen Entscheiden bewirkt nichts: LGVE 1998 II Nr. 56 E. 7.
- Einer Beschwerde gegen eine negative Verfügung kann keine aufschiebende Wirkung zukommen. Umstrittenes Fussball-Spielverbot am Eidgenössischen Betttag: LGVE 1999 III Nr. 7.
- Die Ablehnung eines Gesuchs um wirtschaftliche Sozialhilfe ist eine Negativverfügung. Ihre Anfechtung hat – unabhängig vom Rechtsmittel – keine aufschiebende Wirkung. Mit einer solchen Verfügung wird nämlich die Rechtsstellung des Adressaten nicht verändert, so dass sich die Frage der aufschiebenden Wirkung in Bezug auf eine solche Negativverfügung gar nicht stellt: LGVE 2002 II Nr. 40 E. 3b.
- Das Verwaltungsgericht kann eine Verfügung, mit welcher eine Person aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis entlassen wird, nicht aufheben. Einem personalrechtlichen Entscheid über die Entlassung kommt deshalb keine aufschiebende Wirkung zu: LGVE 2003 II Nr. 1.
- Geldleistungen im Sinne dieser Bestimmung sind nur solche Geldzahlungen, die ein Beschwerdeführer an das Gemeinwesen zu leisten hat: LGVE 2006 II Nr. 38 E. 2.

§§ 133 ff. VRG (Rechtsmittelschriften)

- Unabdingbar sind Antrag und Begründung. Zur Auslegung des Sinnes eines zu wenig bestimmt formulierten Begehrens kann auf die Begründung zurückgegriffen werden: LGVE 1988 II Nr. 29 E. 3a.
- Rügegrundsatz und Begründungspflicht im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren. Eine Beschwerde muss auch dann rechtsgenügend und in für das Gericht nachvollziehbarer Weise begründet werden, wenn das Gericht eine volle Ermessenskontrolle hat: LGVE 1998 II Nr. 57.
- Die Rechtschrift hat Antrag und Begründung zu enthalten: LGVE 2010 II Nr. 11 E. 1a
- Die Pflicht zur Begründung der Beschwerde hat an sich innerhalb der gesetzlichen Rechtsmittelfrist zu erfolgen. Gegebenenfalls ist der beschwerdeführenden Partei nachträglich Gelegenheit zur Substantiierung der Beschwerdeanträge einzuräumen: LGVE 2010 III Nr. 9 E. 3.

- Die beschwerdeführende Partei kann sich im Rechtsmittelverfahren nicht damit begnügen, ihren Standpunkt im vorinstanzlichen Verfahren schlicht zu wiederholen. Das Rechtsmittelverfahren dient der Überprüfung eines Entscheides aufgrund einer konkret vorgebrachten Kritik in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht: LGVE 2011 I Nr. 41 E. 3.
- Das VRG verschafft grundsätzlich keinen Anspruch auf nachträgliche Ergänzung einer inhaltlich ungenügenden Rechtsschrift. Die zweite Rechtsschrift darf nicht dazu führen, Anträge, Begründung und Darlegungen zu wiederholen, die in der Rechtsmittelschrift hätten vorgebracht werden können. Antrag und Begründung gehören zu den Gültigkeits- und Prozessvoraussetzungen und können nur innerhalb der Rechtsmittelfrist nachgereicht werden: LGVE 2011 II Nr. 12.
- Eine E-Mail-Einsprache genügt den Formvorschriften nicht. Reicht ein juristischer Laie innert der Rechtsmittelfrist eine Einsprache per E-Mail ein, hat die Rechtsmittelbehörde – unter dem Vorbehalt, dass die Eingabe nicht gegen Treu und Glauben verstösst und bewusst erfolgte, um eine Fristerstreckung zu erwirken – dem Einsprecher eine kurze Nachfrist zur Behebung dieses Formmangels zu gewähren, nötigenfalls über die Rechtsmittelfrist hinaus: LGVE 2015 IV Nr. 9.
- Bei elektronischer Übermittlung muss die Rechtsmittelschrift mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein: LGVE 2015 IV Nr. 16 E. 2.3.2.

§ 135 Abs. 2 VRG (Mängel einer Rechtsschrift)

- Ein reines „Fristerstreckungsgesuch“ ist keine verbesserungsfähige Rechtsschrift: LGVE 1990 III Nr. 5.
- Eine Nachfrist zur Verbesserung einer Rechtsschrift kann nicht dazu dienen, überhaupt erst eine sachbezügliche Begründung nachzuliefern: LGVE 1997 II Nr. 48.
- Enthaltene Rechtsschriften Mängel, ist mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben Nachfrist zur Verbesserung zu gewähren: BGer-Urteil 1P.254/2005 vom 30.8.2005.
- Anspruch auf Ansetzung einer Nachfrist zur Verbesserung einer mangelhaften Rechtsschrift: LGVE 2010 II Nr. 11 E. 1a.
- Zentrale Bestandteile einer Rechtsmittelschrift sind Antrag und Begründung. Nachfrist zur Verbesserung einer mangelhaften Rechtsschrift. Pflichtgemässes Ermessen der Rechtsmittelinstanz, ob sie von Amtes wegen oder auf Antrag der Verfahrensbeteiligten hin einen zweiten Schriftenwechsel anordnen will: LGVE 2018 IV Nr. 19 E. 2.2.

§ 136 VRG (Vernehmlassungen)

- Replikrecht. Präzisierung der Praxis: BGE 138 I 484.
- Wie lange das Gericht nach der Zustellung von Eingaben zur Kenntnisnahme an die Gegenpartei mit der Entscheidung zu warten muss, ist im Einzelfall zu entscheiden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf jedoch vor Ablauf von zehn Tagen nicht von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgegangen werden: LGVE 2015 I Nr. 2 E. 3.3.

§ 138 Abs. 1 VRG (Neuer Entscheid der Vorinstanz)

- Es ist zulässig, dass die Vorinstanz noch nach der Vernehmlassung auf den angefochtenen Entscheid zurückkommt: LGVE 1979 II Nr. 46.

§ 140 Abs. 2 VRG

- Rückweisung an die Vorinstanz bei Verletzung des rechtlichen Gehörs: LGVE 1998 II Nr. 2.
- Wenn besondere Gründe es erfordern, weist die Rechtsmittelinstanz die Sache mit verbindlichen Weisungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück. Das ist dann der Fall, wenn die Vorinstanz mit den Verhältnissen besser vertraut ist als die Beschwerdeinstanz und zudem zur Sachverhaltsabklärung besser geeignet erscheint: LGVE 2002 III Nr. 3 E. 3.
- Wenn besondere Gründe es erfordern, weist die Rechtsmittelinstanz die Sache mit verbindlichen Weisungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück: Im angezeigten Fall ist dieses Vorgehen mit Blick auf noch näher abzuklärende aktuelle wirtschaftliche Verhältnisse im Rahmen der Überprüfung von Sozialhilfebeiträgen sachgerecht: LGVE 2010 III Nr. 13 E. 4.

§ 144 Abs. 1 VRG (Beschwerdegründe)

- Verwaltungsbeschwerde eines Studenten der Hochschule für Technik und Architektur, dem mitgeteilt worden war, er habe die Schlussdiplomprüfung nicht bestanden. U.a. Hinweise zum Prüfungsprogramm der Beschwerdeinstanz (Bildungs- und Kulturdepartement): LGVE 2006 III Nr. 13.

§ 144 Abs. 2 VRG (Beschwerdegründe, eigener Wirkungsbereich der Gemeinde)

- Die prozessführende Partei kann die Handhabung des Ermessens aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde vor Verwaltungsgericht nicht rügen: LGVE 2000 II Nr. 18; BVR 2002 S. 69; Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern V 03 345 vom 7.9.2005, V 04 190 vom 2.12.2004 und V 04 136 vom 10.8.2004.

§ 145 VRG (Neue Tatsachen und Anträge)

- Der Umfang der Tätigkeit der Rechtsmittelbehörde wird durch den Streitgegenstand umrissen. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein müssen. Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich der Rechtsmittelbehörde: LGVE 2007 III Nr. 6.
- Im Verfahren vor Verwaltungsgericht gegen eine Baubewilligung können neue Tatsachen geltend gemacht und neue Anträge gestellt werden: LGVE 2010 II Nr. 17 E. 4b/aa.

§ 146 VRG (Massgebende Verhältnisse)

- Hinweise zum Prüfungsprogramm beim einstufigen innerkantonalen Instanzenzug: LGVE 2018 IV Nr. 7.
- In Streitsachen betreffend die Veranlagung oder Rückerstattung von Kausalabgaben steht dem Kantonsgericht im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Ermessenskontrolle zu. In Beschwerdefällen mit Ermessenskontrolle gelten an Stelle der §§ 152-155 VRG die §§ 144-147 VRG. Für den Gerichtsentscheid sind, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, also die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids massgebend. § 146 VRG entspricht so einer Übergangsrechtlichen Regelung: LGVE 2019 IV Nr. 3 E. 4.2.4.

§ 147 VRG (Keine Bindung an Parteianträge)

- Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren kann der Entscheid zugunsten oder zuungunsten einer Partei geändert werden. Neue Tatsache und Anträge sind möglich: LGVE 2007 III Nr. 6 E. 2.2.
- Ist der Anfechtungsgegenstand in Anwendung von Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz; LwG; SR 910.1) beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, schliesst dies die Zuständigkeit der kantonalen Gerichtsbehörde aus. Das Luzerner Verwaltungsgericht ist nicht Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 214 vom 30.3.2009.

§§ 152 - 155 VRG (Überprüfungsbefugnis)

- Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts als zweite Rechtsmittelinstanz bei Streitigkeiten im Bereich von Zonen- (und Bebauungsplänen): LGVE 1996 II Nr. 2 E. 1b und c sowie LGVE 1991 II Nr. 1.
- Kognition des Verwaltungsgerichts in ausländerrechtlichen Beschwerdesachen. Die Rechtsweggarantie verlangt nach einer freien Sachverhaltskontrolle durch das (kantonale) Gericht, nicht aber nach einer umfassenden Ermessenskontrolle, falls das Verwaltungsgericht in seiner Funktion als zweite Rechtsmittelinstanz amtiert. Verlangt wird in jedem Fall eine volle Rechtskontrolle. Ermessensmissbrauch stellt eine Form der Rechtsverletzung dar. Ermessensmissbrauch und Unangemessenheit sind voneinander abzugrenzen. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung zwischen Ermessensausübung und der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen: zum Ganzen: LGVE 2009 II Nr. 1.

§ 153 VRG (Massgebliche Verhältnisse)

- Anwendbarkeit des kantonalen Richtplans vor Verwaltungsgericht, obwohl dieser im Zeitpunkt des angefochtenen Rechtsmittelentscheides des Regierungsrates noch nicht in Kraft stand, denn im Rahmen der Beurteilung der Richtplanproblematik kommt dem Aspekt der Aktualität massgebliche Bedeutung zu: LGVE 2000 II Nr. 5 E. 4a.

- Massgebliche tatsächliche und rechtliche Verhältnisse im Rahmen der Überprüfung einer disziplinarischen Wegweisung von der Schule durch das Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz: LGVE 2002 II Nr. 4 E. 6c.

§ 154 Abs. 2 VRG (Neue Anträge und Tatsachen)

- In Fällen, in denen das Gericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm an sich eine uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu (§ 161a VRG). Es gelten diesbezüglich daher die §§ 144 – 147 VRG. Mit Bezug auf die Belange des Planungs- und Baurechts ist in diesem Zusammenhang auch auf Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG hinzuweisen. Für den Fall, dass das Gericht als zweite Rechtsmittelinstanz amtiert, gilt für die Sachverhaltskontrolle auch Art. 110 BGG: BGE 135 II 369 E. 3.3.

§ 156 Abs. 2 VRG (Ermessenskontrolle)

- Differenzierte Hinweise zum Prüfungsprogramm beim einstufigen innerkantonalen Instanzenzug: LGVE 2018 IV Nr. 7.

§ 161a VRG (Kognition des Verwaltungsgerichts als einzige Rechtsmittelinstanz)

- In Fällen, in denen das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm an sich uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu. Es gelten diesbezüglich die §§ 144 – 147 VRG: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 03 345 vom 7.9.2005 E. 1c.

§ 162 Abs. 1 lit. a VRG (Klagefälle)

- Schadenersatzforderungen gegen den Nachführungsgeometer wegen Vermessungsfehlern sind gegen den Staat zu richten und bei den Zivilgerichten geltend zu machen: LGVE 1988 II Nr. 32.
- Unzulässigkeit des Klagweges, wenn eine Gebühr mittels Verfügung eingefordert werden kann. Subsidiarität der verwaltungsgerichtlichen Klage: LGVE 1988 II Nr. 31.
- Solange ein öffentlich-rechtlicher Vertrag noch nicht abgeschlossen ist, können Streitigkeiten aus dem zu regelnden Sachbereich nicht gestützt auf diese Bestimmung beim Verwaltungsgericht geltend gemacht werden: LGVE 1977 II Nr. 49.
- Die Einräumung eines Deponierechts für Kehricht und des Rechts auf Errichtung der dafür notwendigen Hochbauten durch die Gemeinde an einen Gemeindeverband für Kehrichtentsorgung stellt keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar. Die eigentliche Vertragsleistung – die Bereitstellung von Land für eine entsprechende Nutzung gegen Abgeltung – ist keine vom öffentlichen Recht geregelte Aufgabe und es wird damit nicht primär ein öffentliches Interesse verfolgt. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist mangels öffentlich-rechtlicher Streitsache nicht gegeben: LGVE 2002 II Nr. 44.
- Die Abgrenzung bundesprivatrechtlicher Streitigkeiten von öffentlich-rechtlichen ist kasuistisch geprägt. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag lässt sich dadurch charakterisieren,

dass er direkt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Inhalt hat oder dass er einen öffentlich-rechtlich normierten Gegenstand betrifft: LGVE 2012 II Nr. 12.

- Die Zivilgerichte sind für die Beurteilung von Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur nicht zuständig: LGVE 2012 I Nr. 28.
- Der Bewohnervertrag eines Altersheims, dessen Trägerschaft eine im Besitz der Gemeinde stehenden AG ist, untersteht dem öffentlichen Recht: LGVE 2012 I Nr. 29.
- Besteht ein öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag, können die Feststellung der Rechtswidrigkeit und die Leistungsklage miteinander kombiniert werden. Ist das Arbeitsverhältnis mittels Verfügung zustande gekommen, hat der Gekündigte vorab ein Beschwerdeverfahren zur Feststellung der Rechtswidrigkeit zu durchlaufen und – nach deren Feststellung – den Klageweg zu beschreiten: LGVE 2016 IV Nr. 7.
- Kooperative Raumplanung. Kommunale Planungsträger können mit interessierten Grundeigentümern über die Kosten für die Erschliessung von Bauland Vereinbarungen abschliessen. Solche Verträge sind öffentlich-rechtlicher Natur. Finanzielle Forderungen, welche mit einem solchen Vertrag begründet werden, sind mit öffentlich-rechtlicher Klage geltend zu machen: LGVE 2018 IV Nr. 10 E. 1.4.
- Wie im Privatrecht gilt auch im öffentlichen Recht der Grundsatz: pacta sunt servanda. Die clausula rebus sic stantibus dient im Kontext materiell zulässiger und mängelfrei abgeschlossener öffentlich-rechtlicher Verträge nicht dazu, anstelle der von den Parteien getroffenen vertraglichen Lösung eine einseitige Anpassung durchzusetzen, die von einem Vertragspartner einige Zeit nach Vertragsabschluss als vorteilhafter empfunden wird: LGVE 2018 IV Nr. 9.

§ 162 Abs. 1 lit. b VRG (Streitsache zwischen Gemeinwesen)

- Betriebskostenbeiträge an Pflegeheime haben Trägergemeinden mit verwaltungsgerichtlicher Klage geltend zu machen: LGVE 1992 II Nr. 8.

§ 162 Abs. 1 lit. c VRG (Streit aus Konzession)

- Streitigkeiten aus einer Grabkonzession sind vom Verwaltungsgericht als Klageinstanz zu beurteilen: LGVE 1982 II Nr. 41; LGVE 1998 III Nr. 7.

§ 162 Abs. 1 lit. d VRG (Vermögensrechtliche Ansprüche)

- Verjährungsfrist für Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen: LGVE 1977 II Nr. 57.
- Von Bundesrechts wegen vorgezeichneter Beschwerdeweg (statt Klageweg) hinsichtlich der Frage der Entschädigung wegen angeblicher Verletzung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung: LGVE 2001 II Nr. 2.
- Vermögensrechtliche Folgen bei rechtswidriger Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses. Beurteilung eines Schadenersatzanspruchs gemäss § 72 Abs. 2 PG. Im angezeigten Fall fehlte die gesetzliche Grundlage für die Zusprechung der geltend gemachten Forderung. Das damalige Verwaltungsgericht bejahte gestützt auf § 75 PG

und § 162 Abs. 1 lit. d VRG seine Zuständigkeit von im Verfahren nach § 72 Abs. 2 PG adhäsionsweise erhobenen Ansprüchen aus Staatshaftung, sofern die Forderung auf eine Verletzung von § 30 PG zurückgeht und insofern auf dem Anstellungsverhältnis beruht: LGVE 2006 II Nr. 4 = ZBI 2007 S. 551 ff.

- Der Streit um einen Lohnrückbehalt ist im Klageverfahren nach § 75 PG zu beurteilen, wenn dieser nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses angeordnet wurde: LGVE 2006 III Nr. 7.
- Die Einstellung von Entschädigungszahlungen, welche bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit an die Stelle der Lohnfortzahlung treten, hat mittels Verfügung zu erfolgen. Eine solche Verfügung ist direkt beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde anfechtbar. Die Regelung des Entschädigungsanspruchs findet sich gemäss regierungsrätlicher Verordnungskompetenz (vgl. § 21 PG) im Wesentlichen abschliessend in § 24 Abs. 1 der Verordnung zum Personalgesetz vom 24. September 2002 (Personalverordnung; PVO; SRL Nr. 52: LGVE 2007 II Nr. 3.
- Das Klageverfahren im Bereich des Personalrechts ist auf klassische Abrechnungsstreitigkeiten zugeschnitten. Praxisübersicht in: LGVE 2007 II Nr. 3 E. 3a/cc.

§ 163 VRG (Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtlichen Klage)

- Subsidiarität der verwaltungsgerichtlichen Klage im Verhältnis zum Beschwerdeweg: LGVE 1992 II Nr. 8 E. 1b; LGVE 1988 II Nr. 31.
- Von Bundesrechts wegen vorgezeichneter Beschwerdeweg (statt Klageweg) hinsichtlich der Frage der Entschädigung wegen angeblicher Verletzung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung: LGVE 2001 II Nr. 2.
- Nach dem Personalgesetz besteht bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Abfindung (§ 25 PG). Diese ist von der Behörde mittels formellen Entscheids festzusetzen, und zwar auch dann, wenn sie die Zahlung einer Abfindung überhaupt ablehnt. Die Verfügung betreffend die Abfindung ist nach Massgabe der besonderen Rechtspflegeordnung gemäss Personalrecht mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Der Beschwerdeentscheid unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Bei dieser Rechtslage tritt der subsidiäre Rechtsschutz der verwaltungsgerichtlichen Klage zurück: LGVE 2004 II Nr. 2.
- Subsidiarität der Klage bei vermögensrechtlichen Streitsachen im Kontext der öffentlich-rechtlichen Anstellung. Bestätigung der Praxis: LGVE 2007 II Nr. 3 E. 1 u. 3a.

§§ 174 ff. VRG (Revision)

- Sinn und Zweck dieser Vorschriften: LGVE 1977 II Nr. 53.
- Das Verfahren betreffend die Revision von Entscheiden wegen Entdeckung neuer Tatsachen oder Beweismittel gemäss § 175 VRG unterliegt im Bereich des Sozialversicherungsrechts der Kostenpflicht. Art. 61 lit. a ATSG ist insoweit nicht anwendbar: LGVE 2016 III Nr. 5.

§ 175 VRG (Neue Tatsachen und Beweismittel)

- Neue Tatsachen: LGVE 1990 II Nr. 35.
- Die abweichende Beurteilung einer Rechtsfrage stellt keinen Revisionsgrund dar: LGVE 1974 II Nr. 72.
- Begriff der „erheblichen“ Tatsachen: LGVE 1979 II Nr. 3.
- Als neu gelten Tatsachen, welche sich bis zum Zeitpunkt der Verfügung verwirklicht haben, jedoch dem Gesuchsteller trotz hinreichender Sorgfalt nicht bekannt waren. Erheblich sind sie nur, wenn sie geeignet sind, die tatbeständliche Grundlage der Verfügung zu ändern und bei zutreffender rechtlicher Würdigung zu einer anderen Entscheidung zu führen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. F. vom 15.4.1994.
- Das Übersehen einer in den Akten liegenden Tatsache durch die Veranlagungsbehörde ist kein Revisionsgrund: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. R. vom 6.3.1992.
- Ein Revisionsgesuch ist mit einem begründeten Entscheid zu erledigen: LGVE 1994 III Nr. 7.
- Zu den Voraussetzungen für eine Revision einer Liegenschaftssteuer-Veranlagung: LGVE 1997 II Nr. 29.
- Die Revisionsordnung gemäss Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer ist nicht mit jener nach dem VRG vergleichbar. Innert welcher Frist eine Revision verlangt werden kann, beurteilt sich in diesem Kontext grundsätzlich nach dem Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer: LGVE 2001 II Nr. 31.

§ 180 ff. VRG (Aufsichtsbeschwerde)

- Eine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde ein Gesuch, dessen Erledigung in ihre Kompetenz fällt, nicht an die Hand nimmt und behandelt. Zeigt sich die zuständige Behörde zwar bereit, einen Entscheid zu treffen, fällt sie diesen jedoch nicht innert der Frist, welche gesetzlich vorgeschrieben ist oder nach der Natur und dem Umfang der Sache sowie nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint, verstösst sie gegen das Rechtsverzögerungsverbot: LGVE 2002 III Nr. 7.

§ 181 VRG (Aufsichtsbeschwerde)

- Die Zuständigkeitsordnung nach § 183 VRG ist Ausfluss des verfassungsmässigen Grundsatzes der Gewaltenteilung. Danach ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, bei nicht seiner Aufsicht unterstellten Behörden aufsichtsrechtlich einzuschreiten: LGVE 1998 II Nr. 58.
- Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde: LGVE 2004 II Nr. 47, E. 3d/bb; ferner: LGVE 2007 III Nr. 12.

§ 188 VRG (Verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen)

- Sinn und Zweck der verwaltungsgerichtlichen Prüfung von Erlassen: LGVE 1985 II Nr. 48; LGVE 1977 II Nr. 1.

- Das Verfahren betreffend die verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen (Normprüfungsverfahren) ist nach der Konzeption des VRG kein Rechtsmittelverfahren. Dem obsiegenden bzw. teilweise obsiegenden Antragsteller steht in diesem Verfahren daher grundsätzlich keine Parteientschädigung zu. Präzisierung der Praxis: LGVE 2018 IV Nr. 13.

§ 188 Abs. 1 VRG (Gegenstand der Normprüfung)

- Eine Weisung des Regierungsrates an eine Gemeinde, eine Planungszone zu erlassen, ist kein Rechtssatz verwaltungsrechtlichen Inhalts: LGVE 1992 II Nr. 50.
- Die von einer Korporationsgemeinde erlassene, die Wasserversorgung betreffende Tarifordnung hat Rechtssatzcharakter: LGVE 1997 II Nr. 32.
- Zur Rechtsnatur einer kommunalen Hausordnung eines Alters- und Pflegeheims: LGVE 1997 II Nr. 49 = ZBI 1998 S. 428 ff.
- Prüfung von Art. 26 Absatz 1 des städtischen Reglements über das Taxiwesen. Frage der Rechtsnatur der Luzerner Taxameter-Konzession. Diese stellt rechtlich gesehen eine Bewilligung zum gesteigerten Gemeindegebrauch dar und begründet keine wohlverworbenen Rechte: LGVE 2006 II Nr. 39.
- Das Vorhandensein einer Norm ist Voraussetzung für das Eintreten auf einen Normprüfungsantrag. Auslegungsfragen können nicht Gegenstand eines Normprüfungsantrages sein: LGVE 2011 II Nr. 41.

§§ 188 ff. VRG (Zur Normprüfung)

- Unterschied zwischen gesetzesvertretenden Verordnungen und Vollziehungsverordnungen. Frage der Rechtmässigkeit einer Verordnungsbestimmung. Die Verordnungsbestimmung, dass bei nicht fristgerechter Einreichung eines ärztlichen Zeugnisses die Lohnzahlung eingestellt werden kann, widerspricht nicht der gesetzlichen Regelung, die den Beamten bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall einen Lohnanspruch während 12 Monaten garantiert: LGVE 1983 II Nr. 37.
- Beurteilung von Defizitbeiträgen an sozialpädagogische Pflegefamilien: LGVE 1989 II Nr. 7.
- Überprüfung einer Verordnung, die im Wesentlichen das Fällen grösserer Bäume der Bewilligungspflicht unterstellt: LGVE 1976 II Nr. 5.
- Überprüfung einer Verordnung über das Dauerparkieren von Motorfahrzeugen auf öffentlichem Grund. Die Aufhebung eines Rechtssatzes durch das Gericht wirkt ex nunc: LGVE 1977 II Nr. 1.
- Zur Rechtsnatur einer kommunalen Hausordnung eines Alters- und Pflegeheims: LGVE 1997 II Nr. 49.
- Die Genehmigung eines Fusionsvertrages zwischen zwei fusionswilligen Gemeinden (Luzern und Littau) erfolgt in der Form eines Kantonsratsbeschlusses und nicht in der Form eines Dekrets. Dieser Kantonsratsbeschluss hat keinen Normgehalt und unterliegt daher

auch keiner verwaltungsgerichtlichen Prüfung von Erlassen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 08 2 vom 3.2.2009.

§ 188 lit. a VRG

- Überprüfungsbefugnis: LGVE 1994 II Nr. 39.
- Umfang der Antragsbefugnis: LGVE 1982 II Nr. 42.
- Wer durch eine ungerechtfertigte Privilegierung Dritter kausal einen Nachteil erleidet (z.B. durch eine grössere Fiskalbelastung des Mieters infolge Privilegierung des Eigentümers), ist zur Antragstellung berechtigt: LGVE 1991 II Nr. 16 E. 2b.

§ 189 lit. a VRG (Antragsrecht)

- An die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses an einer gerichtlichen Normenkontrolle sind keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es muss als ausreichend gelten, dass der Eintritt der Benachteiligung in nicht allzu ferner Zukunft zu erwarten ist: LGVE 1996 II Nr. 4.
- Zum Antragsrecht: ZBI 1998 S. 431.

§ 191 VRG (Verweis auf das Beschwerdeverfahren)

- Der Antrag auf Prüfung eines Erlasses hat keine aufschiebende Wirkung: LGVE 1975 II Nr. 77.

§ 192 Abs. 2 VRG (Veröffentlichung des Urteils)

- Die Aufhebung eines Rechtssatzes wird erst mit der Veröffentlichung des Urteils allgemein verbindlich: LGVE 1977 II Nr. 1 E. 6b.

§ 193 Abs. 1 VRG (Verfahrenskosten)

- Unterschied zwischen Gebühren und Kosten: LGVE 1977 II Nr. 9 E. 10d.
- Aufwendungen im Zusammenhang mit Vergleichsverhandlungen zwischen den Parteien sind praxismässig nicht zu entschädigen, da diese Verrichtungen nicht als Verfahrenskosten zu qualifizieren sind: Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern i.S. G. vom 15.1.1996 und i.S. Erben Sch. vom 24.3.1997.
- Kostenverlegung im Klageverfahren: LGVE 1999 II Nr. 51.
- In Anlehnung an § 193 VRG ist die Gebühr für den Genehmigungsentscheid als Entgelt zu betrachten für die gesamte behördliche Tätigkeit im Zusammenhang mit der Prüfung und der Beurteilung eines Gestaltungsplans. Faktoren, die in dieser Gebühr einbezogen werden dürfen: LGVE 2000 II Nr. 8 E. 4e.
- Nicht zu den amtlichen Kosten gehören die Auslagen für eine Ersatzvornahme: LGVE 2018 IV Nr. 8 E. 1.2, 2002 II Nr. 45 E. 12c.

- Die Verfahrenskosten bestehen aus den amtlichen Kosten und den Parteientschädigungen. Der anwendbare Rechtsmittelweg hängt von der rechtlichen Qualifikation der verfügbaren Kosten ab: Fallen die verfügbaren Kosten unter den Begriff der amtlichen Kosten, so stützt sich das zu ergreifende Rechtsmittel, der Hauptsache folgend, auf das VRG: KG-Urteil 7H 19 95 vom 17.9.2019 E. 1.4.

§ 193 Abs. 3 VRG (Parteientschädigung)

- Eine Parteientschädigung ist auch dann geschuldet, wenn die obsiegende Partei durch einen Rechtsanwalt vertreten ist, der ihr Ehegatte ist. Der erleichterten Instruktion kann (in beschränktem Umfang) bei der masslichen Festsetzung der Entschädigung Rechnung getragen werden: LGVE 1981 II Nr. 43.
- Kosten der nicht berufsmässigen Parteivertretung: LGVE 1982 II Nr. 43.
- Ein Gemeinwesen, das durch seine Organe vertreten wird, hat keinen Anspruch auf eine Vergütung der Vertretungskosten: LGVE 1974 II Nr. 126.
- Nach der Rechtsprechung gilt diejenige Vertretung als "berufsmässig", die ein beauftragter Rechtsanwalt im Rahmen seiner Berufsausübung verrichtet und für die er üblicherweise Rechnung stellt. Diese Voraussetzung ist bei einem Rechtsanwalt ohne eigene Kanzlei nicht gegeben: Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 00 91 vom 28.6.2000 E. 3.

§ 195 VRG (Kostenvorschuss)

- Die Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses stellt eine verfahrensleitende Zwischenverfügung dar: LGVE 1976 II Nr. 59.
- Der Pflichtige ist in der Aufforderung zur Entrichtung des Kostenvorschusses in der Regel auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege hinzuweisen: LGVE 1976 II Nr. 59.
- Wahrung der Zahlungsfrist: LGVE 1996 III Nr. 6.
- Wird im Falle der Entrichtung eines Kostenvorschusses der Sammelauftragsdienst (SAD) benutzt und wird ein verspäteter Fälligkeitstermin angegeben, hat es mit der Feststellung der Fristversäumnis sein Bewenden, zumal dann, wenn ein Beschwerdeführer nichts vorbringen kann, was darauf schliessen lässt, dass er sich um einen fristkonformen Fälligkeitstermin bemüht hat: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 97 182 vom 22.10.1997.
- Leistet die Partei trotz Androhung der Folgen weder den Kostenvorschuss noch reicht sie ein begründetes Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ein und ist das Verfahren nicht von Amtes wegen durchzuführen, braucht die Behörde auf die Rechtsvorkehr nicht einzutreten: LGVE 1997 III Nr. 4.

§ 198 Abs. 1 lit. c VRG (Kostenfolgen im Rechtsmittelverfahren)

- Reicht die Einwohnergemeinde Beschwerde ein und unterliegt sie, hat sie die amtlichen Kosten zu tragen: LGVE 1982 II Nr. 33.
- Die Parteistellung bringt ein Kostenrisiko mit sich: LGVE 1976 II Nr. 10.

- Kostenpflicht des Staates wegen falscher Rechtsmittelbelehrung: LGVE 1989 II Nr. 1; LGVE 1984 II Nr. 47.
- Verlegung der Verfahrenskosten bei Erteilung des Enteignungsrechts; Verweis auf § 87 Abs. 1 lit. a des (kant.) Enteignungsgesetzes: LGVE 1992 II Nr. 4 E. 11.
- Die §§ 198 und 199 VRG sind nicht bloss alternativ, sondern können gegebenenfalls auch konkurrierend bzw. nebeneinander angewendet werden: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 95 107 vom 11.2.1997.
- Folgen der Gehörsverletzung im Hinblick auf die Verlegung der Kosten: LGVE 1999 II Nr. 3.
- Eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung kann die Kostenfolgen beeinflussen: LGVE 2001 II Nr. 49 E. 2 mit Hinweis auf LGVE 1985 II Nr. 3 E. 12.
- Die Baueinsprache gemäss § 194 PBG/LU ist kein Rechtsmittel, sondern garantiert den in der Bundesverfassung verankerten Gehörsanspruch legitimer Dritter im Baubewilligungsverfahren. Demzufolge sind nach neuester Praxis des Bundesgerichts unterlegene Baueinsprecher dem Grundsatz nach nicht mit Gebühren zu belasten. Vorbehalten bleibt die Gebührenpflicht bei missbräuchlichen Baueinsprachen. Änderung der in LGVE 2011 II Nr. 13 publizierten Praxis: LGVE 2018 IV Nr. 20.

§ 198 Abs. 3 VRG (Ausnahmsweise Kostenpflicht der obsiegenden Partei)

- Die Wendung „pflichtwidriges Verhalten“ bezieht sich nicht nur auf das Gerichts-, sondern auch auf das Verwaltungsverfahren: LGVE 1982 II Nr. 45.
- Verlegung der Verfahrenskosten im Falle einer Erledigterklärung: LGVE 1985 II Nr. 2.

§ 199 Abs. 3 VRG (Kostenpflicht des Gemeinwesens)

- Kostenpflicht des Gemeinwesens: LGVE 1983 III Nr. 10.
- Kostenpflicht des Gemeinwesens: LGVE 1985 II Nr. 49.
- Lehnt eine Gemeindeversammlung den Antrag des Gemeinderates auf Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an eine ausländische Person und damit das Einbürgerungsgesuch dieser Person ab, hat sie die Ablehnung zu begründen. Kommt die Gemeindeversammlung der Begründungspflicht nicht nach, hat die Gemeinde die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zu tragen: LGVE 2005 III Nr. 1.

§ 200 Abs. 1 VRG (Kostenfreiheit und -ermässigung)

- Verzicht auf amtliche Kosten wegen Verletzung des Vertrauensschutzes: LGVE 1985 II Nr. 3 E. 12.
- Befreiung des Beschwerdeführers von amtlichen Kosten weil die Abweisung der Beschwerde im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die zu Recht beanstandete Verletzung des rechtlichen Gehörs im gerichtlichen Verfahren geheilt werden konnte: LGVE 1985 II Nr. 49.

- Keine Kostenaufgabe an einen (unterlegenen) Laien, der im Vertrauen auf eine falsche Rechtsmittelbelehrung den Weiterzug an das unzuständige Verwaltungsgericht erklärt hat: LGVE 2001 II Nr. 49.
- Die amtlichen Kosten sind auch im personalrechtlichen Klageverfahren zu ermässigen: LGVE 2003 II Nr. 2 E. 7.

§ 201 Abs. 1 VRG (Parteientschädigung)

- Das bau- und planungsrechtliche Einspracheverfahren ist kein Rechtsmittelverfahren im Sinne von § 201 Abs. 1 VRG. Daher besteht hierbei kein Rechtsanspruch auf eine Parteientschädigung: LGVE 1981 II Nr. 44.
- Entschädigungspflicht der Einwohnergemeinde als unterlegene Partei bei Beschwerden gegen Kanalisationsanschlussgebühren: LGVE 1989 II Nr. 4.
- Entschädigungspflicht des Staates wegen falscher Rechtsmittelbelehrung: LGVE 1984 II Nr. 47.
- Um in einem Rechtsmittelverfahren obsiegend oder unterliegend zu sein, ist nicht notwendigerweise ein Sachentscheid erforderlich: LGVE 1981 II Nr. 45.
- Berücksichtigung des Selbstverschuldens bei der Festsetzung der Parteientschädigung: LGVE 1982 II Nr. 6.
- Parteientschädigungspflicht der Einwohnergemeinde als unterlegene Beschwerdeführerin: LGVE 1982 II Nr. 33.
- Zusprache einer Parteientschädigung diesfalls nicht zu Lasten der unterliegenden Partei, sondern zu Lasten des Staates wegen Verletzung des Vertrauensgrundsatzes (unrichtige behördliche Auskunft): LGVE 1985 II Nr. 3 E. 12.
- Im Grundstückgewinnsteuer-Verfahren hat die Gemeinde Parteistellung: LGVE 1980 II Nr. 48.
- Nach der Rechtsprechung gilt diejenige Vertretung als berufsmässig, die ein beauftragter Rechtsanwalt im Rahmen seiner Berufsausübung verrichtet und für die er üblicherweise Rechnung stellt: Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 00 91 vom 28.6.2000.
- Das Verfahren betreffend die verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen (Normprüfungsverfahren) ist nach der Konzeption des VRG kein Rechtsmittelverfahren. Dem obsiegenden bzw. teilweise obsiegenden Antragsteller steht in diesem Verfahren daher grundsätzlich keine Parteientschädigung zu. Präzisierung der Praxis: LGVE 2018 IV Nr. 13.

§ 201 Abs. 2 VRG (Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz)

- Es kann gerechtfertigt sein, neben der unterlegenen Partei auch die Vorinstanz, welche den Fehlentscheid erlassen hat, mit einem Teil der Vertretungskosten zu belasten: LGVE 1981 II Nr. 45.
- Die Verweigerung des rechtlichen Gehörs wegen Nicht-Beurteilen eines wesentlichen Argumentes durch die Vorinstanz stellt eine offenbare Rechtsverletzung dar, was zur Folge hat, dass der Beschwerdeführer für das gerichtliche Verfahren keine amtlichen Kosten

trägt und zudem Anspruch auf eine Parteientschädigung hat. Der Umstand, dass die Verletzung des rechtlichen Gehörs im gerichtlichen Verfahren als geheilt betrachtet werden kann, darf nicht dazu führen, dass der Beschwerdeführer im Falle der Abweisung der Beschwerde aus materiellen Gründen schlechter gestellt wird als im gegenteiligen Fall: LGVE 1985 II Nr. 49.

- Verletzung des rechtlichen Gehörs: LGVE 1985 III Nr. 8.
- Der Parteientschädigungsanspruch setzt keinen bestimmten Antrag voraus: LGVE 1992 II Nr. 4 E. 11; LGVE 1990 III Nr. 9.
- Die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist ein grober Verfahrensfehler, weshalb das Gemeinwesen, dem die Vorinstanz angehört eine Parteientschädigung auszurichten hat: LGVE 1999 II Nr. 3 E. 9.
- Parteientschädigung an den Beschwerdeführer trotz Rückzugs der Beschwerde bei mangelhafter Begründung des angefochtenen Entscheids: LGVE 2000 II Nr. 51.
- Der obsiegenden Partei wird zu Lasten des Gemeinwesens, dem die Vorinstanz angehört, eine angemessene Vergütung für ihre Vertretungskosten zugesprochen, wenn der Vorinstanz eine offenbare Rechtsverletzung zur Last fällt. Eine solche liegt nicht vor, wenn sich die angeordnete Massnahme im Ermessensbereich der verfügenden Behörde bewegte und die Rechtsmittelinstanz die Verfügung zugunsten einer mildereren Massnahme im Wesentlichen deshalb aufhob, weil sich während des Beschwerdeverfahrens der rechtserhebliche Sachverhalt massgeblich veränderte: LGVE 2005 II Nr. 47.
- Die Bestimmungen im VRG über den Parteikostenersatz haben den Charakter von speziellen Haftpflichtnormen. Über die Frage nach Parteikosten aus einem Beschwerdeverfahren wird in jenem abschliessend entschieden, womit diese Position nicht mehr in einem nachfolgenden Klageverfahren geltend gemacht werden kann: LGVE 2006 II Nr. 4 E. 9.
- Es ist nicht willkürlich, eine Parteientschädigung in Anwendung von § 201 Abs. 2 VRG zu verweigern, wenn das kantonale Gericht eine Rechtsanwendung (willkürfrei) anders auslegt als die untere Instanz: BGer-Urteil 2C_507/2013 vom 18.9.2013.
- In einem Einparteienverfahren hat die obsiegende Partei nur dann Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten des Gemeinwesens, dem die Vorinstanz angehört, wenn der Vorinstanz grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen. Die in § 201 Abs. 2 VRG verankerte Regelung hält gemäss wiederholt bestätigter Rechtsprechung des Bundesgerichts vor der Verfassung stand. Zu erinnern ist, dass die Verweigerung der Parteientschädigung diesfalls zu begründen ist: BGer-Urteil 8C_109/2019 vom 25.9.2019 E. 2 m.w.H.
- Die Entschädigung eines von der KESB ernannten unentgeltlichen Rechtsbeistands kann nicht einer einzelnen Gemeinde auferlegt werden, sondern ist von der KESB bzw. dem ihr zugrunde liegenden Mehrzweckverband zu tragen: LGVE 2015 II Nr. 10.

§ 202 Abs. 2 VRG

- Die amtlichen Kosten sind auch im personalrechtlichen Klageverfahren zu ermässigen: LGVE 2003 II Nr. 2 E. 7.

§ 204 VRG (Unentgeltliche Rechtspflege)

- Der Pflichtige ist in der Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses in der Regel auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege hinzuweisen: LGVE 1976 II Nr. 59.
- Begriff der Bedürftigkeit: LGVE 1980 II Nr. 49; LGVE 1978 II Nr. 45.
- Anrechnung eines hypothetischen Einkommens bei der Berechnung des Notbedarfs im Verfahren um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege, wenn dem Gesuchsteller die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem gewissen Umfange zuzumuten ist: LGVE 1995 I Nr. 33.
- Bei der Prüfung des Gesuches um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege ist auf die aktuellen finanziellen Verhältnisse abzustellen: LGVE 1995 I Nr. 34.
- Formerfordernisse für Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege: LGVE 1996 II Nr. 42.
- Wenn eine Partei den Prozess mit Hilfe von familienrechtlichen Beistands- und Unterhaltsleistungen finanzieren kann, besteht kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege: Urteil M. vom 29.4.1997 mit Hinweis auf LGVE 1987 I Nr. 35.
- Mitwirkungs- und Begründungspflicht bei Gesuchen um unentgeltliche Verbeiständung im Sozialversicherungsprozess: LGVE 1998 II Nr. 59.
- Bestätigung der Anwendbarkeit der im Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege zur Anwendung kommenden Praxis der Gesamtberechnung. Danach ist dem Grundsatz nach weiterhin eine Gesamtberechnung für ein UR-Gesuch mit unmündigen Kindern, die im selben Haushalt leben, vorzunehmen: LGVE 2011 I Nr. 29.
- Ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege kann unter der Herrschaft des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nicht losgelöst von einem Hauptverfahren gestellt werden. Das Gesuch ist zusammen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder der verwaltungsgerichtlichen Klage einzureichen: LGVE 2013 IV Nr. 8.

§ 205 VRG (Kostenerlass)

- Wer ein Kostenerlassgesuch einreicht, hat seine finanziellen Verhältnisse wahrheitsgemäss darzulegen. Fehlen die notwendigen Angaben, ist der Gesuchsteller unter Androhung des Nichteintretens aufzufordern, die fehlenden Angaben nachzuliefern: LGVE 1986 II Nr. 40.
- Ob eine Partei im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen bedürftig ist, entscheidet sich nach den Richtlinien des betriebsrechtlichen Existenzminimums: LGVE 1977 II Nr. 58.
- Für Gemeinden sind die Voraussetzungen für einen Kostenerlass nicht gegeben: LGVE 1994 II Nr. 41.
- Formerfordernisse für Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege: LGVE 1996 II Nr. 42.
- Wenn eine Partei den Prozess mit Hilfe von familienrechtlichen Beistands- und Unterhaltsleistungen finanzieren kann, besteht kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege:

Verfügung des Verwaltungsgerichts Luzern V 97 52 vom 29.4.1997 mit Hinweis auf LGVE 1987 I Nr. 35.

- Für die Beurteilung eines Kostenerlassgesuchs werden praxisgemäss die Richtlinien über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege herangezogen: LGVE 2016 I Nr. 3.

§ 206 ff. VRG (Allgemeines im Bereich der Vollstreckung)

- Der Kreis legitimierter Dritter im Verfahren betreffend die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes reicht nicht über den Kreis derjenigen hinaus, die in einem Baubewilligungsverfahren Parteistellung haben können: LGVE 1996 II Nr. 7.

§ 208 ff. VRG (Rechtsschutz im Vollstreckungsverfahren)

- Gemäss § 208 VRG ist gegen Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren nur die Aufsichtsbeschwerde zulässig. Vorbehalten bleibt § 215 Abs. 2 VRG. Darüber hinaus kann ein Vollstreckungsentscheid nur soweit angefochten werden, als er über die zu vollstreckende materielle Anordnung hinausgeht. Anders verhält es sich immerhin dann, wenn Nichtigkeit, nachträgliche Rechtswidrigkeit oder Gegenstandslosigkeit der Verfügung gerügt wird, oder wenn es um die Verletzung von so genannten unverzichtbaren und unverjähren Rechten geht: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 00 191 vom 21.8.2000 E. 1a.

§ 211 VRG (Strafverfolgung)

- Rechtsfolgen, falls sich eine Partei unberechtigterweise einer Begutachtung entzieht. § 98 Abs. 3 VRG in Verbindung mit § 86 VRG geht als verfahrensrechtliche Spezialregelung der allgemeinen Regelung betreffend die Strafverfolgung gemäss § 211 VRG vor: LGVE 2003 III Nr. 7.

§ 215 Abs. 1 und 2 VRG (Kosten als Folge von Vollstreckungsmassnahmen)

- Gemäss § 215 Abs. 1 VRG setzt der Regierungsstatthalter die dem Pflichtigen für die Vollstreckung zu vergütenden amtlichen Kosten fest. Die Sanierungskosten stellen weder Gebühren für die behördliche Tätigkeit noch Beweiskosten dar. Diese Kosten fallen auch nicht unter den Begriff der Barauslagen. Haben mehrere Personen Sanierungsmassnahmen zu übernehmen, besteht zwischen ihnen für anfallende Kosten keine Solidarhaftung. Vielmehr bemessen sich die auf einzelne Kostenpflichtige entfallenden Anteile nach dem Verursacherprinzip: LGVE 2002 II Nr. 45.

§ 218 VRG (Rechtsschutz gegen Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren)

- Der Vollzug der Vollstreckung ist grundsätzlich mittels Aufsichtsbeschwerde gemäss § 218 VRG anfechtbar. Sofern jedoch unterschiedliche Vorgehensweisen, die mit unterschiedlichen Kostenfolgen zum gleichen Ziel führen, im Raum stehen, kann die Verhält-

nismässigkeit verschiedener Massnahmen im Rechtsmittelverfahren betreffend den Kostenentscheid überprüft werden: Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 247 vom 26.1.2018.

Thomas Gander
Rothenburg/Luzern, 14. Oktober 2019