

Verwaltungsrechtspflege

Kolloquium für Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten

21. Oktober 2005

Thomas Gander
Gerichtsschreiber am Verwaltungsgericht des Kantons Luzern

Verwaltungsrechtspflege im Kanton Luzern

Kolloquium für Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten / 21. Oktober 2005

Lic. iur. Thomas Gander, Rechtsanwalt
Gerichtsschreiber am Verwaltungsgericht des Kantons Luzern¹

Einleitung

Im Folgenden werden Aspekte zu Fragen der Rechtspflege im Bereich des Verwaltungsrechts skizziert. Breiten Raum wird der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingeräumt², zumal sie im Rahmen der verwaltungsexternen Rechtspflege heute und inskünftig die gewichtigste Rolle spielt.

Die verwaltungsinterne Rechtspflege darf aber nicht übergangen werden. Immerhin ist sie nach wie vor ein wichtiges Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel der Regierung und der Departemente. So erhalten die Führungsorgane der Verwaltung gerade im Rahmen der Beurteilung von Beschwerden unter Umständen Kenntnis von Erlassen, deren Anwendung zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Die Möglichkeit, aus eigener Erfahrung bei der Anwendung von Gesetzen zu lernen und entsprechende Verbesserungen vorzunehmen, würde bei einer Abschaffung der verwaltungsinternen Rechtspflege entfallen³.

Beizufügen ist, dass es aus funktionaler Sicht verfehlt erscheint, Gerichte generell mit der Prüfung von Ermessen zu betrauen. Die Prüfung der Angemessenheit ist die klassische Aufgabe der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und nicht des Verwaltungsgerichts. Bei der Prüfung des Ermessens bedarf es nämlich des Fachwissens und der Vollzugserfahrung⁴. Weiter ist anzumerken, dass verwaltungsinterne Beschwerden in der Regel günstiger abgewickelt werden können und nicht selten Raum für einvernehmliche Lösungen bieten⁵.

Schliesslich werden dann die verwaltungsgerichtliche Klage⁶ und die abstrakte Normenkontrolle⁷ gestreift. Hinzuweisen gilt es ferner auf die derzeit aktuellen gesetzgebe-

¹ Die Unterlagen widerspiegeln Standpunkte des Verfassers.

² §§ 148 ff. VRG.

³ Georg Müller, Abschaffung der Verwaltungsrechtspflege, NZZ vom 29.10.2002; ferner: Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 847.

⁴ Markus Müller, Die Rechtsweggarantie – Chancen und Risiken. Ein Plädoyer für mehr Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, in: ZBJV 2004 S. 188.

⁵ Vgl. Alexandra Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, Diss. Basel 2003, S. 258).

⁶ §§ 162 ff. VRG.

rischen Schritte im Hinblick auf die Umsetzung der in der Verfassung verankerten Rechtsweggarantie.

Als Erstes verschaffen wir uns im Sinne einer Orientierungshilfe einen Überblick über die Luzerner Rechtspflegeordnung. Eine vertiefte Darstellung der einzelnen Rechtsmittel wird später folgen. Dann werden wir Gelegenheit haben, uns mit gewichtigen Aspekten des nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens zu beschäftigen. Anschliessend gilt unsere Aufmerksamkeit dem streitigen Verfahren.

Rückblick auf das bis 31.12.1996 gültig gewesene Rechtsmittelsystem

Nach dem bis 31. Dezember 1996 gültig gewesenen luzernischen Rechtsmittelsystem war gegen Entscheide der Gemeinden, Dienststellen oder Departemente zunächst die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat vorgesehen⁸. Beschwerdeentscheide des Regierungsrates waren – bei kantonalen Verwaltungsstreitsachen – sodann in der Regel mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht weiterziehbar⁹.

Vorbehalten waren in der Regel die Streitsachen im Bereich des Bundesverwaltungsrechts, sofern gegen den letzten kantonalen Entscheid ein ordentliches eidgenössisches Rechtsmittel zu Verfügung stand¹⁰. Eine Sonderregelung galt schon damals im Bereich des Sozialversicherungsrechts. Zudem enthielt das VRG auch schon vor der Revision 1997 einen Katalog von Streitsachen, welche der Gesetzgeber der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogen hatte¹¹. Mitunter war unter der Herrschaft des auf 1997 hin geänderten kantonalen Rechtsmittelsystems gegebenenfalls die Europäische Menschenrechtskonvention¹² zu konsultieren um den Rechtsweg zu klären¹³. Der gerichtliche Rechtsschutzanspruch gestützt auf die EMRK bleibt ein Thema, so dass bei der Behandlung des geltenden Rechtsmittelsystems darauf zurückzukommen ist.

Überblick über das geltende Luzerner Rechtsmittelsystem

Mit Art. 98a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943¹⁴ verpflichtete der Bundesgesetzgeber die Kantone, für alle Streitigkeiten aus dem Bundesverwaltungsrecht als letzte kantonale Instanzen richterliche Behörden zu schaffen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwal-

⁷ §§ 188 ff. VRG.

⁸ § 142 Abs. 1c VRG, in der bis 31. Dezember 1996 gültig gewesenen Fassung.

⁹ § 148 VRG in der damals gültig gewesenen Fassung.

¹⁰ § 149 VRG, in der bis 31. Dezember 1996 gültig gewesenen Fassung.

¹¹ § 150 VRG.

¹² Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101).

¹³ LGVE 1993 II Nr. 43 mit Hinweisen; ferner illustrativ: LGVE 1993 III Nr. 24; vgl. dazu auch Merker, Rz. 14 zu § 51 und 9 zu § 52.

¹⁴ Bundesrechtspflegegesetz [OG; SR 173.110].

tungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist¹⁵. Hinzu kam, dass sich der Regierungsrat von Rechtspflegefunktionen entlasten wollte, um sich vermehrt auf strategische Aufgaben zu konzentrieren. Beide Aspekte führten ab 1. Januar 1997 zu einer Änderung der luzernischen Rechtsmittelordnung und zu einem Ausbau des Verwaltungsgerichts¹⁶.

Die wichtigsten Aspekte dieses derzeit noch in Kraft stehenden Rechtsmittelsystems seien hier in aller Kürze skizziert. Es basiert auf den folgenden drei hauptsächlichen Fallgruppen:

Fallgruppe A:

Gemeinderat / Dienststelle
Fachdepartement
Verwaltungsgericht
Staatsrechtliche Beschwerde

Dieser Instanzenzug ist vor allem bei Streitsachen vorgesehen, bei denen es um selbständiges kantonales Recht geht¹⁷. Anfechtungsgegenstand ist hier also weder eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG noch eine gemischtrechtliche Verfügung, die sich sowohl auf Bundes- als auch auf kantonales Recht stützt und der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugänglich wäre. Es geht also bei der Fallgruppe A um Streitsachen, die der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogen sind. Als bundesrechtliches Rechtsmittel steht gegebenenfalls allein die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung. In der Regel ist bei dieser Gruppe der Streitsachen als erster innerkantonaler Rechtsschutz die Verwaltungsbeschwerde vorgesehen, sofern der Primärentscheid nach besonderer Vorschrift nicht endgültig ist und die Rechtsmittelordnung gegen den Primärentscheid auch nicht die Einsprache vorsieht¹⁸. Man könnte diesen Instanzenzug – mit Blick auf die Konzeption der Rechtsmittelordnung – als die „Standardvariante“ auffassen.

An dieser Stelle darf aber nicht verschwiegen werden, dass in jüngster Zeit in diversen kantonalen Gesetzen die Verwaltungsbeschwerde für kantonalen Streitsachen, wie sie in der Fallgruppe A erwähnt sind, ausdrücklich ausgeschlossen wurde. Entsprechenden Gesetzesänderungen sind am 1. April 2004 in Kraft getreten¹⁹.

¹⁵ BGE 127 II 268 Erw. 2a, 126 II 28 Erw. 2b mit Hinweis auf Kölz/Häner, Rz. 848; Kölz/Bosshart/Röhl, Rz. 15 zu § 4; BGE 123 II 231 ff.; ferner illustrativ: LGVE 1999 II Nr. 7 Erw. 1a/bb am Schluss.

¹⁶ Vgl. dazu: Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 24. Mai 1994 [B 174] sowie Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 12. Dezember 1995 [B 24], S. 7 ff.; Verhandlungen des Grossen Rates 1996, insbes. S. 105 f.

¹⁷ Vgl. dazu: Kölz/Häner, Rz. 907.

¹⁸ § 143 lit. a und b VRG.

¹⁹ Gesetzessammlung des Kantons Luzern, 3. Lieferung vom 3. April 2004.

Fallgruppe B:

Entscheid / Einsprachentscheid
 Regierungsrat
 Staatsrechtliche Beschwerde

Dieser Sonderfall eignet sich für kantonalrechtliche Fragen, bei denen das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz ausdrücklich ausgeschlossen sein soll (z.B. bei Projektgenehmigungen, sofern nicht gleichzeitig das Enteignungsrecht gewährt wird). Dieser Fall könnte aber auch für bundesrechtliche Fragen angewendet werden, bei denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht gegeben oder ein Rechtsmittel an eine andere Bundesbehörde zulässig ist. In diesen Fällen ist das kantonale Verwaltungsgericht – zur Zeit zumindest noch – nicht zwingend vorgeschrieben. Änderungen in diesem Kontext wird die Rechtsweggarantie bringen.

Fallgruppe C:

Gemeinderat / Dienststelle / Departement
 Verwaltungsgericht
 Eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Die dritte Fallgruppe hat im Kanton Luzern in jüngster Zeit im Zuge gewichtiger Gesetzesrevisionen an Bedeutung gewonnen. Der vorgezeichnete Instanzenzug tritt bei Streitsachen des Bundesverwaltungsrechts ins Blickfeld und zwar im Kontext jener Streitsachen, die dem Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterbreitet werden können. In diesen Fällen ist bekanntlich bereits nach geltendem Recht als letzte kantonale Instanz zwingend eine richterliche Behörde vorgeschrieben²⁰. Zu erwähnen sind beispielsweise Verfahren betreffend die Voraussetzungen für den Entzug des Führerausweises, ferner etwa Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen nach Art. 24 RPG, Verfügungen in Anwendung des Umweltschutzrechtes usw.²¹. Sämtliche Entscheide, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können, sind, um es noch einmal zu betonen, kantonale letztinstanzlich vom Verwaltungsgericht zu beurteilen²². Für derartige Fälle steht demgegenüber die Verwaltungsbeschwerde nicht zur Verfügung²³.

Steht die Anwendung von Bundesverwaltungsrecht zur Diskussion, ist die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde freilich nicht ohne weiteres zu bejahen. Gegebenen-

²⁰ Art. 98a OG; dazu: BGE 127 II 268 Erw. 2a mit Hinweisen.

²¹ Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 12. Dezember 1995, insbesondere S. 7 ff.

²² § 148 lit. a VRG.

²³ Dieser Schluss ergibt sich aus § 143 lit. c VRG. Die Bestimmung lautet: "Die Verwaltungsbeschwerde ist unzulässig, wenn gemäss § 148 Unterabsatz a die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist oder sich der Entscheid nach besonderer Vorschrift beim Verwaltungsgericht oder bei einer Bundesbehörde anfechten lässt".

falls schliesst das OG die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde aus²⁴. Diesfalls stellt § 148 lit. a VRG nicht die Grundlage für die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde dar. Wenn der Entscheid bei einer Bundesbehörde durch ein ordentliches Rechtsmittel angefochten werden kann, ist die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 149 VRG nach geltendem Recht prinzipiell ausgeschlossen. Etwas anderes wäre gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Art. 6 EMRK zu erwägen. Die angeschnittene Problematik soll anhand des nachfolgenden Beispiels aus der Luzerner Praxis illustriert werden:

Die Anordnung des Zeitpunkts eines (rechtskräftig) beurteilten Führerausweisentzugs qualifizierte das Verwaltungsgericht als Modalität einer Vollstreckungsverfügung. Nach Erkenntnissen des Verwaltungsgerichts ist gegen derartige Verfügungen die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig²⁵. Eine entsprechende Vollstreckungsverfügung war im Zeitpunkt, als die Streitsache vor Verwaltungsgericht pendent war, beim EJPD und nicht beim Bundesgericht anfechtbar. War einerseits die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter dem Gesichtswinkel des damaligen Rechts unzulässig und konnte stattdessen, wie erwähnt, ein anderes bundesrechtliches Rechtsmittel ausser der staatsrechtlichen Beschwerde ergriffen werden, stand die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als innerkantonales Rechtsmittel nicht zur Verfügung. Denn gemäss § 149 VRG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde – gestützt auf kantonales Recht – nämlich dann unzulässig, wenn sich der Entscheid bei einer Bundesbehörde durch ein ordentliches Rechtsmittel, ausgenommen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, anfechten lässt²⁶.

In der Folge wenden wir uns vertiefter diversen Verfahrensfragen zu. Beginnen wollen wir mit Überlegungen zum nichtstreitigen Verwaltungsverfahren. In diesem Sachzusammenhang werden wir uns insbesondere mit der Verfügung - dem zentralen Anfechtungsobjekt - in der Verwaltungsrechtspflege beschäftigen.

Hinweise zum nichtstreitigen Verwaltungsverfahren

Das Handeln der Verwaltung ist vielgestaltig. Wie zu zeigen sein wird, können Handlungsweisen insbesondere zum Erlass von Verfügungen führen. Sie ist das bedeutendste Handlungsinstrument der Verwaltung. Gegebenenfalls bietet die Verwaltung ferner Hand zu Verträgen oder ihr vielfältiges Tätigwerden ist als „einfaches Verwaltungshandeln“ zu qualifizieren. Die verschiedenen Handlungsweisen werfen unter prozessualen Gesichtspunkten Fragen auf, die es darzustellen gilt. Zunächst gilt unsere Aufmerksamkeit jenem Handeln, das im Ergebnis in einer „Verfügung“ seinen Niederschlag findet. Dabei handelt die Behörde mit der Zielsetzung, ein Verwaltungsrechtsverhältnis in besonderer Weise rechtsverbindlich festzulegen. Selbst wenn während des

²⁴ Art. 99 - 102 OG.

²⁵ Art. 101 lit. c OG.

²⁶ A-Urteil St. vom 14.3.1997.

Verfahrens Differenzen rechtlicher oder tatsächlicher Natur bestehen, liegt (noch) kein Rechtsstreit vor. Ein solcher kann entstehen, nachdem das nichtstreitige Verwaltungsverfahren mit dem Erlass der Verfügung seinen Abschluss gefunden hat oder wenn eine Zwischenverfügung ergangen ist²⁷.

Verfügung

Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt der Behörden, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird²⁸. Ihr kommt nebst der Regelung von Rechten und Pflichten im Einzelfall prozessuale Funktionen zu. Gleich an dieser Stelle ist festzuhalten, dass sie das eigentliche „Einfallstor“ zur Verwaltungsrechtspflege bildet. Darauf wird zurückzukommen sein. Die folgenden Auszüge aus Entscheiden bringen uns die Rechtsfigur näher.

In LGVE 2000 II Nr. 2 Erw. 2a befasste sich das Verwaltungsgericht mit der „Allgemeinverfügung“. Dabei hat es Folgendes in Erwägung gezogen: „Gemäss § 4 Abs. 1 VRG ergeht ein Entscheid im Sinne des Gesetzes (Verfügung, Rechtsmittelentscheid, verwaltungsgerichtliches Urteil), wenn eine dem VRG unterstellte Behörde mit hoheitlicher Wirkung für den Einzelfall Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, ändert oder aufhebt (lit. a), die rechtlichen Verhältnisse bestimmter Personen feststellt (lit. b.) oder Begehren im Sinne von lit. a und b abweist, nicht darauf eintritt oder sie erledigt erklärt (lit. c.). Festzuhalten ist zunächst, dass der Titel (Verfügung, Entscheid und dgl.) eines Verwaltungsaktes für dessen rechtliche Qualifikation grundsätzlich unbeachtlich ist. Nach der Lehre und der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Verfügung ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (BGE 121 II 477 Erw. 2a; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 128; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 685 ff.; Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 35 B I). Diese Umschreibung unterscheidet sich im Grundsätzlichen nicht von dem für das Bundesverwaltungsrecht geltenden Begriff der Verfügung, wie er in Art. 5 VwVG in einer mehr ins einzelne geltenden Weise verankert ist. Grundsätzlich die gleiche Definition wie das VwVG enthält § 4 Abs. 1 VRG (vgl. LGVE 1997 II Nr. 4). – Im VRG hat das Institut der Allgemeinverfügung keine ausdrückliche Normierung erfahren. So ist die Allgemeinverfügung kein Entscheid, wie er in § 4 VRG definiert ist; zwar ordnet sie konkrete Verhältnisse, aber nicht für einen bestimmten, sondern für einen allgemein umschriebenen Personenkreis. Andererseits ist die Allgemeinverfügung auch nicht ein Rechtssatz; wohl ist sie in Bezug

²⁷ Jürg Martin, Leitfaden für den Erlass von Verfügungen, Zürich 1996 [mit einer Checkliste für den Erlass von Verfügungen].

²⁸ BGE 121 II 473; ZBI 2000, S. 80 mit Verweisen; ferner: LGVE 2000 II Nr. 2 Erw. 2a, 1998 II Nr. 55 und 1997 II Nr. 4; vgl. zum Ganzen: Martin: S. 4 ff. mit Hinweisen; ferner Kölz/Bossart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4 – 31, Rz. 11. ff.

auf den betroffenen Personenkreis generell, bezüglich des Sachverhaltes ist sie dagegen konkret. In der Praxis werden zwar Allgemeinverfügungen und insbesondere Anordnungen von Verkehrsbeschränkungen hinsichtlich der Anfechtbarkeit den Entscheidungen gemäss § 4 VRG gleichgestellt, und die Beschwerdelegitimation beurteilt sich nach § 129 VRG. (...)

In LGVE 1982 II Nr. 32 Erw. 2a hat sich das Verwaltungsgericht sodann in illustrativer Weise mit der Frage befasst, ob in einem konkreten Fall ein „Hinweis“ auf die Rechtslage Verfügungsqualität zukommt. Es führt Folgendes aus: „(...) Es genügt die Feststellung, dass als Verfügung nur jene Entscheidungen der Behörde gelten, durch die ein individuell-konkretes Verwaltungsrechtsverhältnis in Anwendung des öffentlichen Rechts in verbindlicher Weise geregelt wird. Der hier diskutierte Hinweis wäre somit höchstens dann eine Verfügung, wenn er sich auf einen ganz bestimmten Sachverhalt (Anspruch auf Kostenersatz für eine bestimmte Reparatur, Höhe der Rechnung, Ursache des Defekts, konkrete Umstände unter Berücksichtigung der Rechtslage bei Verfügungserlass) beziehen würde. Im vorliegenden Fall wurde jedoch (mit Ausnahme der bereits abgehandelten Rechnung vom 24. März 1982) nicht über einen konkreten Anspruch entschieden. Es konnte auch über allfällige zukünftige Forderungen nicht verfügt werden, da deren Entstehen ungewiss und die näheren Umstände unbekannt sind. Insbesondere ist auch die dazumal bestehende Rechtslage unsicher, könnten doch beispielsweise die Weisungen bis dahin geändert und damit der Selbstbehalt erhöht, herabgesetzt oder ganz aufgehoben werden. Daraus erhellt, dass der Sinn des hier diskutierten Hinweises nicht die verbindliche Anordnung (oder Feststellung) von Rechten oder Pflichten ist. Vielmehr ist er ein blosser Hinweis auf das Bestehen einer ohnehin geltenden rechtlichen Regelung. Solche Hinweise haben aber nach konstanter Rechtsprechung nicht Verfügungscharakter (Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtssprechung, Nr. 35 B II c, Nr. 55); sie können somit auch nicht durch Beschwerde selbständig angefochten werden.“

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung können ferner unter Umständen Schulzeugnisse als Verfügungen im Rechtssinne gelten. Dies ist indes nur dann der Fall, wenn eine Note bzw. die Gesamtheit der Noten unmittelbar ausschlaggebend ist für das Bestehen einer Prüfung, für den Erwerb eines Diploms oder für die Berechtigung, eine weitere Ausbildung antreten oder einen Titel tragen zu dürfen. Andernfalls fehlt einer einzelnen Note die Eigenschaft einer der Anfechtung zugänglichen Verfügung. Mit einer solchen Note wird bloss eine Aussage über eine Tatsache gemacht, nämlich über die Qualität der an einer Prüfung oder bei einer Arbeit oder generell im Schulunterricht erbrachten Leistung²⁹. Nicht anders verhält es sich mit einer „Betragensnote“, zumal dann, wenn mit ihr keine unmittelbaren rechtsrelevanten Folgen geknüpft sind³⁰.

²⁹ BG-Urteile 2P.29/2003 vom 14. Februar 2003 Erw. 2.1; 2P.21/1996 vom 21. November 1996 Erw. 2; 2P.216/1988 vom 18. Dezember 1990 Erw. 2 und 3.

³⁰ BG-Urteil 2P.208/2005 vom 8. September 2005 Erw. 2.1.

Im Übrigen finden sich unter den publizierten Entscheiden zahlreiche illustrative Beispiele, die den Verfügungsbegriff zum Gegenstand haben. So hat etwa der Brief, in welchem die Behörde ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Feststellungsverfügung verneint und so ein Feststellungsbegehren abweist, Verfügungscharakter³¹. Der Beschluss über die Aufnahme von Projektierungsarbeiten stellt demgegenüber keine Verfügung dar³². Stellungnahmen von Personalvorsorgeeinrichtungen haben ebenso wenig Verfügungsqualität³³. Die Mitteilung der eidgenössischen Steuerverwaltung, mit welcher diese eine Rechtsauffassung wiedergibt, stellt ebenfalls keine Verfügung dar³⁴. Das Festlegen einer Lektion vor Beginn eines Semesters oder eines Schuljahres stellt jedenfalls dann keine Verfügung dar, wenn sie innerhalb der rechtskräftig festgelegten Bandbreite erfolgt³⁵. Die kurzfristige Isolation zu Schutzzwecken stellt keine Verfügung dar. Wird die Isolation aber so lange aufrechterhalten, dass sie haftähnliche Züge aufweist, erhält die Anordnung Verfügungscharakter³⁶. Das Abfassen von Berichten, Vernehmlassungen und Expertisen ergeht nicht verfügungsweise, ebenso wenig das Leisten guter Dienste³⁷. Die Zuweisung eines Schülers in ein Schulhaus ist (in der Regel) eine organisatorische Anordnung und es kommt einem derartigen Akt deswegen keine Verfügungsqualität zu³⁸. Demgegenüber kann die Wochenstundentafel, die u.a. die Anzahl der Lektionen im Fach Turnen und Sport enthält, als Allgemeinverfügung – gleich wie eine Verfügung – insoweit angefochten werden, als glaubhaft dargetan wird, dass ein gesetzlich eingeräumtes Recht beeinträchtigt wird³⁹. Die Beanstandung einer Lebensmittelprobe, welche keine Massnahme zur Folge hat, stellt keine anfechtbare Verfügung dar⁴⁰. Das Schreiben des Justizdepartementes an einen Strafgefangenen, in welchem festgehalten wird, dass zwei Drittel der Strafe an einem bestimmten Datum erstanden seien und gleichzeitig erklärt wird, dass über das Gesuch um bedingte Entlassung zur Zeit materiell noch nicht entschieden worden sei, enthält blosser Hinweise. Verfügungsqualität kommt einem solchen Schreiben nicht zu⁴¹. Bei der Vergabe von Werbeflächen auf VBL-Bussen handelt die Stadt Luzern nicht verfügungsweise⁴². Da mit der Umbenennung einer Strasse – nach der Rechtsauffassung im Kanton Zürich – in der Regel keine verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung mit den Anstössern geregelt wird, geht einer solchen Anordnung die für die Anfechtbarkeit vorausgesetzte Verfügungsqualität ab. Im Kanton Luzern ist mit Blick auf Fragen des Rechtsschutzes eine andere Rechtslage massgebend⁴³. Blosser Hinweise auf die Rechtslage stellen keine

³¹ Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 1992, S. 36.

³² BGE 113 Ia 232.

³³ BGE 115 V 224; LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2a.

³⁴ BGE 121 II 473 ff.

³⁵ BVR 1986 S. 170 ff.

³⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 27 zu Art. 49 mit Hinweis.

³⁷ BGE 112 Ib 145 ff.

³⁸ LGVE 1997 II Nr. 4.

³⁹ LGVE 1998 II Nr. 55.

⁴⁰ LGVE 1999 II Nr. 49 Erw. 1e.

⁴¹ LGVE 2000 II Nr. 2 Erw. 2b.

⁴² Urteil P. vom 14.8.2000 = ZBI 2002, S. 95 ff. [Das Bundesgericht hat die dagegen geführte Beschwerde mit Entscheid vom 23.4.2001 abgewiesen: BGE 127 I 84 ff. [2P.173/2000].

⁴³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 11.3.2000, in: ZBI 2000, S. 80; hinsichtlich der Rechtslage im Kanton Luzern ist auf § 115 PBG hinzuweisen, dazu: LGVE 2003 III Nr. 20.

Verfügungen im Rechtssinne dar⁴⁴. Der Hinweis in einer Baueinstellungsverfügung, es werde Strafanzeige eingereicht, ist ebenfalls kein anfechtbarer Entscheid. Damit kommt der Gemeinderat in seiner Funktion als Baubewilligungsbehörde lediglich seiner Verpflichtung zur Anzeige von Übertretungen im Sinne von § 214 des luzernischen Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) nach. Gegen einen solchen Hinweis kann nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt werden⁴⁵. Hinweise auf illustrative Entscheide zum Verfügungsbegriff liessen sich beliebig weiter anführen⁴⁶. Die Schlaglichter auf die vielfältige Rechtsprechung erhellen, dass die Frage nach der Verfügungsqualität staatlichen Handelns im einen oder andern Fall nicht immer leicht zu beantworten ist.

Anfechtungsobjekt

Wie bereits erwähnt, ist die Verfügung das Einfallstor bzw. der Ausgangspunkt eines Anfechtungsstreitverfahrens⁴⁷. Sie bildet den eigentlichen Angelpunkt zwischen dem nichtstreitigen und dem streitigen Verwaltungsverfahren⁴⁸. Als Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung eine der Sachurteilsvoraussetzungen. Liegt keine Verfügung vor bzw. wurde keine erlassen, bedeutet dies gleichzeitig den Ausschluss der in den Verwaltungsrechtspflegegesetzen gewährleisteten Beteiligungsrechte in den Anfechtungsstreitverfahren⁴⁹. Die Verfügung bestimmt sodann den Rahmen oder die Begrenzung des Streitgegenstandes⁵⁰. Sie ist in dieser Hinsicht das eigentliche „Scharnier“ zwischen dem materiellen und dem formellen Recht⁵¹.

Demgegenüber kann „verfügungsfreies Staatshandeln“ dem Grundsatz nach in einem Anfechtungsstreitverfahren nicht überprüft werden. Dennoch sind ausnahmsweise Streitsachen denkbar, die – ungeachtet des Fehlens einer Verfügung – in einem Rechtsmittelverfahren materiell beurteilt werden können. Dahinter steht ein pragmatischer Ansatz⁵². So muss der Rechtssuchende bei einem hinreichenden Rechtsschutzbedürfnis u.U. die Möglichkeit haben, staatliches Handeln oder Nichthandeln auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen zu lassen, ungeachtet der Frage, welche Handlungsform sich die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient hat⁵³.

⁴⁴ Urteil W. vom 8.4.2002.

⁴⁵ LGVE 2002 II Nr. 42.

⁴⁶ Weitere illustrative Entscheide zum Verfügungsbegriff finden sich bei Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 35 B VII; ferner bei Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 27 ff. zu Art. 49; Merker Michael, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968, Zürich 1998 [nachfolgend zitiert: Merker], Rz. 17 ff. zu § 38.

⁴⁷ Statt vieler: Jaag, Kantonale Rechtspflege im Wandel, in: ZBI 1998, S. 508/509.

⁴⁸ Kölz/Bosshart/Röhl, Rz. 8 zu §§ 4-31; ferner illustrativ: ZBI 2002, S. 95 ff.

⁴⁹ Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, S. 105, Rz. 81.

⁵⁰ Rhinow/Koller/Kiss, Rn. 966, S. 186; ferner: Merker, Rz. 3 zu § 38; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 2 zu Art. 49.

⁵¹ Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 128.

⁵² Vgl. zum Ganzen: Richli Paul, Zum Rechtsschutz gegen verfügungsfreies Staatshandeln in der Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: AJP 12/1998, S. 1426 ff.

⁵³ Merker, Rz. 73 zu § 38; vgl. ferner Richli Paul, Zum verfahrens- und prozessrechtlichen Regelungsdefizit beim verfügungsfreien Staatshandeln, in: AJP 1992, S. 197 ff.

Die Lehre bemüht sich um griffigere Abgrenzungskriterien⁵⁴. Anzumerken ist, dass die Rechtsweggarantie⁵⁵ den gerichtlichen Rechtsschutz nicht generell auf tatsächliches Verwaltungshandeln öffnet⁵⁶. Mit andern Worten kann ein Realakt mit Blick auf die Rechtsweggarantie wohl auch inskünftig nicht generell mit Beschwerde angefochten werden⁵⁷. Im Übrigen muss die Diskussion über Anfechtungsobjekte aufmerksam weiter verfolgt werden.

Aus aktuellem Anlass ist in diesem Kontext insbesondere auf das voraussichtlich am 1. Januar 2007 in Kraft tretende Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz [BGG]) hinzuweisen, worin nunmehr unter Art. 82 lit. a (sowie Art. 90 BGG) ausdrücklich festgehalten ist, dass als Anfechtungsobjekte von Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten „Entscheide des öffentlichen Rechts“ in Frage kommen. Da das Bundesgericht im Rahmen der Einheitsbeschwerde nur kantonale letztinstanzliche gerichtliche Entscheide überprüfen wird (Art. 86 Abs. 2 BGG), hängt die Anfechtbarkeit von Akten davon ab, wie das Anfechtungsobjekt auf Stufe der Vorinstanzen bestimmt wird. Falls auch in der Zukunft nur Verfügungen Gegenstand einer Beschwerde bilden, müssen Betroffene im Hinblick auf einen Weiterzug gegebenenfalls weiterhin von Behörden eine anfechtbare Verfügung verlangen, sei es auch mal eine Feststellungsverfügung⁵⁸.

Immerhin wird beim Bundesgericht auch Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides geführt werden können (Art. 94 BGG). Dieser Hinweis ist von grosser Tragweite, denn wer zur Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen ebenfalls als Partei beteiligen können. Dieser Ansatz folgt dem Prinzip der „Einheit des Verfahrens“, das der Bundesgesetzgeber in Art. 110 Abs. 1 BGG ausdrücklich verankert hat.

Die Hinweise lassen deutlich erkennen, dass die Verfügung auch inskünftig das Einfallstor im Hinblick auf die Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Belange bleiben wird.

⁵⁴ Zur Diskussion: Hangartner Yvo, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2/2002, insbes. S. 146/147.

⁵⁵ vgl. Art. 29a BV

⁵⁶ Häner Isabelle, Rechtsschutz und Verwaltung, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 5, Grundrecht und Rechtsschutz, Zürich 2000, S. 29 mit Hinweis auf Kälin Walter, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, in: ZBI 1999, S. 57; vgl. ferner: Kley Andreas, St. Galler Kommentar zu Art. 29a BV, S. 417.

⁵⁷ Ziegler Philipp, Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Basel/Genf/München 2003, S. 337, mit Hinweis auf Kälin Walter, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, in: ZBI 1999, S. 49 ff, insbes. S. 57.

⁵⁸ BBI 2001 S. 4319.

Handlungsprinzipien

Eine einlässliche Darstellung des facettenreichen Verwaltungsverfahrens würde den Rahmen der Unterlagen sprengen. Immerhin sollen ausgewählte Handlungsprinzipien, die im Verwaltungsverfahren zu beachten sind, zur Sprache kommen. Erinnert wird in erster Linie an prägende Verfahrensmaximen. Einige haben in den Verfahrensordnungen des Bundes oder der Kantone ausdrücklich Eingang gefunden. Bei anderen handelt es sich um Leitlinien oder Grundsätze, nach denen sich eine Verfahrensordnung richtet⁵⁹. Nur besonders wichtige Entscheidungen des Gesetzgebers und teilweise auch der Praxis werden durch die Prozessmaximen beeinflusst. Sie geben dem Verfahren einen bestimmten Charakter, was auch erlaubt, sie bei unklaren oder lückenhaften Verfahrensordnungen als Auslegungshilfen heranzuziehen. Die Maximen geben Aufschluss über die Stellung der am Verfahren Beteiligten entweder 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 aber Elemente von zwei gegensätzlichen Maximen in sich vereinigen und dennoch ein sinnvolles Ganzes ergeben⁶⁰. Im Folgenden sollen wichtige Verfahrensgrundsätze skizziert werden. Bereits an dieser Stelle bleibt anzumerken, dass den Prozessmaximen, wenngleich mit Modifikationen, selbstverständlich auch in den Rechtsmittelverfahren grosses Gewicht zukommt. Auf den einen oder andern Aspekt wird bei Bedarf im Rahmen der Behandlung der Rechtsmittelverfahren zurück zu kommen sein.

Rechtsanwendung von Amtes wegen

In der Luzerner Verfahrensordnung ist das Prinzip der Rechtsanwendung von Amtes wegen in § 37 Abs. 2 VRG ausdrücklich verankert. Dieser Grundsatz ist der eigentliche Eckpfeiler für die materielle Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns. Der Grundsatz setzt beim verfassungsmässig verankerten Prinzip der Gesetzmässigkeit an⁶¹. Wollen die Behörden den Entscheid auf Rechtsnormen stützen, mit deren Anwendung die Parteien nicht rechnen mussten, so ist ihnen Gelegenheit zu geben, sich vorgängig dazu zu äussern⁶².

Amtsbetrieb

Als weitere Prozessmaxime ist der Amtsbetrieb zu erwähnen⁶³. 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

⁵⁹ Zum Ganzen: Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19 – 28, Rz. 63 ff.

⁶⁰ Kölz/Häner, S. 36; Rhinow/Koller/Kiss, S. 171 ff.).

⁶¹ vgl. Häfelin/Müller, N 370, S. 78.

⁶² Häfelin/Müller, N 1634, S. 346 mit Hinweisen.

⁶³ Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4 – 31, Rz. 24.

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 in diesem Sinne eine Konkretisierung im Verbot der Rechtsverzögerung.

Untersuchungsgrundsatz

Die Verwaltung hat einen rechtserheblichen Sachverhalt – Besonderheiten in Spezialerlassen vorbehalten – von Amtes wegen festzustellen (vgl. § 53 VRG). Das Verfahren ist mithin vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht. Danach hat die Verwaltung prinzipiell von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen⁶⁴. Nach dem Untersuchungsgrundsatz ist die verfügende Behörde demnach für die Beschaffung des entscheiderelevanten Tatsachenmaterials, d.h. für die Ermittlung des massgeblichen Sachverhalts verantwortlich⁶⁵. Der Untersuchungsgrundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Er findet seine Entsprechung in den verschiedenen Mitwirkungspflichten der ins Recht gefassten Verfahrensbeteiligten⁶⁶. Die Parteien haben mit anderen Worten an der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes beizutragen⁶⁷. 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 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 eingetreten⁶⁸.

Beweiswürdigung

Die Verwaltung hat sich unvoreingenommen davon zu überzeugen, ob sich die einer Verfügung zugrunde zu legenden 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 einbeziehen⁶⁹.

Die Beweisergebnisse sind alsdann nach Massgabe aller Umstände entsprechend ihrem Gewicht zu werten⁷⁰. Formelle Beweisregeln sind unzulässig. So darf beispielsweise

⁶⁴ Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983 [nachfolgend zitiert: Gygi], S. 206.

⁶⁵ Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19 – 28, Rz. 69.

⁶⁶ LGVE 1982 II Nr. 36 Erw. 3.

⁶⁷ § 55 Abs. 1 VRG.

⁶⁸ § 55 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 VRG; Häfelin Ulrich/Haller Walter, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002 [nachfolgend zitiert: Häfelin/Haller], Rz. 1630.

⁶⁹ Kölz/Bosshart/Röhl, Rz. 77 zu § 7 mit weiteren Hinweisen.

⁷⁰ Illustrativ: LGVE 1996 II Nr. 39.

se nicht verbindlich festgelegt werden, die Aussage von zwei Zeugen habe mehr 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 grundsätzlich abzunehmen sind. Davon darf im Rahmen der zulässigen vorweggenommenen (antizipierten) Beweiswürdigung 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 geändert.

In der Praxis stellt sich mitunter Frage, ob etwa einem Antrag auf Durchführung eines Augenscheines gefolgt werden muss. Augenscheine dienen ebenso wie andere Beweismassnahmen allein der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes, d.h. der Feststellung einer konkreten Gegebenheit im Hinblick auf einen zu treffenden Entscheid. 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 Projektes vor Ort abzuklären⁷¹. Generell ist anzumerken, dass die Behörde bei der Beweiswürdigung über einen beträchtlichen Ermessensspielraum verfügt⁷².

Vertrauensgrundsatz

Verwaltungsverfahren laufen häufig in recht komplexen Kommunikationsabläufen ab. Dem Grundsatz des Vertrauensschutzes kommt denn auch im Verfahrensrecht grosse Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist etwa 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 hat⁷³. Wer sich in dieser Weise beispielsweise auf eine falsche Rechtsmittelbelehrung verlassen hat, ist in seinem Vertrauen zu schützen⁷⁴. Mit 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 er-

⁷¹ Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 6. August 2003, Erw. 2; [im Internet abrufbar unter: 1A.3/2003].

⁷² BGE 122 V 162 Erw. 1d; vgl. ferner LGVE 1998 II Nr. 46 Erw. 6b mit weiteren Hinweisen.

⁷³ BGE 121 V 66; ferner: LGVE 1997 II Nr. 17 Erw. 4b; LGVE 1998 III Nr. 4 Erw. 5.

⁷⁴ BGE 117 Ia 297; Art. 38 VwVG, Art. 107 Abs. 3 OG; § 114 VRG.

kennen können⁷⁵. Auf der andern Seite sind auch die Rechtssuchenden in Verfahren dem Vertrauensgrundsatz verpflichtet. So haben sie beispielsweise ein Ausstandsbegehren sofort nach Kenntnis des Ausstandsgrundes zu stellen, ansonsten das Recht zur Geltendmachung verwirkt ist⁷⁶.

Zur Illustration sei an dieser Stelle das BG-Urteil 1P.254/2005 vom 30. August 2005 hingewiesen. Darin erachtete es das Bundesgericht mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben für unumgänglich, einem Einsprecher, der – glaubhaft – innerhalb der Einsprachefrist per E-Mail Widerspruch gegen eine Strafverfügung einreichte, Nachfrist anzusetzen zur Verbesserung der elektronischen Eingabe.

Rechtliches Gehör

In der Bundesverfassung⁷⁷ ist der Anspruch auf rechtliches Gehör als selbständiges Grundrecht ausdrücklich verankert⁷⁸. Er stellt einen wichtigen – und deshalb eigens aufgeführten – Teilaspekt des allgemeineren Grundsatzes des fairen Verfahrens dar⁷⁹. Die BV fasst die Verfahrensrechte im Anschluss an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum rechtlichen Gehör zusammen⁸⁰.

Der Sinn des rechtlichen Gehörs ist vielschichtig. Es dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. 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 beeinflussen⁸¹. Die Rüge, diese sich aus der Verfassung ergebenden Minimalgarantien seien verletzt, beurteilt das Bundesgericht im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde mit freier Kognition⁸².

Ein bedeutsamer Aspekt des rechtlichen Gehörs betrifft die Pflicht zur Begründung von Entscheiden, weshalb dieser Teilgehalt des Gehörsanspruchs hier kurz dargestellt werden muss.

⁷⁵ LGVE 1993 II Nr. 46; ZBI 1999, S. 80 ff.; bestätigt in Urteil R. vom 8.2.2002 Erw. 1c.

⁷⁶ BGE 117 Ia 323.

⁷⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁷⁸ Art. 29 Abs. 2 BV.

⁷⁹ BGE 129 I 88 Erw. 4.1 mit weiteren Hinweisen.

⁸⁰ Vgl. Müller Jörg Paul, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 510 mit Verweis auf BBI 1997 I 182; ferner: Rhinow, Die Bundesverfassung, S. 216/217).

⁸¹ Statt vieler: BGE 127 I 54, 124 I 242 Erw. 2, 122 I 55, 122 V 158; ferner: LGVE 1998 II Nr. 2 und 1997 II Nrn. 3 und 21 sowie 1995 II Nr. 37 Erw. 3a; ferner zu den Teilgehalten des Gehörsanspruchs: Hotz, St. Galler Kommentar, S. 404 ff.; Kölz/Bosshart/Röhl, Rz. 11 ff. zu § 8.

⁸² BGE 126 I 21 Erw. 2a.

Gemäss § 110 Abs. 1 lit. c VRG enthält die Ausfertigung eines Entscheides u.a. die Begründung, bestehend aus einer kurz gefassten Darstellung des Sachverhaltes, den Anträgen der Parteien sowie den Erwägungen. Das kantonale Recht entspricht den vom Bundesgericht zu Art. 29 Abs. 2 BV (bzw. früher zu Art. 4 alt BV) entwickelten Grundsätzen, verlangt aber zusätzlich, dass die Begründung an sich im Entscheid selbst enthalten sein muss. Durch die angemessene Begründung des Entscheids soll dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden, sich über die Tragweite eines Entscheids Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt⁸³. Die Begrüpfungspflicht zwingt die Behörden, ihre Motive offen zu legen. Dadurch werden sachfremde Motive tendenziell zurückgedrängt⁸⁴. Grundsätzlich werden an die Begründungsdichte keine allzu hohen Anforderungen gestellt⁸⁵. Es ist aber zu unterstreichen, dass komplexe Fragen oder Streitsachen, die der Behörde einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumen, nach möglichst überzeugenden Begründungen rufen⁸⁶.

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 ist⁸⁷.

Gehörsverletzung und Heilungspraxis

Der Anspruch ist – mit Blick auf die herrschende Lehre und Praxis – formeller oder selbständiger Natur⁸⁸. 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 nicht⁸⁹. Die formelle Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist im Übrigen der Grund dafür, dass Gerichte entsprechende Rügen in der Regel vor den anderen Vorbringen behandeln⁹⁰.

⁸³ LGVE 2000 III Nr. 12 Erw. 2 mit weiteren Hinweisen.

⁸⁴ Hotz, St. Galler Kommentar, S. 407.

⁸⁵ BGE 112 I 1a 107.

⁸⁶ Hotz, a.a.O., S. 408 mit weiteren Hinweisen; Häfelin/Müller, Rz 1707.

⁸⁷ LGVE 1999 II Nr. 3 Erw. 4; LGVE 2000 III Nr. 12 Erw. 2; Albertini, S. 424 f. mit weiteren Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts.

⁸⁸ Albertini, S. 449; Kölz/Bosshart/Röhl, Rz. 5 zu § 8; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 4 zu Art. 21 mit zahlreichen Verweisen.

⁸⁹ BGE 126 V 132 Erw. 2b, 124 V 183, 122 II 469; ZBI 1998, S. 377 Erw. 3b; LGVE 1997 II Nr. 3.

⁹⁰ BGE 126 V 132; ferner: Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts i.S. X c. Meliorationsgenossenschaft Greifensee vom 6. Juni 2003 [im Internet abrufbar unter 1P.44/2003].

Nach der Praxis des Bundesgerichts – der auch die Praxis des Luzerner Verwaltungsgerichts folgt – darf die Verletzung des Gehörsanspruchs geheilt werden, wenn der in erster Instanz 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 auch wahrnimmt und die Anhörung tatsächlich nachgeholt wird⁹¹. Es sei aber nicht verschwiegen, dass der Heilungspraxis in der Literatur Kritik erwachsen ist⁹².

Diskussionen zu den vielgestaltigen Aspekten des rechtlichen Gehörs nehmen in der Praxis breiten Raum ein. Unter diesen Umständen drängt es sich auf, die Leitlinien der Rechtsprechung anhand ausgewählter Entscheide noch einmal zu rekapitulieren.

Praxis zum Gehörsanspruch

- Eine Partei hat Anspruch, zu einem Augenschein eingeladen zu werden. Zusammenfassung der Praxis⁹³.
- Eine Partei hat Anspruch auf umfassende Orientierung im Verfahren, wozu insbesondere das Akteneinsichtsrecht gehört⁹⁴.
- Anforderungen an die Begründung eines Steuereinspracheentscheides⁹⁵.
- Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur⁹⁶.
- Kein Gehörsanspruch im Rechtssetzungsverfahren⁹⁷.
- Verhältnis zwischen Gehörsanspruch und antizipierter Beweiswürdigung⁹⁸.
- Heilungsmöglichkeit⁹⁹.

Mit diesen Hinweisen soll es mit Bezug auf das nichtstreitige Verwaltungsverfahren einstweilen sein Bewenden haben. Im Folgenden gilt die Aufmerksamkeit den streitigen Verfahren, namentlich dem verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren, dem Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sowie der verwaltungsgerichtlichen Klage.

Streitiges Verwaltungsverfahren

Können legitimierte Verfahrensbeteiligte – wer dazu gezählt werden kann, wird darzustellen sein – eine verbindlich gewordene Anordnung bei einer Verwaltungsbehörde anfechten, leiten diese das streitige Verwaltungsverfahren ein. Ein Rechtsstreit ist nunmehr deshalb gegeben, weil eine Differenz in der Auffassung der Beteiligten vorliegt

⁹¹ LGVE 1998 II Nr. 3 Erw. 3c mit weiteren Hinweisen.

⁹² Vgl. dazu die Hinweise in LGVE 1997 II Nr. 3 und 21; ferner: Häfelin/Müller, Rz. 1711; Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, in: ZBI 1998, S. 97 ff.; Kölz/Bossart/Röhl, Rz. 2 ff. zu § 8 mit zahlreichen weiteren Verweisen.

⁹³ LGVE 1995 II Nr. 37.

⁹⁴ Zum Akteneinsichtsrecht: BGE 127 I 151 Erw. 4; 121 I 225 ff.

⁹⁵ LGVE 1993 II Nr. 17.

⁹⁶ BGE 121 I 232.

⁹⁷ BGE 121 I 232.

⁹⁸ BGE 121 I 112 Erw. 3a.

⁹⁹ BGE 124 II 138 Erw. 2d.

und sie diese in einem rechtlich geordneten Verfahren austragen können. Die Meinungsverschiedenheit ergibt sich daraus, dass die Betroffenen oder andere zum Verfahren Legitimierte die Recht- oder Zweckmässigkeit der von der Verwaltungsbehörde erlassenen Verfügung bestreiten.

Verwaltungsinterner Rechtsschutz

Bei der verwaltungsinternen Rechtspflege wird der Streit durch eine Behörde erledigt, die in die „Verwaltungshierarchie“ eingebunden, also nicht verwaltungsunabhängig ist. Die umfassende Rechts- und Ermessenskontrolle in der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege gewährleistet eine volle Überprüfung der angefochtenen Verfügungen und eine einheitliche Führung der Verwaltung durch die Oberbehörde¹⁰⁰. Die Bedeutung der verwaltungsinternen Rechtspflege ist mit dem Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes zurück gedrängt worden. Immerhin sei daran erinnert, dass die von der Luzerner Verfassung vorgegebene Verwaltungsaufsicht (vgl. etwa § 63 Abs. 1 der Staatsverfassung des Kantons Luzern) im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege besonders sachgerecht wahrgenommen werden, zumal die übergeordnete Behörde, wie bereits eingangs erwähnt, via Beschwerdeverfahren mitunter überhaupt erst hinreichende Kenntnis von allfälligen Mängeln der Praxis oder der angewendeten Rechtsnormen erhält und dadurch in die Lage versetzt wird, bei Bedarf zielgerichtete Korrekturen vorzunehmen¹⁰¹.

Im Übrigen kann, was die Vorzüge des verwaltungsinternen Rechtsschutzes anbelangt, auf die einleitenden Hinweise und das dort zitierte Schrifttum verwiesen werden. Prinzipiell alles, was bereits unter den Verfahrensgrundsätzen im Verwaltungsverfahren zur Darstellung gebracht wurde, ist auch im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren von zentraler Bedeutung. Immerhin gilt es herauszustreichen, dass der Mitwirkungspflicht der Parteien im Rechtsmittelverfahren noch stärkere Beachtung geschenkt werden muss. Die angesprochene Obliegenheit nimmt die am Rechtsmittelverfahren beteiligten Parteien in besonderer Weise in die Pflicht. Angesprochen ist das „Rügeprinzip“. Weil ihm im Rechtsmittelverfahren herausragende Bedeutung zukommt, verdient es eine besondere Darstellung. Darauf wird zurückzukommen sein. Zunächst sind indes Hinweise zu den Sachurteilsvoraussetzungen angezeigt.

Sachurteilsvoraussetzungen

Die Verwaltungsbeschwerde ist ein Anfechtungsstreitverfahren. Dieses kann nur unter besonderen Voraussetzungen ergriffen werden. Andernfalls tritt die Beschwerdeinstanz auf die Verwaltungsbeschwerde nicht ein, bzw. nimmt eine materielle Beurteilung der Streitsache nicht vor und fällt folglich keinen Sachentscheid. Entsprechende Voraussetzungen werden als Prozessvoraussetzungen bzw. besser als Sachurteilsvoraussetzun-

¹⁰⁰ Zum Ganzen: Attilio Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Diss. Zürich 1991.

¹⁰¹ Häfelin/Müller, N 1738.

gen bezeichnet. Bevor die Beschwerdeinstanz eine Streitsache materiell beurteilt, prüft sie die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen. Die luzernische Verfahrensordnung listet diese Voraussetzungen in § 107 Abs. 2 VRG auf. Fehlt eine Voraussetzung für einen Sachentscheid, so tritt die Behörde, wie gesagt, auf die Sache der prozessführenden Partei nicht ein¹⁰².

§ 107 Abs. 2 VRG erwähnt folgende Sachurteilsvoraussetzungen:

- Zuständigkeit der angerufenen Behörde;
- Partei- und Verfahrensfähigkeit der Parteien;
- Vertretungsbefugnis der Parteivertreter;
- Befugnis zur Rechtsvorkehr;
- frist- und formgerechte Rechtsvorkehr;
- dass in der gleichen Sache kein anderes Verfahren hängig ist;
- dass in der gleichen Sache keine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist, dessen Änderung oder Aufhebung der angerufenen Behörde nicht zusteht.

Generell kann zwischen allgemeinen und besonderen Sachurteilsvoraussetzungen unterschieden werden. Die allgemeinen Sachurteilsvoraussetzungen sind für jedes Prozessverfahren massgebend; die besonderen haben nur für bestimmte Verfahren oder Verfahrensabschnitte Bedeutung. Hauptbeispiel für besondere Prozessvoraussetzungen sind die Rechtsmittelvoraussetzungen. Die Rechtsmittelbehörde prüft die Sachurteilsvoraussetzungen vorzugsweise anhand einer Checkliste. Im Folgenden werden bedeutsame Sachurteilsvoraussetzungen kurz dargestellt.

Kostenvorschuss / unentgeltliche Rechtspflege

§ 195 Abs. 1 VRG sieht vor, dass die Behörde von der Partei, die das Verfahren in Gang setzt, einen Kostenvorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen kann. Die Verpflichtung zur Leistung eines Kostenvorschusses steht nicht im Widerspruch zur EMRK¹⁰³. Für die Leistung des Kostenvorschusses wird eine Frist angesetzt. Die Aufforderung wird mit der Androhung verbunden, dass auf die Rechtsvorkehr nicht eingetreten wird, sofern der Kostenvorschuss nicht oder nicht fristkonform bezahlt wird¹⁰⁴.

Ausgenommen von der Vorschusspflicht sind Beschwerdeführer, bei denen die Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege erfüllt sind. Dieser Anspruch ist auf Verfassungsebene ausdrücklich in Art. 29 Abs. 3 BV garantiert¹⁰⁵. Das Institut der "unentgeltlichen Rechtspflege" umfasst zwei Komponenten: Die unentgeltliche Prozessführung

¹⁰² § 107 Abs. 3 VRG.

¹⁰³ BGE 124 I 244 mit Hinweisen.

¹⁰⁴ § 195 Abs. 2 VRG; vgl. Urteil vom 1.6.2005 [1P.306/2005].

¹⁰⁵ BGE 127 I 205 Erw. 3b; ferner: Hotz, St. Galler Kommentar zur BV, N 42 ff. zu Art. 29.

bezieht sich auf die ordentlichen Verfahrenskosten, die unentgeltliche Verbeiständung meint die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes¹⁰⁶.

Auch im kantonalen Verfahrensrecht findet sich eine analoge ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die unentgeltliche Rechtspflege. Gemäss § 204 Abs. 1 VRG befreit die Behörde eine bedürftige Partei auf ihr begründetes Gesuch ganz oder teilweise von der Kosten- und Vorschusspflicht. Weiter wird in § 204 Abs. 2 VRG festgehalten, dass die Behörde einer bedürftigen Partei auf begründetes Gesuch hin einen nach dem Anwalts-gesetz zur Parteivertretung zugelassenen Anwalt zuweist. Nach Massgabe von § 204 Abs. 3 VRG gehen die Anwaltskosten zu Lasten der Gerichtskasse, wenn keine Gegenpartei dafür aufkommt. Die Partei hat später der Gerichtskasse Ersatz zu leisten, wenn sie dazu imstande ist.

Wohl bestimmt sich der Umfang des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege zunächst nach den Vorschriften des kantonalen Rechts. Dabei darf der unmittelbar aus Art. 29 Abs. 3 BV hergeleitete verfassungsmässige Anspruch selbstverständlich nicht eingeschränkt werden. Dieser Anspruch ist vielmehr massgebend, falls das kantonale Recht der bedürftigen Partei nicht in ausreichendem Masse die Möglichkeit sichert, ihre Rechte zu wahren¹⁰⁷.

Eine Person ist bedürftig, wenn sie nicht in der Lage ist, für die Prozesskosten aufzukommen, ohne dass sie Mittel beanspruchen müsste, die zur Deckung des Grundbedarfs für sie und ihre Familie notwendig sind¹⁰⁸. Auszugehen ist hierbei von den Richtlinien über die Bemessung des betriebsrechtlichen Existenzminimums. Bei der Prüfung des Gesuchs ist auf die aktuellen finanziellen Verhältnisse abzustellen, wobei mit Sicherheit bevorstehende zukünftige Veränderungen mit zu berücksichtigen sind. Für den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ist es im Übrigen nicht ausschlaggebend, ob eine bedürftige Person ihre knappen Finanzen für überflüssige Ausgaben verwendet. Für die Befreiung von Gerichtskosten reicht die Bedürftigkeit aus.

Für den Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung werden drei kumulative Voraussetzungen verlangt: finanzielle Bedürftigkeit des Gesuchstellers, sachliche Notwendigkeit der Verbeiständung sowie Nichtaussichtslosigkeit des vom Gesuchsteller verfolgten Verfahrenszieles¹⁰⁹. Die Notwendigkeit eines Rechtsbeistandes ist aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles und der Eigenheiten der anwendbaren kantonalen Verfahrensvorschriften zu beurteilen¹¹⁰. Falls das in Frage stehende Verfahren besonders stark in die Rechtsstellung des Bedürftigen eingreift, ist die Bestellung eines Rechtsbeistandes nach der Praxis des Bundesgerichts grundsätzlich geboten. Die Tatsache, dass

¹⁰⁶ Rhinow/Koller/Kiss, Rn. 236.

¹⁰⁷ BGE 122 I 50, 120 Ia 14 Erw. 3a mit Hinweisen.

¹⁰⁸ BGE 127 I 205 Erw. 3b mit Hinweisen.

¹⁰⁹ ZBI 2002, S. 217.

¹¹⁰ vgl. BGE 117 Ia 281 Erw. b/bb.

ein Verfahren unter der Oficialmaxime steht, vermag einen Anspruch auf eine unentgeltliche Verbeiständung nicht auszuschliessen¹¹¹.

Parteifähigkeit

Eine Rechtsvorkehr setzt – was in aller Regel als selbstverständlich erscheint und nur selten zu Diskussionen Anlass gibt – Parteifähigkeit voraus. Parteifähig ist, wer im Verfahren als Partei auftreten kann¹¹². Gemäss § 17 VRG gilt als Partei, wer einen Entscheid anbegehrt oder durch einen Entscheid betroffen werden soll. Unter dem Ausdruck "betroffen werden" versteht die Praxis des Verwaltungsgerichts - jedenfalls bei Verfahren die von kantonalem Recht beherrscht werden - ein "in der Rechtsstellung betroffen sein". Beeinflusst ein Entscheid voraussichtlich die Rechtsstellung 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). Als beiladungsberechtigter Dritter gilt nur, wer in seiner Rechtsstellung durch den Entscheid voraussichtlich beeinflusst werden kann¹¹³. Ein Rechtssubjekt ist in seiner Rechtsstellung betroffen, wenn ihm gegenüber durch Entscheid Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden¹¹⁴. Es muss also eine direkte Wirkung auf die Rechtsbeziehung zwischen den Hauptparteien und den beigeladenen in Aussicht stehen. Um festzustellen, ob ein Entscheid die Rechtsstellung eines Dritten beeinflusst, muss die Tragweite der anzuwendenden Norm und des zu erlassenden Entscheides abgeklärt werden¹¹⁵.

Partei- und damit beschwerdefähig sind grundsätzlich nur Einzelpersonen und Personenverbindungen mit eigener juristischer Persönlichkeit. Ebenfalls zugelassen werden die Kollektiv- und die Kommanditgesellschaft (Art. 562 u. Art. 602 OR) und die Konkursmasse. Die Gesamthandsverhältnisse, wozu die Erbengemeinschaft gehört, bilden eine notwendige Streitgenossenschaft.

Bei der Stockwerkeigentümergeinschaft sind die einzelnen Stockwerkeigentümer je einzeln zur Beschwerdeführung berechtigt, sofern sie ein ausreichendes eigenes Interesse an der selbständigen Anfechtung des Entscheides haben¹¹⁶. Die verfahrensrechtliche Stellung der Vertretung der Stockwerkeigentümergeinschaft muss unter dem Titel „Prozessfähigkeit“ untersucht werden.

¹¹¹ Kley-Struller Andreas, Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, in: AJP 2/1995, S. 182 mit Hinweisen.

¹¹² LGVE 1997 II Nr. 47 Erw. 1a.

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

¹¹⁴ LGVE 1981 II Nr. 42.

¹¹⁵ LGVE 1983 II Nr. 5; zutreffend ferner: LGVE 1989 III Nr. 6.

¹¹⁶ Gygi, Bundesrechtspflege, S. 183.

Nicht rechtsfähig ist die einfache Gesellschaft und die unselbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts, Behörden, Ämter und Dienststellen, die für ein Gemeinwesen handeln. Immerhin kann das Gesetz für bestimmte Verfahren Behörden als beschwerdebefugt bezeichnen¹¹⁷.

Prozessfähigkeit

Prozessfähigkeit bedeutet die Fähigkeit, ein Verfahren selbst zu führen oder durch eine gewählte Vertretung führen zu lassen. Die Prozessfähigkeit entspricht der zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit¹¹⁸.

Urteilsfähige Unmündige oder Entmündigte sind u.a. insofern als handlungs- bzw. prozessfähig anzusehen, als es um Rechte geht, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen (Art. 19 ZGB).

In der Praxis gibt etwa die Frage der Prozessfähigkeit der Stockwerkeigentümergeinschaft zu diskutieren. Es handelt sich dabei um eine Organisation, deren Zweck die Verwaltung der gemeinschaftlichen Liegenschaft bildet. Nach Massgabe des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) ist sie im Rahmen dieses Zweckes prozessfähig (Art. 712I Abs. 2 ZGB). Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere Bestrebungen zur Erhaltung der im Stockwerkeigentum stehenden Gebäude, jedenfalls soweit diese im gemeinsamen Interesse notwendig sind. Dazu zählt der Verkehr mit Behörden. Zu erwähnen sind insbesondere prozessuale Handlungen im Rahmen von bau- und planungsrechtlichen Verfahren, soweit das der Verwaltung anvertraute Stockwerkeigentum betroffen ist¹¹⁹. Damit wird deutlich, dass sich die Stockwerkeigentümergeinschaft beispielsweise durch ihre Verwaltung mittels Einsprache gegen ein Bauvorhaben in der Nachbarschaft zur Wehr setzen kann¹²⁰. Anders als bei der Einsprache verfügt die Verwaltung der Stockwerkeigentümergeinschaft allerdings nicht ohne weiteres über eine gesetzliche Vertretungsbefugnis in Justizverfahren¹²¹.

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 Verwaltungsgericht nur die nach dem Gesetz über das Anwaltspatent und die Parteivertretung (Anwaltsgesetz [SRL Nr. 280]) vom 4. März 2002 zur Parteivertretung zugelassenen Anwälte berechtigt, ausgenommen in

¹¹⁷ zum Ganzen: LGVE 2000 II Nr. 9.

¹¹⁸ § 19 Abs. 1 VRG; LGVE 1997 II Nr. 47.

¹¹⁹ BG-Urteil vom 19.9.2001 [1 P.365/2001].

¹²⁰ Amédéo Wermelinger, Das Stockwerkeigentum, Zürich 2004, N 72 ff. zu Art. 712t ZGB.

¹²¹ Urteil A. vom 8.2.2005 [V 04 202].

Streitsachen, welche öffentlich-rechtliche Abgaben, Schatzungen oder die Sozialversicherung betreffen.

Fristkonformität

Soweit das kantonale oder eidgenössische Recht nichts anderes vorschreibt, beträgt die Beschwerdefrist gegen einen Endentscheid im Kanton Luzern 20 Tage seit Eröffnung; bei Zwischenentscheiden beträgt die Frist 10 Tage seit Eröffnung¹²². Diese Fristen werden bei Anwälten als bekannt vorausgesetzt. Eine falsche Fristangabe in einer Rechtsmittelbelehrung verschafft diesbezüglich bei einem Anwalt also keine Vertrauensgrundlage¹²³.

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 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 anwendbar¹²⁴.

Exkurs: Das Verwaltungsgericht stellt eine verpasste Rechtsmittelfrist nur unter den in § 36 Abs. 1 und 2 VRG erwähnten Voraussetzungen wieder her. Von dieser Rechtswohltat kann nur profitieren, wer darlegt, er sei unverschuldet abgehalten worden, rechtzeitig zu handeln. Wer die Rechtsmittelfrist beispielsweise verpasst, weil er davon ausgeht, der Entscheid sei richtig, wird selbstredend nicht unverschuldet davon abgehalten, rechtzeitig zu handeln¹²⁵.

Bestandteile der Beschwerde

Die Rechtsmittelschrift hat Antrag und Begründung zu enthalten (§ 133 Abs. 1 VRG). Zur Auslegung des Sinnes eines zu wenig bestimmten Begehrens kann auf die Begrün-

¹²² § 130 VRG; vgl. LGVE 2002 II Nr. 43.

¹²³ LGVE 1993 II Nr. 46.

¹²⁴ BGE 127 I 34 Erw. 2a/aa.

¹²⁵ LGVE 1982 II Nr. 35.

derung zurückgegriffen werden¹²⁶. Enthält die Rechtsschrift Mängel, setzt die Behörde dem Eingabesteller eine angemessene Nachfrist zur Einreichung einer verbesserten Rechtsschrift¹²⁷. Als unleserlich bzw. unverständlich kann etwa auch weitschweifige Beschwerdeschrift gelten. Gemeint sind langatmige Ausführungen und Wiederholungen bezüglich einzelner Tat- und Rechtsfragen, die aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse zur Wahrung eines Anspruchs nicht erforderlich sind oder sich in keiner Weise auf das Thema des Verfahrens beziehen¹²⁸.

Anzumerken ist ferner, dass ein reines „Fristerstreckungsgesuch“ keine verbesserungsfähige Rechtsschrift darstellt¹²⁹. Eine Nachfrist zur Verbesserung einer Rechtsschrift kann nicht dazu dienen, überhaupt erst eine sachbezügliche Begründung nachzuliefern¹³⁰. Wer also bloss ein "Fristerstreckungsgesuch" einreicht, erhält keine Nachfrist zur Verbesserung. Werden die beanstandeten Mängel der Rechtsschrift nicht oder nicht ausreichend verbessert, tritt das Verwaltungsgericht auf die Rechtsvorkehr androhungsgemäss nicht ein. Per Telefax oder elektronischer Post (E-Mail) übermittelte Rechtsschriften sind rechtlich an sich unbeachtlich. Gegebenenfalls ist die Behörde indes unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben gehalten, Nachfrist zur Verbesserung zu gewähren¹³¹.

In einer korrekten Rechtsmittelschrift finden sich regelmässig die folgenden Bestandteile: Bezeichnung des Rechtsmittels (Verwaltungsbeschwerde), Name und Adresse der prozessführenden Partei und seines (allfälligen) Rechtsvertreters, gegebenenfalls Name und Adresse der Gegenpartei und seines (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).

Beschwerdebefugnis

Ein Sachentscheid setzt namentlich die Befugnis zur Rechtsvorkehr voraus¹³². Nach Massgabe von Art. 98a Abs. 3 OG haben die Kantone für Streitigkeiten des Bundesverwaltungsrechts, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können, bereits auf kantonaler Ebene Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe mindestens im gleichen Umfang wie für die eidgenössische Verwal-

¹²⁶ LGVE 1988 II Nr. 29 Erw. 3a.

¹²⁷ § 135 Abs. 2 VRG; vgl. BG-Urteil 1A.110/2005 vom 26.8.2005.

¹²⁸ ZBI 103 [2002], S. 606.

¹²⁹ LGVE 1990 III Nr. 5.

¹³⁰ LGVE 1997 II Nr. 48 Erw. 2.

¹³¹ LGVE 1996 I Nr. 19; vgl. BG-Urteil 1A.110/2005 vom 26.8.2005.

¹³² § 107 Abs. 2 lit. d VRG.

tungsgerichtsbeschwerde zu gewährleisten¹³³. Die Einhaltung dieser Vorschrift prüft das Bundesgericht mit freier Kognition¹³⁴. Wer gemäss Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist, muss mit andern Worten auch im kantonalen Rechtsmittelverfahren zum Weiterzug berechtigt sein¹³⁵.

Art. 103 lit. a OG hat folgenden Wortlaut: "Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat¹³⁶." Ein Rechtsschutzinteresse besitzt also, wer durch unrichtige Rechtsanwendung in höherem Masse als jedermann beeinträchtigt ist, weil er eine besondere, beachtenswerte nahe Beziehung zur Streitsache hat. Richtschnur ist der praktische Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde 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 hätte. Eine begrifflich fassbare Eingrenzung der Legitimation (Dritter) gibt es nicht. In Grenzfällen verbleibt ein Beurteilungsspielraum¹³⁷. Die Beschwerdebefugnis hinsichtlich des Verfügungsadressaten bietet in der Regel keine Mühe. Demgegenüber stellen sich bei Dritten immer wieder heikle Fragen.

Steht die Anwendung von selbständigem kantonalem Recht zur Debatte und wird die Umschreibung der Beschwerdebefugnis nicht in einem Spezialerlass eigens umschrieben, findet hierauf § 129 lit. a VRG Anwendung. Nach dieser Bestimmung sind Parteien und beiladungsberechtigte Dritte des vorinstanzlichen Verfahrens zur Beschwerde befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse dartun. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts ist die Beschwerdelegitimation in Verfahren, die ausschliesslich von kantonalem Recht beherrscht sind und in denen sich keine besonderen Vorschriften zur Beschwerdelegitimation finden, enger definiert als die Beschwerdebefugnis gemäss Art. 103 lit. a OG. Dritte sind in derartigen (rein) kantonalen Verfahren zur Beschwerde nur legitimiert, wenn sie „in ihrer Rechtsstellung“ betroffen sind¹³⁸. Es soll nicht verschwiegen werden, dass diese Praxis indes nicht unumstritten ist. Abgesehen davon gestaltet sich der Wirkungskreis für derartige Verfahren zusehends enger. Es kommt hinzu, dass die Relevanz gerade im Kontext zum Planungs- und Baurechts ohne Belang ist¹³⁹.

¹³³ BGE 130 V 362 Erw. 3.2 mit Verweis auf BGE 130 V 390 f. Erw. 2.2; ferner: BGE 127 II 268 Erw. 2a; 126 II 28 Erw. 2b.

¹³⁴ BGE 127 II 268.

¹³⁵ BGE 122 II 132, 121 II 174.

¹³⁶ vgl. Ulrich Zimmerli/Walter Kälin/Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2003, S. 100 ff.; Philipp Ziegler, Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Diss. Basel 2003, S. 150 ff.; Fritz Gygi, Vom Beschwerderecht in der Bundesrechtspflege, in: recht 1986 S. 8 ff.

¹³⁷ Ziegler Philipp, Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Diss. Basel 2003, S. 155.

¹³⁸ LGVE 1983 II Nr. 35 Erw. 1.

¹³⁹ Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.6.1979 (RPG); § 207 Abs. 1 lit. a PBG.

Eine einlässliche Darstellung der zuweilen komplexen Probleme im Zusammenhang mit Fragen nach der Beschwerdebefugnis würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Einzelne, in der Praxis immer wieder zur Diskussion Anlass gebende Aspekte dürfen aber nicht übergangen werden. Sie sind sodann auch bei der Behandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beachten, sollen indes bereits an dieser Stelle dargestellt werden.

Zunächst lenken wir die Aufmerksamkeit auf die in der Praxis häufig auftretende Frage der Beschwerdebefugnis von Nachbarn im Bereich des Planungs- und Baurechts. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts¹⁴⁰ ist der Nachbar zur Beschwerde befugt, wenn er in einer für die vorgebrachte Rüge relevante örtliche Beziehung zum Bauobjekt steht und der Ausgang des Verfahrens seine Interessen beeinträchtigen kann. Besonderes Augenmerk ist mithin auf den Beziehungszusammenhang zu werfen¹⁴¹. In den letzten Jahren hatten die Gerichte häufig die Frage nach dem Kreis von Beschwerdeberechtigten zu klären, die sich gegen Mobilfunkantennen zur Wehr setzen wollten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die in der Nähe einer projektierten Mobilfunkanlage wohnenden Personen durch die davon ausgehenden Strahlen in besonderer Weise betroffen und daher zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt¹⁴².

Exkurs: Ideelle Verbandsbeschwerde

Ein weiteres Thema, das in letzter Zeit wiederholt Kontroversen ausgelöst hat, betrifft das ideelle Verbandsbeschwerderecht. Eine umfassende Darstellung dieser Materie würde den Rahmen der Unterlagen sprengen. Ein knapper Streifzug soll genügen. In Bezug auf Bundesrecht sei auf Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) sowie auf Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) verwiesen. Mit Blick auf das luzernische Recht tritt § 207 Abs. 1 lit. c und d des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) ins Blickfeld.

Das in den zitierten bundesrechtlichen Bestimmungen verankerte Beschwerderecht kommt gegebenenfalls besonderen gesamtschweizerischer Organisationen zu. Es kann hierzu auf den Anhang zur Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (SR 814.076) hingewiesen werden. Gesetzliche Grundlagen dieser Verordnung sind Art. 12 Abs. 2 NHG sowie Art. 55 Abs. 2 USG.

Kurz noch einige Hinweise zur Verbandsbeschwerde im Bereich des Natur- und Heimatschutzes: Entsprechende Beschwerden richten sich zunächst gegen Verfügungen,

¹⁴⁰ illustrativ LGVE 2000 II Nr. 19 mit zahlreichen weiteren Hinweisen.

¹⁴¹ Hänni, S. 545 ff.; vgl. ferner: illustrativ: BG-Urteil 1A.98/1994 vom 28.3.1995 = ZBI 1995, S. 527 ff.; ferner: BG-Urteil 1A.54/2005 vom 15.8.2005 Erw. 2.7.1 mit Hinweisen auf: BGE 121 II 174 ff. Erw. 2b und Pra 87/1998 Nr. 5 Erw. 3a; Urteil S. vom 7.9.2005 [V 03 345].

¹⁴² URP 2001 S. 155 ff.; Praxis 2001 Nr. 45; ZBI 2002 S. 105 ff.

die in Erfüllung einer Bundesaufgabe erlassen worden sind. Um als "Bundesaufgabe" zu gelten, genügt es nicht, dass eine Verfügung in Erfüllung von Art. 2 lit. a, b oder c NHG ergangen ist. Die Praxis verlangt zusätzlich eine unmittelbare Auswirkung der betreffenden Verfügung auf Aspekte im Kontext zu Natur- und Heimatschutz.

Wie angetönt, steht das Verbandsbeschwerderecht bestimmten gesamtschweizerischen Organisationen auch in Bezug auf Belange des Umweltschutz offen. Eine Schranke gilt es hierbei im Auge zu behalten: So hat sich die Verbandsbeschwerde im Bereich des Umweltschutzrechtes auf die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen zu beziehen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 9 USG erforderlich ist¹⁴³. Ein weiterer wichtiger Aspekt muss angemerkt werden. Die gesamtschweizerischen Organisationen müssen sich bereits im Einspracheverfahren als Partei konstituiert haben, falls sie den Instanzenzug gegen Bewilligungen ihres Erachtens die Umwelt zu stark belastende Projekte führen wollen. Es kann hierbei auf Art. 55 Abs.5 USG sowie § 207 Abs 2 PBG hingewiesen werden.

Beschwerderecht von Konkurrenten

Immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt ferner die Frage nach einer Beschwerdebefugnis von Konkurrenten¹⁴⁴. Das Bundesgericht hat hiezu festgehalten, dass es nicht willkürlich ist, auf die Beschwerde von Konkurrenten nicht einzutreten, mit welcher diese beispielsweise die Rechtmässigkeit einer Apothekenbewilligung für eine Versandapotheke bestreiten¹⁴⁵. Das Luzerner Verwaltungsgericht hat entschieden, dass eine Konkurrenzsituation jedenfalls nicht zu einer Beschwerde im Bereich des Planungs- und Baurechts legitimiert¹⁴⁶. Ein weiterer illustrativer Entscheid betrifft Konkurrenten von Gaststätten. Der Regierungsrat hat entschieden, dass Dritte, zu denen etwa Konkurrenten von Gastgewerbebetrieben zählen, zu einer Beschwerde nur befugt sind, sofern sie in ihrer „Rechtsstellung“ betroffen sind. Die Inhaber eines Gastgewerbebetriebes werden durch die Erteilung einer Wirtschaftsbewilligung inklusive Änderung der Betriebsanschrift für einen Konkurrenzbetrieb indes nicht unmittelbar in ihrer Rechtsstellung betroffen. Damit geht ihnen die Befugnis zur Beschwerdeführung ab¹⁴⁷.

¹⁴³ Art. 55 Abs. 1 USG; Astrid Epiney / Kaspar Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, Bern 2003, S. 35.

¹⁴⁴ Glanzmann-Tarnutzer Lucrezia, Die Legitimation des Konkurrenten zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, Diss. St. Gallen 1997.

¹⁴⁵ BGE 125 I 7; kritisch dazu: ZBI 1999, S. 442.

¹⁴⁶ LGVE 1997 II Nr. 12, bestätigt in: LGVE 1998 II Nr. 16.

¹⁴⁷ LGVE 2004 III Nr. 21.

Legitimationspraxis

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

- Aktualität des Rechtsschutzinteresses: LGVE 1982 II Nr. 32; LGVE 1994 II Nr. 1.
- Rechtsschutzinteresse des Nachbarn in Bausachen: LGVE 1991 II Nr. 3; 1983 II Nr. 34.
- Rechtsschutzinteresse bezüglich der Rüge, die AZ sei überschritten, bejaht: LGVE 1982 II Nr. 38.
- Rechtsschutzinteresse verneint bei einem weit entfernten 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, entsprechende 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.
- Die Frage der Legitimation des Nachbarn stellt sich bei jedem Einwand gegebenenfalls wieder anders und soll rügespezifisch gesondert geprüft werden: LGVE 1997 II Nr. 9.
- 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.
- Weder der Gemeinderat noch die Einwohnergemeinde sind legitimiert, Entscheide des Regierungsrates im Zusammenhang mit Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz anzufechten: LGVE 1995 II Nr. 38.
- 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, Verwal-

tungsgerichtsbeschwerde zu erheben, ist an die vorgängige Einreichung einer Einsprache geknüpft: LGVE 2000 II Nr. 9.

- Grenzen der Beschwerdebefugnis von Nachbarn in Bausachen, illustrativ: LGVE 2000 II Nr. 19.
- Zum Kreis der beschwerdeberechtigten Nachbarn von Standorten für Mobilfunkantennen: Urteil L. vom 16.4.2002.
- 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 setzen will und geltend macht, als Restaurantbesitzer werde er während der Sportveranstaltung („Inline-Skating Marathon“) möglicherweise eine Einkommenseinbusse erleiden: V-Urteil B. vom 14.5.2004 [V 03 196].
- 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: V-Urteil H. vom 15.11.2004, Erw. 2a [V 03 213/218].
- Das Verwaltungsgericht bejaht (in grundsätzlicher Hinsicht) gleichzeitig die Legitimation bei einem andern Nachbarn in einer Distanz von ca. 140-170 Metern in Bezug auf Befürchtungen von Geruchsmissionen bei einer Schweinescheune: VG-Urteil H. vom 15.11.2004, Erw. 2b [V 03 213/218].

Rügeprinzip

Wie erwähnt, ist im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren (und wohl noch ausgeprägter im Verwaltungsjustizverfahren) das Rügeprinzip zu beachten. Dieses besagt, dass die Beschwerdeinstanz nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist. Im Prinzip prüft die Rechtsmittelbehörde nur die vorgebrachten Beanstandungen¹⁴⁸. Nach ständiger Rechtsprechung (des Verwaltungsgerichts) muss die prozessführende Partei im Rechtsmittelverfahren ausführen, in welchen Punkten der angefochtene Entscheid aufzuheben oder abzuändern ist¹⁴⁹. Daran ändert auch der Untersuchungsgrundsatz nichts. Auch unter dessen Herrschaft hat 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 feststellt¹⁵⁰. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Beschwerdeinstanz zusätzliche Abklärungen nur (aber immerhin) vornimmt

¹⁴⁸ Gygi, S. 214 ff.; vgl. auch LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2b.

¹⁴⁹ LGVE 1998 II Nr. 57 mit Verweis auf: LGVE 1994 II Nr. 10 Erw. 1c, 1992 II Nr. 47 Erw. 3a, 1985 II Nr. 5 Erw. 1b.

¹⁵⁰ LGVE 1975 II Nr. 75.

oder veranlasst und von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen nur prüft, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten hiezu hinreichend Anlass besteht¹⁵¹. Der Rügegrundsatz beansprucht um so höhere Geltung, je umfangreicher und detaillierter die tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Überlegungen der Vorinstanz sind. Keinesfalls genügen allgemeine Beanstandungen oder die einfache Behauptung, die Schlussfolgerung der Vorinstanz sei falsch oder aktenwidrig, ohne diese Behauptung rechtlich zu untermauern oder Akten zu nennen, welche die angebliche Widersprüchlichkeit tatsächlicher Feststellungen belegen¹⁵². Einen interessanten Überblick über das Spannungsfeld zwischen Untersuchungsgrundsatz und Rügeprinzip liefert die in der Literaturliste angezeigte Berner Dissertation von Christoph Auer.

Anfechtungsobjekt / Streitgegenstand

Als Streitgegenstand wird derjenige Teil eines Rechtsverhältnisses verstanden, der, auf Begehren einer Partei, Thema eines Beschwerde- (oder eines Gerichtsverfahrens) bildet. Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes – den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet¹⁵³. Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand sind nur identisch, wenn eine Verfügung in allen Punkten angefochten wird¹⁵⁴. 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 klargestellt, 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 Rechtsmittelbehörde. Andernfalls würde diese in den Kompetenzbereich der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingreifen¹⁵⁵. Mit andern Worten ist festzuhalten, dass der Streitgegenstand grundsätzlich nicht über das hinausgeht, was die Vorinstanz geregelt hat¹⁵⁶. Davon macht das Eidgenössische Versicherungsgericht¹⁵⁷ unter bestimmten Voraussetzungen aus prozessökonomischen Gründen eine Ausnahme. Die Ausdehnung des Streitgegenstandes fällt nach Massgabe des EVG in Betracht, falls die sich stellende Frage mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestands Gesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die

¹⁵¹ BGE 110 V 52 Erw. 4a.

¹⁵² LGVE 1998 II Nr. 57.

¹⁵³ BGE 110 V 51 Erw. 3c; ferner: LGVE 2002 II Nr. 41.

¹⁵⁴ BGE 110 V 51.

¹⁵⁵ Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28, Rz. 86.

¹⁵⁶ Vgl. BGE 125 V 414 Erw. 1a mit Hinweisen, 121 V 219 ff.; LGVE 2000 II Nr. 50 Erw. 2a; ferner: Rhinow/Koller/Kiss, Rn 901; Zimmerli Ulrich/Kälin Walter/Kiener Regina, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 58 ff.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 6 zu Art. 72.

¹⁵⁷ EVG.

Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäußert hat¹⁵⁸.

Mit diesen Hinweisen zur Beschwerde soll es sein Bewenden haben. Bevor nun einzelne Aspekte des verwaltungsexternen Rechtsschutzes zur Darstellung gelangen, gilt es kennzeichnende Aspekte des gerichtlichen Rechtsschutzes in den Vordergrund zu rücken. Zuvor soll indes der Trend zum gerichtlichen Rechtsschutz in Erinnerung gerufen werden.

Blick auf einen Trend

Im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege amtet eine Behörde als entscheidende Instanz, die formell in der Verwaltungshierarchie eingebunden und damit – was problematisch erscheint – nicht verwaltungsunabhängig ist. Die Bedeutung der verwaltungsinternen Rechtspflege ist parallel laufend zu dem seit Jahren erfolgten stetigen Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes nicht zuletzt wegen dieses Aspektes geschwunden. Zu dieser Entwicklung beigetragen hat unter anderem auch die Dynamik von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, zumal diese Bestimmung zentrale Prinzipien des fairen Gerichtsverfahrens garantiert. Danach hat jede Person 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.

Der Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen („civil rights“) ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts entsprechend der Praxis der Strassburger Organe und unabhängig vom Landesrecht auszulegen¹⁵⁹. Soweit eine Verwaltungssache als „zivilrechtliche Materie“ zu qualifizieren ist, fallen die Verfahren folgerichtig unter die Garantie dieser Bestimmung. Der Strassburger Gerichtshof hat es ab-

¹⁵⁸ Grundlegend: BGE 122 V 36 Erw. 2a.

¹⁵⁹ BGE 129 I 210 Erw. 3; 121 I 34 Erw. 5c mit Hinweisen; BGE 122 II 466 Erw. 3; ferner: 125 I 12 Erw. 4, 124 I 262 Erw. 4b; Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 376; Mark E. Villiger, Probleme der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf die verwaltungs- und sozialgerichtliche Verfahren, in: AJP 2/1995, S. 163 ff.; Yvo Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2/2002, S. 133 mit weiteren Hinweisen.

gelehnt, sich in diesem Punkt auf eine abstrakte Definition festzulegen¹⁶⁰. Um in gewissem Sinne dennoch Konturen zu erhalten, drängt sich der Versuch einer Gruppenbildung auf.

Nach der Rechtsprechung des EGMR fallen unter die Garantien von Art. 6 EMRK im Wesentlichen drei Fallgruppen, die hier in aller Kürze skizziert werden sollen: Als Erstes werden Fälle erfasst, in denen die Entscheidungen Auswirkungen auf Zivilpositionen haben. Eine zweite Gruppe handelt von Fällen, in denen die Zuordnung durch Abwägen zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Aspekten gewonnen wird. Eine dritte Fallgruppe umfasst Streitigkeiten, in denen auf die vermögenswerte Natur des streitgegenständlichen Rechts abgestellt wird¹⁶¹.

In der ersten Gruppe finden sich Streitsachen, die Auswirkungen auf das Eigentum, vertragliche Rechtsbeziehungen im Schutzbereich der Berufs- und Erwerbsfreiheit¹⁶² und in der Freiheit des Liegenschaftsverkehrs haben. Von besonderem Interesse sind in diesem Kontext u.a. namentlich Streitsachen über Einschränkungen der Verfügungs- oder Nutzungsbefugnis von Grundeigentum¹⁶³.

In der zweiten Gruppe finden sich vorab Streitsachen über sozialversicherungsrechtliche Belange¹⁶⁴ sowie des öffentlich-rechtlichen Personalrechts¹⁶⁵. Falls der öffentlich-rechtliche Angestellte allerdings hoheitliche Befugnisse zur Wahrung der allgemeinen Belange des Staates ausübt, sind Streitigkeiten solcher Staatsbediensteter vom Schutzbereich von Art. 6 EMRK ausgeschlossen, es sei denn der Streit drehe sich um deren sozialversicherungsrechtliche bzw. pensionsrechtliche Belange¹⁶⁶.

Schliesslich finden sich in der dritten Gruppe Verfahren, die einen vermögenswerten Gegenstand haben und sich auf behauptete Verletzungen gründen, die ihrerseits vermögenswerte Rechte betreffen. Das Kriterium des „Vermögenswertes“ dient hier allerdings als – etwas wenig griffigen – Auffangtatbestand, dessen Tragweite im Blick auf die weitere Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR Aufmerksamkeit verdient¹⁶⁷. Wohin die Reise geht, ist kaum voraus zu sehen.

Die knappen Hinweise machen deutlich, dass die Entwicklung in Richtung Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes keine schweizerische Spezialität darstellt, sondern einem

¹⁶⁰ statt vieler: Frowein Jochen/Peukert Wolfgang, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl/Strassburg/Arlington 1996 [nachfolgend zitiert: Frowein/Peukert], S. 163.

¹⁶¹ Christoph Grabenwarter, EMRK, München 2003, S. 328 mit vielen Hinweisen.

¹⁶² Mark E. Villiger, EMRK-Handbuch, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 387.

¹⁶³ Enteignungsverfahren, Ausnahmegenehmigungsverfahren für Bauten ausserhalb der Bauzone, Bewilligungsverfahren zum Erwerb von Grundeigentum, Naturschutzmassnahmen; vgl. BGE 118 Ia 381.

¹⁶⁴ statt vieler: BGE 122 V 47.

¹⁶⁵ BGE 129 I 207.

¹⁶⁶ EGMR-Urteil vom 8.12.1999 i.S. Pellegrin gegen Frankreich.

¹⁶⁷ zu alledem: Manuela Herzog / Martin Looser, in: Patrick Sutter / Ulrich Zelger [Hrsg.], 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz, Bern 2005, S. 132 ff.

europäischen Trend folgt, den man – wir haben es bereits festgehalten – durchaus auch kritisch beleuchten kann¹⁶⁸. Im Folgenden lohnt sich ein Blick auf die reichhaltige Praxis zu Art. 6 EMRK sowie zu den in dieser Bestimmung verankerten Verfahrensgarantien.

Rechtsschutz gemäss Konvention

Wie erwähnt, sichert Art. 6 EMRK besondere Garantien des fairen Gerichtsverfahrens. Sobald eine Verwaltungssache als "zivilrechtliche Materie" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt, fallen entsprechende Verfahren unter die Garantie dieser Bestimmung. In Bezug auf den Anwendungsbereich entspricht Art. 6 EMRK nunmehr im Wesentlichen Art. 29 f. BV¹⁶⁹. Anzumerken ist, dass die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK voraussetzt, dass sich die Streitigkeit auf ein Recht bezieht, von dem sich mit guten Gründen sagen lässt, dieses sei im nationalen Recht verankert¹⁷⁰.

Der EGMR misst dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren in der demokratischen Gesellschaft zentrale Bedeutung bei, was eine zu restriktive Auslegung der Tragweite von Art. 6 EMRK ausschliesst. Auch die Literatur tendiert auf eine "ausdehnende Interpretation" des Anwendungsbereichs von Art. 6 EMRK¹⁷¹. Einige bedeutende Schlaglichter der Praxis seien nachfolgend wiedergegeben werden.

Berufsausübung: Im Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs als Notar hat das Bundesgericht vereinzelt anerkannt, dass zivilrechtliche Ansprüche gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen sein können. So hat es entschieden, der Entzug einer Bewilligung zur Ausübung des freien Notariats sei eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne der genannten Bestimmung¹⁷². Dies hat das Bundesgericht auch für die freiberuflich tätigen patentierten Notare des Kantons Graubünden festgehalten¹⁷³. Auch bei Streitigkeiten über disziplinarische Massnahmen gegenüber freiberuflichen Notaren hat das Bundesgericht die Anwendung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht von vornherein ausgeschlossen¹⁷⁴. In einem neuesten Urteil hat es aber klargestellt, dass eine Streitigkeit über Entschädigungsansprüche der patentierten Bündner Notare keinen zivilrechtlichen Charakter im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat¹⁷⁵.

Prüfungen: Laut EGMR entfernt sich die Beurteilung von Kenntnissen und Erfahrungen, die erforderlich sind, um einen bestimmten Beruf auszuüben, von der üblichen Aufgabe des Richters in einem solchen Masse, dass die Garantien des Art. 6 EMRK insoweit

¹⁶⁸ Dazu grundlegend: Markus Müller, Die Rechtsweggarantie – Chancen und Risiken. Ein Plädoyer für mehr Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, in: ZBJV 2004 S. 161 ff.

¹⁶⁹ Villiger, Handbuch, N 375, S. 240; ferner: Müller Jörg Paul, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 493 ff.

¹⁷⁰ BGE 126 I 151 Erw. 3b, 125 I 209 Erw. 7a.

¹⁷¹ Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2/2002, S. 134 mit Verweis auf Frowein/Peukert, N 33 zu Art. 6.

¹⁷² BG-Urteil 2P.48/1997 vom 25. April 1997.

¹⁷³ BGE 123 I 88 Erw. 2a.

¹⁷⁴ BG-Urteil 2P.250/1999 vom 14. Dezember 1999.

¹⁷⁵ BG-Urteil 2P.41/2005 vom 11. August 2005, Erw. 3.5.

nicht greifen können und daher diesbezüglich keine „Streitigkeit“ im Sinne der genannten Bestimmung gegeben ist¹⁷⁶. Bereits früher hatte die Europäische Kommission für Menschenrechte bestätigt, dass Art. 6 EMRK beispielsweise auf die Beurteilung von Maturitätsprüfungen und Universitätsexamen nicht anwendbar ist¹⁷⁷. Das Bundesgericht hat sich dieser Betrachtung angeschlossen¹⁷⁸.

Fideikommiss: Mit der Bezeichnung des Fideikommissars wird zwangsläufig auch festgelegt, wem das Eigentum am Fideikommissgut zusteht, denn der Fideikommissar ist Eigentümer und nicht bloss Nutzniesser des Fideikommissgutes. Wird hierüber gestritten, handelt es sich somit um eine Streitigkeit mit zivilrechtlichem Charakter im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK¹⁷⁹.

Gewerbebewilligungen: Unmittelbare Auswirkungen auf zivilrechtliche Verhältnisse misst der EGMR dem Verfahren über die Rechtmässigkeit der Entziehung der ärztlichen Approbation und der Erlaubnis zur Führung einer Privatklinik bei. Der Gerichtshof stellt darauf ab, dass die Arztstätigkeit zu den traditionell liberalen Berufen gehört und dass der Betrieb einer Privatklinik eine gewerbliche Tätigkeit darstellt¹⁸⁰.

Sozialversicherung: Verfahren betreffend Streitigkeiten aus dem Sozialversicherungs- und dem Sozialhilferecht fallen gemäss ständiger Praxis in den Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK¹⁸¹. Der bundesrätliche Entscheid über eine kantonale Spitalliste fällt demgegenüber nicht darunter. Das Gericht zog hierbei in Erwägung, dass weder dem Bundesrecht noch dem kantonalen Recht Beurteilungsmassstäbe für die Bedarfsermittlung und Spitalplanung zu entnehmen sind. Folglich handelt die Streitsache über die Spitalliste nicht von "Ansprüchen" im Sinne der EMRK¹⁸².

Personalrechtliche Streitsachen: Gemäss der (neueren) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Bundesgerichts ist für die Frage der Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bei Streitigkeiten aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis nicht primär auf die Natur der Streitsache, sondern auf jene der vom öffentlichen Bediensteten ausgeübten Funktion abzustellen. Massgebendes Kriterium ist danach, ob der betreffenden Person eine Aufgabe zukommt, die charakteristisch für die spezifische, auf die Wahrung der allgemeinen Interessen ausgerichtete Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung ist, und ob sie dabei an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilhat. Wer solche Funktionen wahrnimmt, hat einen Teil der staatlichen Souveränität

¹⁷⁶ Europäische Grundrechtszeitung 1988, S. 35; ferner Häfliger/Schürmann, Die EMRK und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 1999, S. 135, insbes. FN. 16.

¹⁷⁷ Herzog Ruth, Art. 6 EMRK und Kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 1995, S. 260 f.

¹⁷⁸ ZBI 2000, S. 665; ferner: Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts i.S. X gegen Obergericht des Kantons Zürich betreffend eine Notariatsprüfung vom 6. August 2003, [im Internet abrufbar unter den Prozessnummern: 2P.110/2002 und 2P.264/2002].

¹⁷⁹ LGVE 2000 III Nr. 7 Erw. 1f.

¹⁸⁰ Frowein/Peukert, Rz. 20, S. 166 mit Verweis auf das Urteil „König“ = Europäische Grundrechtszeitung [EuGRZ] 1978, S. 406; ferner zu weiteren Verfahren betreffend Gewerbebewilligungen: Villiger, Handbuch, Rz. 387 mit Hinweisen; BGE 125 I 12, 124 I 324, 123 I 88.

¹⁸¹ 122 V 47.

¹⁸² Urteil vom 1.5.2000, Verweis in SJZ 96 [2000], S. 424.

inne, weshalb der Staat ein legitimes Interesse an einem besonderen Vertrauens- und Loyalitätsverhältnis hat. Streitigkeiten von öffentlichen Bediensteten, welche derart an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilhaben, unterstehen demzufolge – ausser in Bezug auf pensionsrechtliche Ansprüche – den Garantien von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht. Demgegenüber können sich öffentliche Angestellte, die keine hoheitliche Funktion ausüben, auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen, soweit es um Rechtsstreitigkeiten aus bestehenden Dienstverhältnissen geht, die vermögensrechtlichen Charakter haben und nicht bloss dienstrechtliche oder organisationsrechtliche Anordnungen betreffen¹⁸³.

Enteignungssachen: Das Recht, sich diesbezüglich an ein Gericht zu wenden, dem umfassende Rechtskontrolle zusteht, besteht namentlich unabhängig davon, ob eine formelle oder eine materielle Enteignung zur Diskussion steht. Entscheidend ist, dass sich ein staatlicher Akt enteignungsgleich auswirkt¹⁸⁴.

Nutzungsplanverfahren: Nach gefestigter Praxis des EGMR ist für die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bei Planverfahren entscheidend, ob die strittige Massnahme in das Eigentumsrecht der Betroffenen eingreift¹⁸⁵. Nach der Praxis des Bundesgerichts liegt ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat¹⁸⁶. In einem Verfahren, welches letztinstanzlich vom Bundesgericht zu beurteilen war, machten Nachbarn eines Gestaltungsplanes geltend, eine Terrassenbauweise sowie die Erhöhung der Ausnutzungsziffer und der Gebäudelängen hätten zur Folge, dass der Lichteinfall auf ihr Grundstück beeinträchtigt werde. Zudem würden die nachbarlichen Immissionen (Lärm und Geruch) durch das verdichtete Bauen erheblich steigen. Ferner beanstandeten sie, dass die Einfahrt in die geplante zentrale Tiefgarage direkt auf Höhe ihres Wohnzimmers zu liegen komme, obwohl eine andere, weniger störende Anordnung der Einfahrt problemlos möglich sei. Das Bundesgericht hat in Erwägung gezogen, dass Art. 6 EMRK bei Drittinterventionen gegen die Erteilung einer Bau- oder sonstigen behördlichen Genehmigung dann anwendbar sei, soweit auf das Eigentum gegründete Abwehrrechte geltend gemacht würden. Indes ist laut Praxis des Bundesgerichts Art. 6 EMRK nicht anwendbar, wenn lediglich die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Bestimmungen verfolgt wird. Das Bundesgericht ruft in Erinnerung, dass nicht jede rein faktische oder

¹⁸³ BGE 129 I 212 ff. Erw. 4.2-4.5 mit vielen Hinweisen; ferner BG-Urteile 2P.41/2005 vom 11. August 2005, Erw. 3.3 und 2P.110/2002 vom 6. August 2003, Erw. 4.2.2; ferner: LGVE 2004 II Nr. 2 Erw. 2c mit weiteren Hinweisen.

¹⁸⁴ BGE 120 Ia 214, 120 Ib 140, 119 Ia 94, 114 Ia 19; vgl. in diesem Sachzusammenhang auch Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002 [nachfolgend zitiert: Hänni], S. 499 mit weiteren Hinweisen; ferner: Haller Walter Haller/Karlen Peter, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Neubearbeitung des 4. Teils der 2. Aufl., Zürich 1998, [nachfolgend zitiert: Haller/Karlen], S. 13 mit Verweisen.

¹⁸⁵ Statt vieler: Hänni, S. 499 mit Hinweisen auf BGE 127 I 46, 122 I 300, 121 34; vgl. ferner: Herzog Ruth, Art. 6 EMRK und Kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 1995 [nachfolgend zitiert: Herzog], S. 142 ff. mit Hinweisen.

¹⁸⁶ BGE 122 I 300 Erw. 3e, 121 I 34 f. Erw. 5c S. 34 f.

erst potenzielle Beeinträchtigung in der Ausübung von Rechten bereits zur Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK führt¹⁸⁷.

Baubewilligungsverfahren: Analoges kann auch im Hinblick auf das Baubewilligungsverfahren festgehalten werden. Wer sich allerdings auf die Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK (etwa auf den Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung) in einem Streit über eine Baubewilligung berufen will, muss dies bereits im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht tun, ansonsten entsprechende Vorbringen vor Bundesgericht nicht mehr gehört werden. Stichwort: Treu und Glauben¹⁸⁸. Hier wie dort ist festzuhalten, dass ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegt, wenn eine bau- und planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat¹⁸⁹. Nach der Strassburger Praxis ist Art. 6 EMRK bei Drittinterventionen gegen die Erteilung einer Bau- oder sonstigen behördlichen Genehmigung anwendbar, soweit auf das Eigentum gegründete Abwehrrechte geltend gemacht werden¹⁹⁰. Art. 6 EMRK ist anwendbar, wenn ein Beschwerdeführer geltend macht, auf seinem Grundstück seien die Immissions- oder Anlagegrenzwerte der NISV überschritten¹⁹¹.

Schutzverfügungen: Die Geltung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK steht für Schutzverfügungen etwa im Bereich des Natur- und Heimatschutzes und des Denkmalschutzes fest¹⁹². Dies gilt wohl unabhängig davon, ob der konkrete Eigentumseingriff derart schwer wiegt, dass er sich enteignungsähnlich auswirkt oder einer Enteignung gleichkommt, zumal die Schwere des Eingriffs nach dem Gerichtshof kein Kriterium für die Frage der Anwendung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist¹⁹³.

Konzessionen: Der EGMR bejaht eine ernsthafte Streitigkeit im Sinne von Art. 6 EMRK zwischen einem Individuum und der Verwaltung bereits dann, wenn die Gesetzeskonformität einer staatlichen Massnahme in Frage gestellt wird. Die Ermessensnatur, welche beispielsweise konzessionsrechtliche Verfügungen und Entscheide charakterisiert, ist aus der Sicht der Strassburger Organe kein Kriterium, das den Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz zu verdrängen vermag¹⁹⁴. Bestand und Klagbarkeit des Anspruchs auf Erteilung einer Konzession sind Voraussetzung für die Annahme eines Anspruchs im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Die Anwendbarkeit dieser Bestimmung setzt voraus, dass das Recht innerstaatlich gewährt wird und durchsetzbar ist^{195 196}.

¹⁸⁷ illustrativ: BGE 127 I 45 ff.

¹⁸⁸ BGE 121 I 40.

¹⁸⁹ BGE 122 I 294 Erw. 3e.

¹⁹⁰ Frowein/Peukert, S. 187.

¹⁹¹ BGE 128 I 60 ff. Erw. 2.

¹⁹² BGE 121 I 34 Erw. 6; ferner ZBI 1999, S. 73.

¹⁹³ In diese Richtung auch: BGE 120 Ia 214 f.

¹⁹⁴ Herzog, S. 184.

¹⁹⁵ BGE 125 II 312 Erw. 5b mit Hinweisen.

¹⁹⁶ Konzession für das Exklusiv-Recht zum Plakataushang auf öffentlichem Grund. Begriff des öffentlichen Beschaffungswesens. Faktisches Monopol (BGE 125 I 109). Bemerkungen dazu von Richli in: AJP 2000, S. 490.

Öffentliches Beschaffungswesen: Im Zusammenhang mit Überlegungen zur gerichtlichen Rechtsschutzgarantie gemäss Art. 6 EMRK sind in besonderer Weise auch Hinweise zum Rechtsschutz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens in Bund und Kantonen angezeigt: Es ist zu beachten, dass sich die Rechtslage in den letzten Jahren auf Bundes-, kantonaler sowie auf Konkordatebene geändert hat. Die geänderten Erlasse zum öffentlichen Beschaffungswesen, die hier nicht einzeln wiedergegeben werden können, betreffen u.a. auch Fragen des (gerichtlichen) Rechtsschutzes¹⁹⁷.

Im Kanton Luzern ist (u.a.) das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 heranzuziehen¹⁹⁸. Generell ist festzuhalten, dass die mit Beschwerde anfechtbaren Verfügungen in den vergaberechtlichen Erlassen ausdrücklich bezeichnet werden¹⁹⁹. Gestützt auf § 28 Abs. 1 öBG können beim Luzerner Verwaltungsgericht Ausschreibungen und Verfügungen angefochten werden. Zu diesen Verfügungen zählt u.a. der "Zuschlag"²⁰⁰. Die Ausschreibung ist als Anfechtungsobjekt nicht deswegen von besonderem Interesse, weil häufig Beschwerden gegen Ausschreibungen erhoben würden; tatsächlich ist dies kaum je der Fall. Von Bedeutung ist vielmehr die Frage nach den Rechtswirkungen, die eine Ausschreibung zeitigt, nachdem sie nicht angefochten worden ist²⁰¹. Grundsätzlich können Entscheide, die selbständig anfechtbar sind, im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag nicht mehr angefochten werden. Dies gilt namentlich für Mängel der Ausschreibung, da diese als separate Verfügung ausgestaltet ist und damit selbständig angefochten werden kann. Anders liegen die Dinge, wenn die Ausschreibungsunterlagen überhaupt keinen Hinweis auf die anzuwendenden Zuschlagskriterien beinhalten²⁰². Nach § 28 Abs. 2 öBG entscheidet das Verwaltungsgericht Beschwerden in Belangen des öffentlichen Beschaffungswesens in einem schnellen Verfahren und in der Regel in Einzelrichterbesetzung²⁰³.

Staatsbeiträge (Subventionen): Wenn das Gesetz einen entsprechenden Rechtsanspruch auf einen Beitrag einräumt, beansprucht Art. 6 Ziff. 1 EMRK Geltung²⁰⁴. Die geltende Praxis macht aber dort eine Ausnahme, wo es sich um staatliche Finanzhilfen mit

¹⁹⁷ Zum Ganzen: Stöckli Hubert [Hrsg.], Das Vergaberecht der Schweiz, 5. Aufl., Freiburg 2002; Wolf Robert, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide – Eine Übersicht über die Rechtsprechung zu den neuen Rechtsmitteln, in: ZBI 2003, S. 1 ff.; ferner: Lang Elisabeth, Die Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau zum Submissionsrecht, in: ZBI 2002, S. 453 ff.; Merz/Schmid, Rechtsgrundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens, in: ZBI 1998, S. 49 ff.; Gauch Peter/Tercier Pierre, Die Liberalisierung des Baumarktes, Freiburger Baurechtstagung 1997, Band I, S. 2 ff.; Gauch Peter, Das öffentliche Beschaffungsrecht der Schweiz. Ein Beitrag zum neuen Vergaberecht, in: recht 1997, S. 165 ff. ferner: Galli/Lehmann/Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, insbes. N 500 ff.

¹⁹⁸ öBG; SRL Nr. 733.

¹⁹⁹ ZBI 2003, S. 4 mit Hinweisen.

²⁰⁰ § 27 Abs. 1 lit. a öBG; LGVE 1999 II Nr. 16; zur selbständigen Anfechtbarkeit von Ausschreibungsunterlagen: LGVE 2000 II Nr. 13.

²⁰¹ ZBI 2003, S. 5.

²⁰² vgl. Baurecht 2/2001, S. 67, Nr. S15.

²⁰³ Botschaft zum Entwurf eines öBG vom 13.2.1998, [Separatum], S. 25 ff.

²⁰⁴ Herzog, S. 236.

wirtschaftlichem Charakter handelt²⁰⁵. Wenn das Gesetz keinen Anspruch auf Subvention einräumt, findet Art. 6 Ziff. 1 EMRK jedenfalls nach dem heutigen Stand der Praxis keine Anwendung. Anders mag die verfahrensrechtliche Ausgangslage wahrgenommen werden, falls Subventionen zurückgefordert werden. Art. 6 Ziff. 1 EMRK beansprucht in diesem Fall Geltung. Der Grosse Rat hat am 17. September 1996 ein Staatsbeitragsgesetz verabschiedet²⁰⁶. Es ist am 1. Januar 1997 in Kraft getreten²⁰⁷. Gemäss § 35 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes sind Entscheide nach den Bestimmungen des VRG anfechtbar. Für Streitigkeiten aus Verträgen ist die verwaltungsgerichtliche Klage vorgesehen²⁰⁸.

Steuerverfahren: Die frühere Kommission hat Steuerverfahren, sofern sie nicht den Charakter eines Strafverfahrens gehabt haben, in ständiger Rechtsprechung vom Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK ausgenommen²⁰⁹. Wie sich die Praxis dazu entwickeln wird, muss aufmerksam weiter verfolgt werden. Es ist davon auszugehen, dass nur das Steuerstrafverfahren unter den Schutz der Verfahrensgarantien von Art. 6 EMRK fällt, währenddem dies beim eigentlichen Steuerverfahren nicht der Fall ist²¹⁰. Aus Luzerner Sicht hängt – was den gerichtlichen Rechtsschutz anbelangt – nicht viel davon ab, weil die Steuergerichtsbarkeit im Kanton Luzern eingeführt ist²¹¹.

Recht der inneren und äusseren Sicherheit: Militärische und zivile Landesverteidigung. Streitigkeiten über derartige Materien sind vom Geltungsbereich des Art. 6 EMRK ausgeschlossen.

Besondere Rechtsbehelfe: Schliesslich findet Art. 6 EMRK keine Anwendung auf Verfahren, in denen über die Revision (Wiederaufnahme bzw. die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand) entschieden wird. Wird das Gesuch um Revision allerdings gutgeheissen und ein neues Verfahren durchgeführt, kommt Art. 6 EMRK gegebenenfalls erneut zur Anwendung²¹².

Weitere illustrative Entscheide zu Art. 6 EMRK

- Betroffene Grundeigentümer, die eine Beschränkung bestehender Nutzungsrechte im Rahmen der Nutzungsplanung beanstanden, können sich auf die Rechtsgarantie von Art. 6 Abs. 1 EMRK berufen. Das gilt selbst bei

²⁰⁵ ablehnend: Herzog, S. 236; vgl. dazu auch Merker, Rz. 175 und 176 zu § 52.

²⁰⁶ SRL Nr. 601.

²⁰⁷ Vgl. dazu auch die Botschaft zum Gesetzesentwurf vom 9. Februar 1996 in: Verhandlungen des Grossen Rates 2/1996, S. 466 ff. *Rechtsschutzaspekte findet sich auf S. 493.*

²⁰⁸ § 35 Abs. 1 und 2 des Staatsbeitragsgesetzes; *dazu Botschaft, S. 524.*

²⁰⁹ Merker, Rz. 190 zu § 52; ferner: Villiger, Handbuch Rz. 399; Poledna Tomas, Praxis zur EMRK aus schweizerischer Sicht, S. 67; Herzog, S. 280.

²¹⁰ Villiger Mark E., Neuere Entwicklungen im Bereich der EMRK, in: Gauch/Thürer, Die neue Bundesverfassung, Symposien zum schweizerischen Recht, Zürich 2002, S. 74.

²¹¹ Herzog, S. 283; vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 2 EMRK im Nach- und Strafsteuerverfahren: LGVE 1992 II Nr. 18; zur Strafsteuer: LGVE 1993 II Nr. 25.

²¹² Villiger, Handbuch, Rz. 406.

Rechtsgarantie von Art. 6 Abs. 1 EMRK berufen. Das gilt selbst bei Planungszonen²¹³.

- Unterschutzstellung eines ehemaligen Hotelgebäudes²¹⁴.
- Verfahren über Leistungen der Sozialversicherung unterliegen der Rechtsweggarantie des Art. 6 EMRK²¹⁵.
- Verfahren betreffend die Zulassung von aus genmanipulierter Soja hergestellten Lebensmitteln²¹⁶.
- Namentlich Angehörige der Streitkräfte und der Polizei können sich – ausser in Bezug auf pensionsrechtliche Ansprüche – nicht auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen²¹⁷.
- Art. 6 EMRK ist nicht anwendbar in Verfahren betreffend die Regelung des Aufenthalts von Ausländern²¹⁸.
- Streitigkeiten über übermässige, die nachbarlichen Abwehrrechte verletzende (Lärm-) Immissionen fallen in den Geltungsbereich von Art. 6 EMRK. Das trifft nicht nur zu, wenn die Anwendung von Art. 684 und 679 ZGB umstritten ist, sondern auch, wenn die Durchsetzung dieser zivilen nachbarrechtlichen Abwehransprüche ausgeschlossen ist und es im Enteignungsverfahren – das nach schweizerischer Gesetzgebung zum öffentlichen Recht zählt – nur noch um eine Entschädigung geht. Da die Übermässigkeit von Lärmimmissionen heute auch in der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung umschrieben wird, müssen die Verfahren zur Durchsetzung dieser Normen ebenfalls den prozessualen Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügen²¹⁹.
- Die Frage, ob ein Austritt aus der Kirchgemeinde zulässig ist, wenn der Austrittswillige gleichzeitig darauf besteht, Mitglied der römisch-katholischen Kirche bleiben zu wollen, beschlägt keine zivilrechtliche Streitsache im Sinne von Art. 6 EMRK²²⁰.

Verfahren im Lichte der EMRK

Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht in Verfahren über zivilrechtliche Streitigkeiten ein Anspruch auf öffentliche Verhandlung, sofern die Parteien nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichten²²¹. Dieser Öffentlichkeitsgrundsatz stellt ein fundamentales Prinzip dar, bedeutet eine Absage an jegliche Form der Kabinettsjustiz und soll dem Betroffenen wie der Allgemeinheit ermöglichen, Prozesse unmittelbar zu verfolgen und Kenntnis davon zu erhalten, wie das Recht verwaltet und die Rechtspflege ausgeführt

²¹³ BGE 120 Ia 215.

²¹⁴ BGE 121 I 30 ff. Erw. 5c = EuGRZ 1995 S. 661/662; illustrativer Entscheid mit vielen Verweisen.

²¹⁵ BGE 119 V 378 Erw. 4b/aa.

²¹⁶ BGE 123 II 384.

²¹⁷ BGE 129 I 212 Erw. 4.2: LGVE 2004 III Nr. 12 Erw. 6.

²¹⁸ BGE 123 II 478.

²¹⁹ BGE 127 II 309 Erw. 5 mit Hinweisen.

²²⁰ LGVE 2002 II Nr. 39 [im Internet abrufbar unter der Prozessnummer V 02 18].

²²¹ BGE 125 II 417 Erw. 4f, 123 I 87 Erw. 2b/c, 121 I 30 Erw. 5f und 6a.

wird²²². Nach der höchstrichterlichen Praxis ist die von Art. 6 EMRK geforderte Öffentlichkeit – in Übereinstimmung mit der Praxis der Konventionsorgane – primär erstinstanzlich zu gewährleisten. Die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung setzt nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts grundsätzlich einen – im erstinstanzlichen Verfahren zu stellenden – Parteiantrag voraus²²³. Fehlt es an einem solchen, lässt sich in der Regel gegen ein ausschliesslich schriftliches Verfahren nichts einwenden.

Der Verzicht auf eine öffentliche Verhandlung kann also ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen²²⁴. Immerhin muss er eindeutig und unmissverständlich sein. Ein Verzicht darf angenommen werden, wenn kein Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung gestellt wird, obwohl das betreffende Gericht in der Regel nicht öffentlich verhandelt²²⁵. Auch der EGMR nimmt einen zweifelsfreien Verzicht an, wenn der Beschwerdeführer keinen Antrag auf öffentliche Verhandlung gestellt hat, obwohl die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen diese Möglichkeit vorsahen und der Beschwerdeführer wusste, dass in der Regel im schriftlichen Verfahren entschieden wird²²⁶. Zum gleichen Ergebnis kommt die Praxis des Bundesgerichts, welches sich in dieser Hinsicht deutlich vom Gebot von Treu und Glauben bzw. vom Rechtsmissbrauchsverbot im Verfahren leiten lässt²²⁷. Danach ist es generell nicht zulässig, formelle Rügen, welche in einem frühen Stadium hätten geltend gemacht werden können, bei ungünstigem Ausgang noch später vorzubringen²²⁸. In Bezug auf die Garantie auf einen unvoreingenommenen Richter hat das Bundesgericht erkannt, dass Ablehnungs- oder Ausstandsgründe so früh wie möglich geltend zu machen sind und ein verspätetes Vorbringen gegen Treu und Glauben verstossen und daher die Verwirkung mit sich bringen kann²²⁹. Entsprechende Überlegungen findet auch auf die Frage des Verzichts auf eine öffentliche Verhandlung Anwendung²³⁰.

Von einem Teil der Lehre wird die wiedergegebene Rechtsprechung eher kritisch gewürdigt²³¹. Einen differenzierten Standpunkt zur Frage des Verzichts auf eine öffentliche Verhandlung nimmt Ruth Herzog ein²³². Im Einklang mit der dargelegten höchstrichterlichen Rechtsprechung geht das Luzerner Verwaltungsgericht in seiner Praxis davon aus, dass auf eine öffentliche Verhandlung stillschweigend verzichtet werden kann. Überdies legt das Verwaltungsgericht im Einklang mit der höchstrichterlichen Praxis besonders Wert auf die Beachtung der erwähnten Verfahrensprinzipien, namentlich auf

²²² BGE 127 I 47 Erw. 2e.

²²³ BGE 120 V 8 Erw. 3d.

²²⁴ so bereits: BGE 121 I 37 Erw. 5f mit Hinweisen.

²²⁵ BGE 127 I 48 = Pra 2001, S. 234 ff.

²²⁶ BGE 121 I 38.

²²⁷ BGE 107 Ia 206 Erw. 3.

²²⁸ BGE 111 Ia 161 Erw. 1°.

²²⁹ BGE 118 Ia 282 Erw. 3°.

²³⁰ BGE 121 I 38 Erw. 5f mit Hinweis auf BGE 119 Ia 221 Erw. 5a.

²³¹ Wohlfahrt Heiner, Anforderungen der Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 98a OG an die kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetze, in: AJP 11/95, S. 1421 ff.

²³² Herzog, S. 347 ff.

das Verbot des Rechtsmissbrauchs und auf den Grundsatz von Treu und Glauben. Jedenfalls steht fest, dass der Anspruch formeller Natur ist. Seine Verletzung führt zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids, unabhängig davon, ob dieser anders ausgefallen wäre, wenn eine öffentliche Verhandlung durchgeführt worden wäre²³³.

Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Die Luzerner Verfahrensordnung enthält in § 150 Abs. 1 VRG einen Katalog von Streit-sachen, die der Gesetzgeber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausdrücklich entzie-hen wollte.

Vorab muss in diesem Zusammenhang allerdings an übergeordnetes Recht erinnert werden. Zunächst ist anhand der Rechtslage nach dem innerkantonalen Instanzenzug zu fragen. Alsdann muss mit Blick auf Bundesrecht nach einem möglichen ordentlichen eidgenössischen Rechtsmittel gesucht werden. Ferner darf eine allfällige Gerichts-schutzgarantie – derzeit vorab gestützt auf die EMRK – nicht ignoriert werden. Nur wenn Völkerrecht, Bundesrecht und kantonales Verfahrensrecht vor Augen stehen, ist das Blickfeld für die Klärung des Instanzenzugs hinreichend weit geöffnet²³⁴. Diese Hinweise machen deutlich, dass gegebenenfalls ein gerichtlicher Rechtsschutz bejaht werden muss, selbst wenn eine Materie unter § 150 VRG fällt.

Im Rahmen der Umsetzung der Justizgarantie (Art. 29a BV) wird der in § 150 VRG ver-ankerte Katalog der Streitsachen, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogen sind, weiter kritisch hinterfragt werden müssen. Darauf wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen.

Im Folgenden werden Hinweise auf die Praxis zu § 150 VRG wiedergegeben. So wird etwa eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Überprüfung zeitlich dringlicher Anord-nungen zur Wahrung der Sicherheit verneint²³⁵. Auch steht die Verwaltungsgerichtsbe-schwerde zur Überprüfung von „Subventionen“, auf welche die Rechtsordnung keinen Rechtsanspruch einräumt, nicht zur Verfügung²³⁶. Ferner wird die Verwaltungsgerichts-beschwerde bei Streitsachen über die Bewertung von Schulprüfungen nach geltendem Recht verneint²³⁷. Auch Art. 6 EMRK garantiert bei solchen Streitigkeiten keinen Zugang zu einem Gericht. Laut EGMR entfernt sich die Beurteilung von Kenntnissen und Erfah-rungen, die erforderlich sind, um einen bestimmten Beruf unter Führung eines bestimm-ten Titels auszuüben, von der üblichen Aufgabe eines Richters in einem solchen Masse, das die Garantien des Art. 6 EMRK insoweit nicht greifen können und mithin diesbezüg-lich keine „Streitigkeit“ im Sinne der genannten Bestimmung vorliegt²³⁸. Auch die ge-

²³³ Rhinow/Koller/Kiss, Rn. 402 mit Hinweis auf BGE 121 I 40.

²³⁴ ZBI 2003 S. 648 ff.

²³⁵ LGVE 1982 II Nr. 40.

²³⁶ LGVE 176 II Nr. 58.

²³⁷ LGVE 1984 II Nr. 1.

²³⁸ BGE vom 6.8.2003, Erw. 4.1 [2P.110/2002].

richtliche Beurteilung von Erlass und Stundung steht – wiederum nach Massgabe des geltenden Rechts – nicht zur Verfügung²³⁹. Wie die Frage nach dem gerichtlichen Rechtsschutz in diesem Kontext mit Blick auf die Rechtsweggarantie zu beurteilen ist, bleibt abzuwarten²⁴⁰.

In der Praxis bedeutsam und damit herauszustellen ist die Feststellung, dass gegen die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben ist, es sei denn die Aufsichtsinstanz fälle einen anfechtbaren materiellen Entscheid²⁴¹.

Der Katalog von Streitsachen, die der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogen sein sollen²⁴², wird, wie bereits mehrfach erwähnt, im Rahmen der vor Augen stehenden Umsetzung der Rechtsweggarantie kritisch hinterfragt werden müssen. Generell ist anzumerken, dass sich der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbarkeit wohl bei Streitsachen nicht mehr halten lassen wird, in denen es um Sachgebiete mit grossem Ermessensspielraum der Verwaltung geht²⁴³. Das letzte Wort dazu ist noch nicht gesprochen.

Wie gesagt, können die Kantone – in Ausnahmefällen – durch Gesetz die richterliche Beurteilung ausschliessen²⁴⁴. In diesem Sinne wird es dem kantonalen Gesetzgeber weiterhin erlaubt sein, Entscheide mit „vorwiegend politischem Charakter“ von der richterlichen Beurteilung auszunehmen. Dieser Ansatz hat in Art. 86 Abs. 3 BGG Eingang gefunden. Mit Bezug auf „Stimmrechtssachen“ schreibt Art. 88 Abs. 2 BGG folgerichtig denn auch nicht zwingend eine Beschwerdemöglichkeit an eine kantonale richterliche Behörde vor. Zu politischen Entscheiden können ferner Richtpläne gezählt werden. Dass auch solche weiterhin nicht gerichtlich angefochten werden können, ist zu erwarten. Letztlich obliegt es dem Bundesgericht zu beurteilen, ob eine Ausnahme mit der Rechtsweggarantie vereinbar ist²⁴⁵.

Nimmt man in Bezug auf die Rechtsweggarantie die Tragweite von Art. 6 EMRK zum Vorbild, muss wohl darauf hingewiesen werden, dass dem Gericht alsdann auch die Befugnis zukommt, in der Sache selbst bindend zu entscheiden. Dem Erfordernis des „bindenden“ Entscheides dürften ausser reformatorischen Entscheiden gegebenenfalls Rückweisungen an die Vorinstanz zur Entscheidung im Sinne der Erwägungen des Gerichts genügen. Selbstverständlich darf der kantonale Gesetzgeber keine Ausnahme von der Rechtsweggarantie vorsehen, bei Streitigkeiten, für welche bereits Art. 6 EMRK den Gerichtszugang garantiert, da sonst das Bundesgericht den in Art. 6 EMRK ge-

²³⁹ LGVE 2001 II Nr. 49.

²⁴⁰ Vgl. dazu etwa: Michael Beusch, Auswirkungen der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV auf den Rechtsschutz im Steuerrecht, in ASA 2005, S. 709 ff.

²⁴¹ LGVE 1979 II Nr. 47.

²⁴² vgl. § 150 Abs. 1 VRG.

²⁴³ vgl. etwa: § 150 Abs. 1 lit. e VRG hinsichtlich der Konzessionen sowie § 150 Abs. 1 lit. f VRG hinsichtlich der Ergebnisse von Prüfungen.

²⁴⁴ Art. 29a BV, 2. Satz.

²⁴⁵ Vgl. dazu insbes. Art. 113 BGG; ferner BBI I 2001, S. 4227.

währleisteten Gerichtsschutz – bei voller Rechts- und Sachverhaltskontrolle – zu erfüllen hätte. Dies kann nicht angehen, denn die Kantone selbst haben das konventionskonforme Gericht zur Verfügung zu stellen.

Instruktion im Rahmen des Gerichtsverfahrens

Wenden wir uns im Folgenden einigen Aspekten im Rahmen des Gerichtsverfahrens zu. Sind die in § 107 VRG aufgelisteten Sachurteilsvoraussetzungen gegeben und ist der Schriftenwechsel²⁴⁶ abgeschlossen, schreitet der prozessleitende Richter bzw. die prozessleitende Richterin zur Instruktion des Gerichtsverfahrens. Die Instruktion von Verfahren umfasst die Abklärung des Sachverhaltes und die Leitung des Verfahrens bis zum Entscheid²⁴⁷. Das Instruktionsverfahren soll den rechtshängigen Prozess vor Verwaltungsgericht zur Entscheidung führen²⁴⁸. Die Aufgabe obliegt der zuständigen Abteilungspräsidentin bzw. dem zuständigen Abteilungspräsidenten oder den von diesen Gerichtspersonen bezeichneten Richter²⁴⁹. Diese Gerichtsperson amtiert mithin als Instruktionsrichter. Sie sind in ihrer Funktion insbesondere befugt, an Stelle der entscheidenden Behörde verfahrensleitende Verfügungen zu treffen sowie Beweise abzunehmen und zu sichern²⁵⁰. Der Spruchkörper kann bei Bedarf selbstverständlich weitere Beweise erheben²⁵¹. Der Instruktionsrichter kann genau bezeichnete Aufgaben der Instruktion einem Gerichtsschreiber übertragen. Davon ausgenommen sind Massnahmen, die in § 19 Abs. 3 GO aufgeführt sind, und selbständig anfechtbare Zwischenentscheidungen²⁵².

Gegebenenfalls drängt sich eine Sistierung des Verfahrens auf. Es handelt sich dabei um eine vorübergehende Einstellung bzw. das „Ruhe lassen“ eines hängigen Verfahrens. Der häufigste Grund für eine Sistierung besteht darin, dass der Entscheid von einem andern abhängt oder wesentlich beeinflusst werden könnte²⁵³.

Der Beschwerde an das Verwaltungsgericht kommt von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu²⁵⁴. Das bedeutet, dass der angefochtene Entscheid während der Dauer des Verfahrens grundsätzlich keine Wirkung entfaltet. Den Vorinstanzen steht jedoch die Befugnis zu, von sich aus oder auf Antrag hin die sofortige Vollstreckbarkeit einer Verfügung, die keine Geldleistung betrifft, anzuordnen bzw. die aufschiebende Wirkung zu entziehen²⁵⁵. Die Gründe hierfür müssen indes im Entscheid selbst nachvollziehbar dargelegt werden, denn der Entzug ist nicht der Regelfall, sondern bildet die Ausnah-

²⁴⁶ vgl. §§ 133 ff. VRG.

²⁴⁷ vgl. § 40 Abs. 1 VRG.

²⁴⁸ statt vieler: Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 53 ff.

²⁴⁹ § 22 Abs. 1 der Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern vom 16.5.1973 (GO; SRL Nr. 43).

²⁵⁰ § 40 Abs. 2 VRG.

²⁵¹ § 22 Abs. 1 GO.

²⁵² § 22 Abs. 3 GO.

²⁵³ § 41 VRG.

²⁵⁴ LGVE 1992 II Nr. 48.

²⁵⁵ § 131 Abs. 1 u. 2 VRG.

me, 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, falls aus sicherheitspolizeilichen, gesundheitspolizeilichen oder ähnlichen Gründen die unverzügliche Wiederherstellung des vorschriftsgemässen Zustandes dringend erforderlich ist²⁵⁶. 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 gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen²⁵⁷.

Gegebenenfalls lassen sich mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung gefährdete Interessen während eines Verfahrens vor Verwaltungsgericht nicht in gebotener Mass sicherstellen. Diesfalls können für die Dauer des Prozesses andere „vorsorgliche Massnahmen“ getroffen werden²⁵⁸. Sie sind in erster Linie dazu bestimmt, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen²⁵⁹. Für den Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers sowie die Interessen der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit gegeneinander abzuwägen²⁶⁰. Zuständig für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen vor Verwaltungsgericht ist der Abteilungspräsidentin bzw. der Abteilungspräsident bzw. die Richterperson, der diese Aufgabe übertragen wurde²⁶¹.

Untersuchungsgrundsatz / Mitwirkungspflicht

Wie wir das bereits vom Verwaltungsbeschwerdeverfahren her kennen, ist auch das Verfahren vor Verwaltungsgericht vom Untersuchungsgrundsatz und vom Prinzip der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht. Es kann, um Wiederholungen zu vermeiden, auf das dort Gesagte hingewiesen werden. Auch in diesem Kontext ist es wichtig zu betonen, dass die Parteien an der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes beizutragen haben²⁶². Kann von Privaten nach den besonderen Umständen eine Äusserung oder eine Haltung erwartet werden und bleibt eine solche aus, so 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 das Begehren nicht eintreten²⁶³. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss der Beschwerdeführer

²⁵⁶ LGVE 1974 II Nr. 123.

²⁵⁷ vgl. BGE 110 V 45.

²⁵⁸ vgl. illustrativ: LGVE 1998 II Nr. 56.

²⁵⁹ § 45 VRG.

²⁶⁰ Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 244.

²⁶¹ § 19 Abs. 3 lit. f. GO und § 20 Abs. 1 GO.

²⁶² § 55 Abs. 1 VRG.

²⁶³ § 55 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 VRG.

insbesondere ausführen, in welchen Punkten der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben oder abzuändern ist²⁶⁴. Hier wie dort hat das Gericht auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes den Sachverhalt nur abzuklären bzw. einlässlicher abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass das Gericht von einer Partei auf solche – wirkliche oder vermeintliche – Fehler hingewiesen wird, sei es, dass es solche selber feststellt²⁶⁵.

Schriftenwechsel

Das Verfahren vor Verwaltungsgericht ist schriftlich²⁶⁶. Vorbehalten bleiben die Vorschriften, welche Parteiverhandlungen vorschreiben. Zu denken ist an den in Art. 6 Abs. 1 EMRK verankerten Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung. Darauf kann aber verzichtet werden²⁶⁷, und zwar auch stillschweigend.

Art. 30 Abs. 3 BV darf an dieser Stelle nicht aus dem Blickfeld geraten. Diese Verfassungsbestimmung sieht für alle gerichtlichen Verfahren die Öffentlichkeit sowohl der Gerichtsverhandlung als auch der Urteilsverkündung vor. Von diesem Grundsatz darf nach der Verfassung nur in „Ausnahmefällen“ abgewichen werden, die das Gesetz vorsehen kann²⁶⁸. Auch wenn Art. 30 BV materiell einen weiteren Anwendungsbereich hat als Art. 6 Ziff. 1 EMRK, verleiht Art. 30 Abs. 3 BV dem Rechtssuchenden kein Recht auf eine öffentliche Verhandlung. Die Bestimmung garantiert nach der derzeitigen Praxis des Bundesgerichts einzig, dass, wenn eine Verhandlung stattzufinden hat, diese öffentlich sein muss²⁶⁹. Ob Art. 30 Abs. 3 BV inskünftig zu einer Umkehr der Regel-/Ausnahmekonstellation führt, wird sich bei der Beratung der nächsten VRG-Revision zeigen.

Zurück zur Praxis vor Verwaltungsgericht. In der Regel findet ein Schriftenwechsel statt. Wesentliche Bestandteile der Beschwerdeschrift sind Antrag und Begründung²⁷⁰. Nach § 136 Abs. 1 VRG lässt der prozessleitende Richter die Beschwerdeschrift den Gegenparteien und der Vorinstanz zustellen und setzt ihnen eine angemessene Frist zur Beantwortung. Bei Bedarf werden weitere Vernehmlassungen eingeholt²⁷¹. Dazu ist Gelegenheit zu geben, wenn in der vorausgehenden Rechtsschrift neue Tatsachen, Beweismittel oder Rechtsgründe einfließen. Massstab ist der Anspruch auf Fairness im Verfahren²⁷². Ein zweiter Schriftenwechsel ist mit Blick auf den Anspruch auf rechtliches Gehör angezeigt, wenn eine Verfügung mangelhaft oder gar nicht begründet ist und die

²⁶⁴ LGVE 1998 II Nr. 57 mit Verweis auf: LGVE 1994 II Nr. 10 Erw. 1c, 1992 II Nr. 47 Erw. 3a, 1985 II Nr. 5 Erw. 1b.

²⁶⁵ LGVE 1975 II Nr. 75.

²⁶⁶ § 26 VRG.

²⁶⁷ statt vieler: BGE 121 I 37 Erw. 5.

²⁶⁸ Häfelin/Müller, Rz. 1732; Hotz, St. Galler Kommentar zu Art. 30 BV, Rz. 19.

²⁶⁹ BGE 128 I 288.

²⁷⁰ § 133 Abs. 1 VRG.

²⁷¹ § 136 Abs. 2 VRG.

²⁷² ZBI 2005 S. 37 mit Hinweisen.

Motive erst in der vorinstanzlichen Vernehmlassung offen gelegt werden. Bei dieser Ausgangslage kann die Beschwerde führende Partei überhaupt erst in der Replik ihren Standpunkt sachgerecht verfechten. Der zweite Schriftenwechsel darf aber nicht dazu dienen, Darlegungen nachzuholen, die in der Beschwerde hätten vorgebracht werden können und müssen, sondern er soll auf die Stellungnahme zu den neuen Vorbringen in der Vernehmlassung ausgerichtet sein.

Beweisverfahren

Nach Abschluss des Schriftenwechsels sind gegebenenfalls Beweise abzunehmen, denn 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 durch den Untersuchungsgrundsatz geprägt. Es kann hiezu auf bereits Gesagtes verwiesen werden. Das VRG erwähnt eine ganze Anzahl in der Praxis bedeutsamer Beweismittel. Aufgrund der Beweisergebnisse will das Verwaltungsgericht unvoreingenommen feststellen, ob sich die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegenden Tatsachen zugetragen haben oder nicht. Dabei ist sorgfältig und gewissenhaft vorzugehen, damit das Gericht den Entscheid verantworten und sachlich begründen kann. Die Verfahrensbeteiligten haben mitzuwirken. Sind die Beweise abgenommen, unterliegen deren Ergebnisse der Wertung des Gerichts²⁷³. Darüber wird dann im Spruchkörper beraten und abgestimmt.

Streitgegenstand

Wenden wir uns nun dem Streitgegenstand einer Beschwerde vor Verwaltungsgericht zu. Gemeint ist jener Teil des Rechtsverhältnisses, der – auf Antrag der Partei, die Beschwerde führt – dem Gericht zur Überprüfung unterbreitet wird, also Thema des Gerichtsverfahrens bildet. An dieser Stelle ist zu bedenken, dass Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht befunden hat, nicht in die Beurteilungszuständigkeit des Verwaltungsgerichts fallen. Mit andern Worten ist festzuhalten, dass der Streitgegenstand grundsätzlich nicht über das hinausgeht, was die Vorinstanz geregelt hat²⁷⁴. Eine Ausdehnung des Streitgegenstandes kommt bloss in Betracht, wenn die sich stellende Frage mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die Vorinstanz zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäußert hat²⁷⁵. Werden vor Verwaltungsgericht Begehren gestellt, worüber die Vorinstanz nicht befunden hat und kann der Streitgegenstand im dargelegten Sinne nicht ausgedehnt werden, tritt das Verwaltungsgericht darauf nicht ein.

²⁷³ LGVE 1996 II Nr. 39.

²⁷⁴ BGE 125 V 414 Erw. 1a mit Hinweisen, 121 V 219 ff.; LGVE 2000 II Nr. 50 Erw. 2a.

²⁷⁵ vgl. BGE 122 V 36 Erw. 2a.

Kognition

Nach der Konzeption des Gesetzgebers kommt dem Verwaltungsgericht bei der Beurteilung der Beschwerde dem Grundsatz nach keine umfassende Überprüfungsbefugnis zu, denn nach § 152 VRG können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde mangels einer anders lautenden Vorschrift nur unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. a) sowie unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, gerügt werden (lit. b), nicht aber das Ermessen. Ferner ist zu unterstreichen, dass das Verwaltungsgericht nicht anstelle der Vorinstanz von Grund auf neu zu entscheiden, sondern nur festzustellen hat, ob die Vorinstanz gesetzmässig entschieden hat²⁷⁶. Dieser beschränkten Prüfungsbefugnis entsprechend können die Parteien vor Verwaltungsgericht keine neuen Tatsachen mehr vorbringen, soweit nicht der angefochtene Entscheid dazu Anlass gibt²⁷⁷. Diese Beschränkung des Prüfungsprogramms greift indes nicht, wenn das Verwaltungsgericht – mit umfassender Prüfungsbefugnis – als einzige innerkantonale Rechtsmittelinstanz amtiert²⁷⁸. Immerhin ist zu beachten, dass vor Verwaltungsgericht ein Ermessensfehler in Angelegenheiten aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden oder eines andern dem Kanton nachgeordneten Gemeinwesens nicht gerügt werden kann²⁷⁹. Mit dieser Bestimmung wird der Gemeindeautonomie Rechnung getragen.

Massgebende Verhältnisse

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 massgebend²⁸⁰. Amtiert das Verwaltungsgericht indes als einzige Rechtsmittelinstanz mit umfassender Beurteilungskompetenz, sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheides des Verwaltungsgerichts zu beachten²⁸¹. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass das Verwaltungsgericht in sehr vielen Belangen einzige innerkantonale Rechtsmittelinstanz ist, so in der Regel auch bei baurechtlichen Angelegenheiten²⁸², was sich nach dem Gesagten auf das Beurteilungsprogramm auswirkt.

²⁷⁶ so: Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf des VRG vom 15. März 1971 Note 187.

²⁷⁷ § 154 Abs. 2 VRG.

²⁷⁸ § 156 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 144 VRG.

²⁷⁹ § 144 Abs. 2 VRG.

²⁸⁰ § 153 VRG; LGVE 2000 II Nr. 5 Erw. 4a; LGVE 2002 II Nr. 4 Erw. 6c.

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

²⁸² vgl. insbes. § 206 PBG.

Beratung im Spruchkörper

Die Streitsachen werden in Dreier- oder Fünferbesetzung beurteilt²⁸³. Die Fünferbesetzung ist prinzipiell den Grundsatzurteilen vorbehalten. Die in § 8a Abs. 1 lit. a und b des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsgerichts vom 5. Juli 1997 (GO; SRL Nr. 41) erwähnte Streitsachen fällt der Einzelrichter. Dieser beurteilt ferner Beschwerden, die wegen offensichtlicher Unzuständigkeit, offensichtlichen Fehlens eines anfechtbaren Entscheids, offensichtlicher Verspätung oder offensichtlich verspäteter Einreichung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder Nichtbefolgung einer Anordnung nach den §§ 24, 135 oder 195 VRG nicht materiell zu beurteilen sind²⁸⁴. Wenn die Art der Streitsache es erfordert, kann der Vorsitzende in der Dreier- oder Fünferbesetzung anstelle eines Verwaltungsrichters einen Fachrichter mit der für die Streitsache erforderlichen Sachkunde mitwirken lassen²⁸⁵.

In der Regel fällt das Gericht seine Urteile aufgrund schriftlicher Referate, die der prozessleitende Richter im Spruchkörper zirkulieren lässt²⁸⁶. Jedem Richter bzw. jeder Richterin ist es aber vorbehalten, eine mündliche Beratung zu verlangen²⁸⁷. Bei der Beratung stellt und begründet zunächst der Referent seinen Antrag. Anschliessend äussern sich die übrigen Richter und stellen gegebenenfalls Gegenanträge²⁸⁸. Der Gerichtsschreiber bzw. die Gerichtsschreiberin hat mitzuwirken; bei der Entscheidungsfindung haben sie beratende Stimme²⁸⁹. Verlangt weder ein Richter noch der Gerichtsschreiber mehr das Wort, lässt der präsidierende Richter über das Ergebnis der Fallbeurteilung abstimmen²⁹⁰.

Formelle und materielle Verfahrenserledigung

Bevor die Streitsache vor Verwaltungsgericht materiell beurteilt werden kann, sind – gleich wie beim Verwaltungsbeschwerdeverfahren – die Sachurteilsvoraussetzungen zu prüfen (§ 107 Abs. 2 VRG). Fehlt eine Voraussetzung für einen Sachentscheid, tritt das Verwaltungsgericht auf die Sache der Partei nicht ein²⁹¹. In diesem Sinne lassen sich verschiedene Arten von Streiterledigungen unterscheiden, wie die nachstehende Aufstellung illustriert.

²⁸³ § 7 des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsgerichts vom 5.7.1997 [SRL Nr. 41].

²⁸⁴ § 8a Abs. 1 lit. e GO.

²⁸⁵ § 9 GO.

²⁸⁶ § 25 GO.

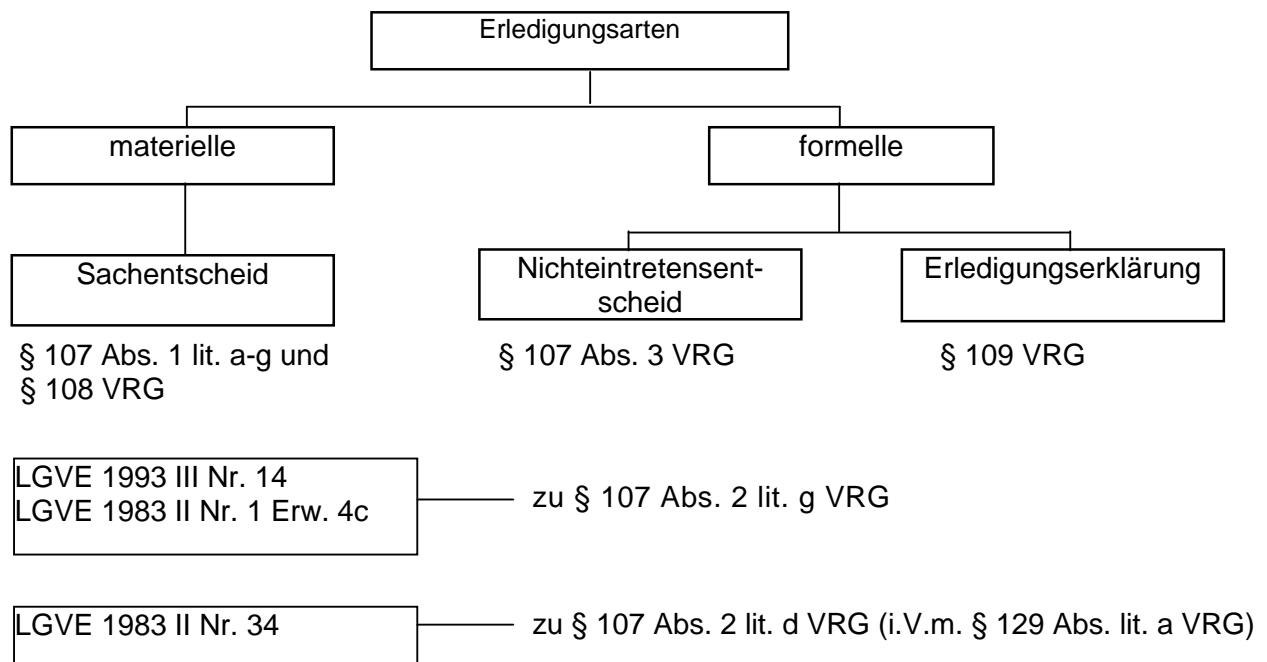
²⁸⁷ § 25 [2. Satz] GO.

²⁸⁸ § 24 Abs. 1 GO.

²⁸⁹ § 24 Abs. 2 GO.

²⁹⁰ § 24 Abs. 4 GO.

²⁹¹ § 107 Abs. 3 VRG.



Endentscheid / Zwischenentscheid

Das Verwaltungsgericht fällt (gleich wie übrigens auch die Instruktionsinstanz im veraltungsinternen Beschwerdeverfahren) nicht etwa nur Entscheide, welche die bei ihm hängigen Verfahren entweder materiell oder formell abschliessen. Gegebenenfalls sind Zwischenentscheide zu erlassen. Als solche gelten die behördlichen Anordnungen in einem Verfahren, die nicht auf die endgültige materielle Regelung der Streitsache gerichtet sind, sondern nur einen Schritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung darstellen. 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. Auszugehen ist vom Grundsatz, dass ein Rechtsmittel nur gegen einen Endentscheid zulässig ist, nicht aber gegen eine Zwischenverfügung. Verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide können aber mit einem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden, wenn sie einen "nicht wieder gutzumachenden Nachteil" bewirken²⁹². Ein tatsächlicher Nachteil genügt.

Es gibt keine einfache, allgemeingültige Umschreibung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils. Massgebendes hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Die Partei, welche gegen eine Zwischenverfügung opponiert, muss in jedem Fall nachweisen, inwiefern ihr ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht. Sie hat den von ihr behaupteten nicht wieder gutzumachenden Nachteil glaubhaft zu machen. Liegt kein nicht wie-

²⁹² Kölz/Häner, Rz 514.

der gutzumachender Nachteil vor, ist die Zwischenverfügung nur zusammen mit dem Rechtsmittel gegen den Endentscheid anfechtbar²⁹³.

§ 128 Abs. 3 VRG listet Entscheide auf, die selbständig angefochten werden können, falls sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken²⁹⁴. Beispielsweise stellt die Verfügung über die Verpflichtung zur Einstellung von Bauarbeiten eine vorsorgliche Verfügung im Sinne von § 128 Abs. 3 lit. e VRG dar²⁹⁵. Diesbezüglich ist die Anfechtbarkeit mithin zu bejahen. Andererseits ist etwa im Falle einer Sistierung im Sinne von § 41 VRG ein nicht wieder gutzumachender Nachteil – Sonderfälle vorbehalten – kaum je zu bejahen. Die Frist zur Anfechtung eines Zwischenentscheides beträgt nicht 20, sondern lediglich 10 Tage, was in der Praxis nicht selten übersehen wird²⁹⁶.

Die selbständige Weiterziehbarkeit einer Zwischenverfügung begründet in der Regel keine prozessuale Obliegenheit des Betroffenen, zur Vermeidung einer Verwirkungsfolge von dem Rechtsmittel Gebrauch zu machen. Zwischenentscheide erwachsen nicht in materielle Rechtskraft und können grundsätzlich noch zusammen mit dem Endentscheid angefochten werden. Anders verhält es sich, wenn der Betroffene nach dem Grundsatz von Treu und Glauben verpflichtet war, die ihm zustehenden Rügen in einem möglichst frühen Stadium des Verfahrens geltend zu machen, um einen unnötigen Verfahrensaufwand zu vermeiden, wie insbesondere bei Rügen betreffend die gehörige Zusammensetzung der Behörde oder die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Behörde²⁹⁷.

Generell ist anzumerken, dass es nach dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht zulässig ist, formelle Rügen, welche in einem frühen Stadium hätten geltend gemacht werden können, bei ungünstigem Ausgang noch später vorzubringen²⁹⁸.

Beurteilung der Streitsache

Ist das Urteil gefällt, wird es eröffnet. 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 zurückweisen²⁹⁹. Gegebenenfalls fällt das Verwaltungsgericht einen Feststellungsentscheid, sei es, dass ein zulässiges Feststellungsbegehren³⁰⁰ zu beurteilen ist oder nach Massgabe der Rechtslage überhaupt bloss ein Feststellungsentscheid getroffen werden kann. Letzteres trifft nach Massgabe des geltenden Rechts zu bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ei-

²⁹³ § 128 Abs. 1 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, Rz. 4 zu § 48; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 3 zu Art. 61.

²⁹⁴ LGVE 1992 II Nr. 48.

²⁹⁵ LGVE 1989 III Nr. 21; ferner: LGVE 2002 II Nr. 43; V-Urteil W. vom 2.6.1993.

²⁹⁶ § 130 VRG; LGVE 2002 II Nr. 43 Erw. 1b.

²⁹⁷ Kölz/Bosshart/Röhl, Rz 47 zu § 19.

²⁹⁸ Statt vieler: BGE 121 I 38; Rhinow/Koller/Kiss, Rz. 390.

²⁹⁹ § 140 Abs. 1 u. 2 VRG.

³⁰⁰ vgl. § 44 VRG.

ne verfügte Auflösung eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses³⁰¹. Fehlt eine Sachurteilsvoraussetzung, fällt das Verwaltungsgericht ein Urteil, das auf Nichteintreten lautet. Fällt das rechtserhebliche Interesse an der materiellen Beurteilung der Streitsache während des Verfahrens vor Verwaltungsgericht dahin, erklärt es die Streitsache mittels Verfügung als „erledigt“³⁰². 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 – was nicht vergessen werden sollte – dem Verwaltungsgericht mitzuteilen. Dieses setzt die Behandlung der Streitsache nur noch soweit fort, als die Streitsache durch die neue Verfügung nicht gegenstandslos geworden ist³⁰³.

Bestandteile des Urteils

Der in vier Bestandteilen gegliederte Aufbau des Sachurteils folgt bekanntlich dem Schema: Deckblatt, Sachverhalt, Erwägungen und Rechtsspruch. Auf dem Deckblatt wird die Zusammensetzung des Spruchkörpers wiedergegeben³⁰⁴. Der Anspruch auf Unparteilichkeit der Gerichtsbehörde bedeutet, dass keine Richter und kein Gerichtsschreiber mitwirken dürfen, gegen die Ausstandsgründe bestehen³⁰⁵. 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 Rechtsvertreter³⁰⁶. 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 Urteilsbegründung³⁰⁷. Durch die angemessene Urteilsbegründung wird dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben, sich über die Tragweite eines Entscheids Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen. 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 das Gericht, seine Motive offen zu legen. Dadurch werden sachfremde Überlegungen zurückgedrängt³⁰⁸. Schliesslich ist auf den Rechtsspruch (Dispositiv) hinzuweisen. Er enthält die für die Verfahrensbeteiligten verbindlichen Anordnungen. Er muss klar, vollständig und widerspruchsfrei formuliert sein. Er enthält insbesondere auch die Verlegung der Kosten³⁰⁹. Darauf wird nachstehend kurz einzugehen sein.

³⁰¹ grundlegend: LGVE 2003 II Nr. 1.

³⁰² § 109 VRG.

³⁰³ § 138 Abs. 1 u. 2 VRG.

³⁰⁴ vgl. § 110 Abs. 1 lit. a VRG.

³⁰⁵ § 14 VRG; statt vieler: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 184 ff.

³⁰⁶ § 110 Abs. 1 lit. b VRG.

³⁰⁷ Art. 29 Abs. 2 BV; § 110 Abs. 1 lit. c VRG.

³⁰⁸ vgl. dazu statt vieler: Hotz, BV-Kommentar, S. 407.

³⁰⁹ § 110 Abs. 1 lit. d VRG.

Kostenfolgen / Parteientschädigung

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. Die Ansätze für die Bemessung sind in der Verordnung über das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und den seiner Aufsicht unterstellten Instanzen vom 14. September 1976³¹⁰ niedergelegt. Das Gericht belastet den Kanton und seine Behörden nicht mit amtlichen Kosten³¹¹. Gemeinden, die nicht als Partei im Verfahren beteiligt sind, werden nur amtliche Kosten überbunden, wenn ihren Behörden grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen³¹². Im Verfahren vor Verwaltungsgericht hat die Partei die amtlichen Kosten zu tragen, wenn sie unterliegt oder auf ihr Rechtsmittel nicht eingetreten wurde³¹³. Der Rückzug der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird mit Blick auf die Kostenfolgen der Abweisung gleichgestellt³¹⁴. 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 sogenannten 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 hat³¹⁵.

Rechtsmittel

Im Bereich des Verwaltungsrechts bereitet die Wahl des richtigen Rechtsmittels auf Bundesebene nicht selten Schwierigkeiten. Grundsätzlich ist folgende Ausgangslage zu beachten: Beruht die Verfügung ausschliesslich auf kantonalem Recht, so steht gegen den letztinstanzlichen Entscheid nur die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht offen³¹⁶. Beruht ein kantonaler Entscheid auf zwei selbständigen Begründungen, von denen die eine der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt und die andere im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren überprüft werden kann, so müssen, damit das Gericht auf die Beschwerde eintritt, beide Begründungen in geeigneter Form angefoch-

³¹⁰ VGKV [SRL Nr. 46], in der Fassung, gültig ab 1. Januar 1998.

³¹¹ § 199 Abs. 1 VRG.

³¹² § 199 Abs. 3 VRG.

³¹³ § 198 Abs. 1 lit. c VRG.

³¹⁴ § 198 Abs. 2 VRG.

³¹⁵ LGVE 1985 II Nr. 49.

³¹⁶ Art. 84 OG.

ten werden. Dabei können aber beide Beschwerden an das Bundesgericht in einer einzigen Eingabe vorgelegt werden³¹⁷. Indes sollten Anträge und Begründungen in den beiden separaten Beschwerdeverfahren äusserlich klar auseinander gehalten werden. Vor allem muss die Rechtsmittelschrift den Begründungsanforderungen des je zulässigen Rechtsmittels genügen³¹⁸.

Die Wahl zwischen staatsrechtlicher Beschwerde und verwaltungsgerichtlicher Beschwerde wirft dort keine grösseren Probleme auf, wo sich die anzufechtende Verfügung eindeutig und ausschliesslich entweder auf Normen des Bundesverwaltungsrechts oder Normen des kantonalen bzw. kommunalen Verwaltungsrechts stützt. Bildet eine Norm des Bundesverwaltungsrechts das Fundament des Einzelakts, muss zu dessen Anfechtung typischerweise die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen werden³¹⁹. Heikel zu beantworten ist zuweilen die Frage, wann sich ein Entscheid auf Bundesverwaltungsrecht stützt und damit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Derartige Fragen stellen sich in besonderer Weise regelmässig im Bereich des Planungs- und Baurechts, zumal entsprechende Verfügungen sich häufig sowohl auf Bundesrecht als auch auf kantonales Recht stützen. Anzumerken ist, dass eine Verfügung auch auf Bundesrecht basiert, wenn sie sich "auf dieses hätte stützen sollen"³²⁰. Um Doppelgrundlagen im erwähnten Sinn handelt es sich namentlich in jenen Fällen, in denen das Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde – entgegen dem Grundsatz von Art. 34 Abs. 3 RPG – gegen letztinstanzliche kantonale Bau- und Planungsentscheide insoweit zulässt, als sie sich neben raumplanerischen kantonal- und bundesrechtlichen Normen gleichzeitig auf andere Bestimmungen des Bundesverwaltungsrechts stützen. So können insbesondere Nutzungspläne mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden, wenn sie Anordnungen enthalten, die sich auf Bundesrecht stützen und Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG darstellen, sofern kein Ausschlussgrund nach Art. 99 ff. OG oder der Spezialgesetzgebung des Bundes vorliegt³²¹. Soweit das Planungsrecht sachnotwendig in einem engen Bezug zu diesen Bundesgesetzen steht, können auch planungsrechtliche Rügen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden³²².

³¹⁷ BGE 123 II 290 Erw. 1a, 117 Ib 401.

³¹⁸ BGE 123 II 369 Erw. 6b/bb; Haller/Karlen, Rechtsschutz, Rz. 1050.

³¹⁹ BGE 127 II 164 Erw. 1a.

³²⁰ Hänni, S. 525.

³²¹ BGE 118 Ib 11 ff.

³²² BGE 125 II 10, 123 II 231 ff. = Praxis 1997 Nr. 137; Praxis 1996 Nr. 75; Umwelt in der Praxis 1995, S. 525 f.; Baurecht 1/1996 Nr. 30; Haller, Rechtsmittel, in: Münch/Karlen/Geiser [Hrsg.], Beraten und Prozessieren in Bausachen, Basel 1998, Rz. 10.41 ff., S. 408 ff.; ferner Haller/Karlen, Rechtsschutz, Rz. 1021a - p; Hänni, S. 532.

Exkurs: Rechtsschutz im Personalrecht

Gemäss dem bis 31. Dezember 2002 in Kraft gestandenen alten Personalgesetz³²³ konnten personalrechtliche Entscheide, durch die ein Dienstverhältnis beendet oder umgestaltet wird, und Disziplinar massnahmen³²⁴ mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden³²⁵. Hielt eine gerichtliche Beschwerdeinstanz einen Entscheid über die Nichterneuerung, Umgestaltung oder Beendigung eines Dienstverhältnisses für rechtswidrig, erliess sie einen entsprechenden Feststellungsentscheid³²⁶. Die Bestimmung schränkte aus Gründen der Gewaltentrennung die richterliche Prüfungskompetenz ein. Das heisst, der Richter durfte im Falle einer festgestellten Rechtswidrigkeit den Entscheid grundsätzlich nicht aufheben, sondern die Rechtswidrigkeit bloss feststellen³²⁷. Aus diesem Grunde hatte das als Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichnete Rechtsmittel gegen personalrechtliche Entscheide konsequenterweise auch keine aufschiebende Wirkung³²⁸. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass sich die Rechtsschutzsituation unter verschiedenen Aspekten abweichend präsentierte, falls das strittige öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis – besonderen Vorbringen folgend – mit Blick auf das (bundesrechtliche) Gleichstellungsgesetz zu beurteilen war³²⁹. Diese Hinweise erhellen, dass die besondere Rechtsschutzproblematik im Bereich des Personalrechts schon unter dem alten Recht nicht selten heikle Fragen aufgeworfen hatte.

Anzumerken bleibt, dass das neue Personalrecht für die öffentlich-rechtlichen Angestellten im Kanton Luzern revidiert wurde. Das neue Gesetz ist am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. In Bezug auf Rechtsschutzaspekte finden sich im neuen Erlass keine signifikanten Änderungen³³⁰. Gemäss § 68 Abs. 1 PG sind personalrechtliche Entscheide anfechtbar; gegen Beschwerdeentscheide gibt es kein ordentliches Rechtsmittel. Gegebenenfalls beurteilt sich der Rechtsschutz im Kontext zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau nach Massgabe der allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege³³¹. Weitere bundesrechtliche Vorschriften und die Bestimmungen der EMRK bleiben vorbehalten³³². Gemäss § 70 Abs. 1 PG können personalrechtliche Entscheide, durch die ein Arbeitsverhältnis beendet oder umgestaltet wird, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Andere personalrechtliche Entscheide sind beim Regierungsrat anfechtbar³³³. Hält eine gerichtliche Beschwerdeinstanz einen Entscheid über die Umgestaltung oder die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses für

³²³ alt PG.

³²⁴ § 65 Abs. 1 lit. c - f alt PG.

³²⁵ § 90 Abs. 1 alt PG.

³²⁶ § 93 Abs. 1 alt PG; LGVE 1991 II Nr. 5 Erw. 1a.

³²⁷ Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Personalgesetzes vom 11. Juli 1986, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1986, S. 644.

³²⁸ LGVE 1994 II Nr. 8.

³²⁹ LGVE 2001 II Nr. 2.

³³⁰ LGVE 2003 II Nr. 1.

³³¹ § 68 Abs. 2 PG.

³³² § 68 Abs. 3 PG.

³³³ § 68 Abs. 3 PG.

rechtswidrig, kann das Gericht nach wie vor lediglich die Rechtswidrigkeit feststellen³³⁴. Das Verwaltungsgericht kann mithin den angefochtenen Entscheid auch unter dem neuen Recht nicht aufheben³³⁵. Inwiefern die verfassungsmässigen Eckpfeiler der Rechtsweggarantie Auswirkungen auf den zur Zeit doch atypischen Rechtsschutz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Personalrechts zeitigen, bleibt abzuwarten³³⁶.

Blick auf das Klageverfahren

Wie erwähnt, werden zwei hauptsächliche Arten des gerichtlichen Rechtsschutzes unterschieden: einerseits die nachträgliche Verwaltungsgerichtsbarkeit und andererseits die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bei der nachträglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit geht es um die rechtsmittelweise Beurteilung eines bereits ergangenen Entscheides³³⁷. Mit dieser Strategie des Rechtsschutzes haben wir uns bereits befasst. Unsere Aufmerksamkeit gilt nun der ursprünglichen Verwaltungsrechtspflege – mit andern Worten der verwaltungsgerichtlichen Klage.

Im Rahmen der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit (oder anders ausgedrückt: im Klageverfahren) wird ein verwaltungsrechtlicher Rechtsstreit mit einem förmlichen Rechtsmittel entschieden, ohne dass vorab eine Verfügung oder ein Entscheid ergangen ist. Beim Klageverfahren 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 entscheiden³³⁸. Es ist also zunächst zu klären, ob eine bestimmte Streitfrage verfügungsweise entschieden werden kann. Erst wenn dies anhand der einschlägigen Normen zu verneinen ist, stellt sich die Frage nach der verwaltungsgerichtlichen Klage.

Das luzernische VRG regelt die verwaltungsgerichtliche Klage nicht in einer Generalklausel, sondern befolgt die Enumerationsmethode. Andere Kantone kennen in ihren Rechtspflegeerlassen vergleichbare Konzeptionen. Zentrale Bestimmung ist im luzernischen VRG § 162, worauf verwiesen werden kann.

§ 162 lit. a-e VRG bietet Gelegenheit, auf den einen oder andern Anknüpfungspunkt näher einzugehen.

³³⁴ § 72 Abs. 1 PG.

³³⁵ LGVE 2003 II Nr. 1 [Änderung der Rechtsprechung].

³³⁶ Vgl. den Überblick bei Merker, Rechtsschutzsysteme im neuen öffentlichen Personalrecht, in: Helbling/Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 462 ff., ferner Hänni, Rechtsschutz gegen Kantonale Entscheide in personalrechtlichen Streitigkeiten, in: Helbling/Poledna [Hrsg.], Personalrecht, a.a.O., S. 561 ff.; Matthias Michel, Beamtenrecht im Wandel, Diss. Zürich 1998, insbes. S. 325 ff.

³³⁷ vgl. BGE 123 I 28 Erw. 2b/aa mit Hinweisen.

³³⁸ § 163 VRG; LGVE 2004 II Nr. 2 Erw. 2 mit Hinweis auf Urteil W. vom 27.10.2003 [V 00 321], Erw. 1b, ferner: 2002 II Nr. 44 Erw. 1.

Zunächst sei auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag (lit. a) hingewiesen. Es handelt sich dabei um ein konsensual zustande gekommenes, auf übereinstimmenden Willenserklärungen zweier oder mehrerer Rechtssubjekte beruhendes Rechtsverhältnis, das eine öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung zum Gegenstand hat³³⁹. Der Vertragsbegriff unterscheidet sich nicht vom Vertrag im Privatrecht. Der einzige Unterschied liegt im Vertragsgegenstand begründet. Im Übrigen sind selbst verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, denkbar. In besonderer Weise ist daran zu erinnern, dass etwa die mitwirkungsbedürftige Verfügung dogmatisch gesehen eine Verfügung ist und nicht etwa fälschlicherweise als Vertrag wahrgenommen werden darf. Andernfalls wird der falsche Rechtsweg ins Auge gefasst.

Hinzuweisen ist alsdann 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 gemeint³⁴⁰. Die Konzession begründet ein wohl erworbenes Recht, dessen wesentlicher Gehalt aus Gründen des Vertrauensschutzes unwiderruflich und gesetzesbeständig ist und grundsätzlich unter dem Schutz der Eigentumsgarantie steht, sofern von diesem Recht Gebrauch gemacht worden ist. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Klageverfahren setzt ein gültiges Konzessionsverhältnis voraus.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der in § 162 lit. d VRG verankerte Anknüpfungspunkt zur verwaltungsgerichtlichen Klage. Laut dieser Bestimmung beurteilt das Verwaltungsgericht als Klageinstanz öffentlich-rechtliche Streitsachen wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen der Behördemitglieder, Ersatzmänner, Beamten und Lehrer. Die Umschreibung erfasst alle Arten der klageweise durchsetzbaren vermögensrechtlichen Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen³⁴¹. Nicht dazu zählt indes etwa die Abfindung nach Personalgesetz³⁴². Dabei geht es um behauptete Rechte, die zum Vermögen gehören. Die in der Klage angebehrte Leistung muss sich mit andern Worten unmittelbar auf das Vermögen des Klägers auswirken, um als vermögensrechtlich zu gelten. Das heisst, wie erwähnt, nicht, dass vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen in jedem Fall klageweise durchzusetzen wären, denn das Verwaltungsgericht beurteilt öffentlich-rechtliche Streitsachen jeweils lediglich dann als Klageinstanz, falls die Rechtsordnung nicht eine Verwaltungsbehörde oder ein anderes Gericht bezeichnet, welches hierüber zu entscheiden hat (§ 163 VRG).

Besondere Auswirkungen zeitigt die Subsidiarität der verwaltungsgerichtlichen Klage insbesondere im Kontext zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz [GIG] vom 24. März 1995 [SR 151]). Gemäss Art. 13 Abs.

³³⁹ Häfelin/Müller, N 767.

³⁴⁰ LGVE 1882 II Nr. 41; LGVE 1998 III Nr. 7.

³⁴¹ so: LGVE 2001 II Nr. 2 Erw. 3b.

³⁴² LGVE 2004 II Nr. 2.

2 Satz 2 GIG kann etwa die Entschädigung bei diskriminierender Ablehnung einer Bewerbung für eine öffentlich-rechtliche Anstellung direkt mit Beschwerde gegen die abweisende Verfügung verlangt werden. Daraus ergibt sich, dass der Ablehnung einer Bewerbung um eine öffentlich-rechtliche Stelle – von Bundesrechts wegen – jedenfalls dann Verfügungscharakter zukommt, wenn sie eine Diskriminierung im Sinne des erwähnten Gleichstellungsgesetzes darstellt³⁴³. Ferner muss aus dem Wortlaut der genannten Bestimmung abgeleitet werden, dass der Bundesgesetzgeber für eine entsprechende Entschädigung gerade nicht das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren vorsieht. Zwar spricht das Gesetz davon, dass die Entschädigung mit Beschwerde geltend gemacht werden kann. Dies lässt sich nach der neuesten Praxis des Luzerner Verwaltungsgerichts aber schon aus Gründen der Rechtssicherheit nicht so auslegen, dass der betroffenen Person alternativ entweder der Beschwerde- oder der Klageweg offen stünde. Vielmehr ist die Rechtslage so zu verstehen, dass die betroffene Person die Entschädigung zuerst bei der Behörde verlangen kann, welche die Bewerbung abgelehnt hat³⁴⁴. Diese Überlegungen zeigen, dass dem Grundsatz nach kein Raum bleibt, den Anspruch auf Entschädigung nach Art. 5 Abs. 2 des Gleichstellungsgesetzes in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 dieses Gesetzes mittels verwaltungsgerichtlicher Klage geltend zu machen³⁴⁵. Ob Klage oder Beschwerde das richtige Rechtsmittel ist, muss nach dem Gesagten gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Bundesrechts differenziert beurteilt werden.

Die nachfolgenden Hinweise beschränken sich auf das luzernische VRG. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage nicht an eine Frist gebunden ist. Gegebenenfalls sind allerdings spezialgesetzliche Verjährungs- und Verwirkungsfristen zu beachten, auf die hier nicht gesondert eingegangen werden kann.

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. Zweck dieses „Vorverfahrens“ ist am ehesten mit jenem des zivilprozessualen Sühneverfahrens vergleichbar. Es ist indes grundsätzlich kein formalisiertes Vermittlungsverfahren mit der Qualität einer Sachurteilsvoraussetzung. Immerhin kann selbst ein obsiegender Kläger kostenpflichtig werden, falls er die Anzeige vor Einreichung der Klage bei einem Gericht unterlassen hat³⁴⁶. Auf das im Personalrecht zu beachtende (obligatorische) Schlichtungsverfahren soll hier bloss pro memoria hingewiesen werden.

Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren gelten grundsätzlich die gleichen Verfahrens- und Beweisgrundsätze wie im Beschwerdeverfahren³⁴⁷. Aus der besonderen pro-

³⁴³ Vgl. Arioli/Furrer Iseli, Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes auf öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse, Basel 1999, Rz. 135, S. 62 f.

³⁴⁴ vgl. auch BBl 1993 I 1313.

³⁴⁵ LGVE 2001 II Nr. 2 Erw. 3c.

³⁴⁶ § 202 Abs. 1 VRG; LGVE 1999 II Nr. 51 Erw. 2c.

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

zessualen Ausgangslage ergeben sich allerdings Abweichungen. So haben die Parteien im Klageverfahren wohl eine etwas umfassendere Mitwirkungspflicht als im Rahmen des Beschwerdeverfahrens³⁴⁸. Nachfolgend geht es darum, die zentralen Verfahrensschritte im Klageverfahren noch 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 anordnen³⁴⁹. 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 mit dem eingeklagten Anspruch rechtliche zusammen hängen oder sich mit ihm verrechnen lassen³⁵⁰. Die Widerklage bleibt bestehen, selbst wenn die Klage dahin fällt³⁵¹.

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 Erledigungsentcheid 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 dann jede Partei Anrecht auf einen Schlussvortrag³⁵².

Da das Verwaltungsgericht im direkten Verwaltungsprozess einzige Instanz ist, muss ihm umfassende Prüfungscompetenz zustehen. Zu prüfen sind folglich die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, die unrichtige Rechtsanwendung sowie selbst die unrichtige Handhabung des Ermessens³⁵³. 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 hinausgehen³⁵⁴.

³⁴⁸ LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2b mit Hinweisen.

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

³⁵⁰ § 168 Abs. 2 VRG.

³⁵¹ § 168 Abs. 3 VRG.

³⁵² § 170 Abs. 1 und 2 VRG.

³⁵³ vgl. § 161a VRG in Verbindung mit § 144 Abs. 1 lit. a-c VRG.

³⁵⁴ § 171 Abs. 2 VRG.

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 verlegt³⁵⁵.

Prüfung von Erlassen

Die in § 188 Abs. 1 VRG erwähnten Gruppen von Rechtssätzen mit öffentlich-rechtlichem Gehalt können gegebenenfalls dem Verwaltungsgericht im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zur Prüfung unterbreitet werden. Privatperson steht eine Antragsbefugnis zur Prüfung zu, wenn ihre schutzwürdigen Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden könnten³⁵⁶. Aus Ziel- und Zwecksetzung der selbständigen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle heraus sind an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es gilt als ausreichend, dass der Eintritt einer Benachteiligung in nicht allzu ferner Zukunft zu erwarten ist. Das dürfte dann der Fall sein, wenn ein Antragsteller aufgrund vernünftiger Abwägung aller vorliegenden Umstände für die nahe Zukunft eine Verwaltungsmassnahme zu befürchten hat, die auf der umstrittenen Norm gründet und ihn in seinen rechtlichen Interessen verletzen kann³⁵⁷.

Zur Normenprüfung berechtigt ist sodann nicht nur, wer selbst als Normadressat in Frage kommt. Dadurch, dass ein Rechtssatz Dritten einen Vorteil einräumt, kann sich ein Antragsteller nicht in einer grundsätzlich andern Situation als der Adressat einer ihn direkt belastenden Bestimmung befinden, der behauptet, gegenüber andern benachteiligt zu werden³⁵⁸.

Noch ein Hinweis zum Prüfungsgegenstand: Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts 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 unterliegen³⁵⁹. Das Verwaltungsgericht hat erkannt, dass gegebenenfalls auch eine Hausordnung einer kommunalen Anstalt (konkret eines Alters- und Pflegeheims) Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein kann³⁶⁰.

³⁵⁵ § 202 Abs. 2 VRG.

³⁵⁶ § 189 lit. a VRG.

³⁵⁷ LGVE 1996 II Nr. 4 mit Hinweisen.

³⁵⁸ LGVE 1991 II Nr. 16 Erw. 2b, bestätigt in Urteil V. vom 24.2.1994.

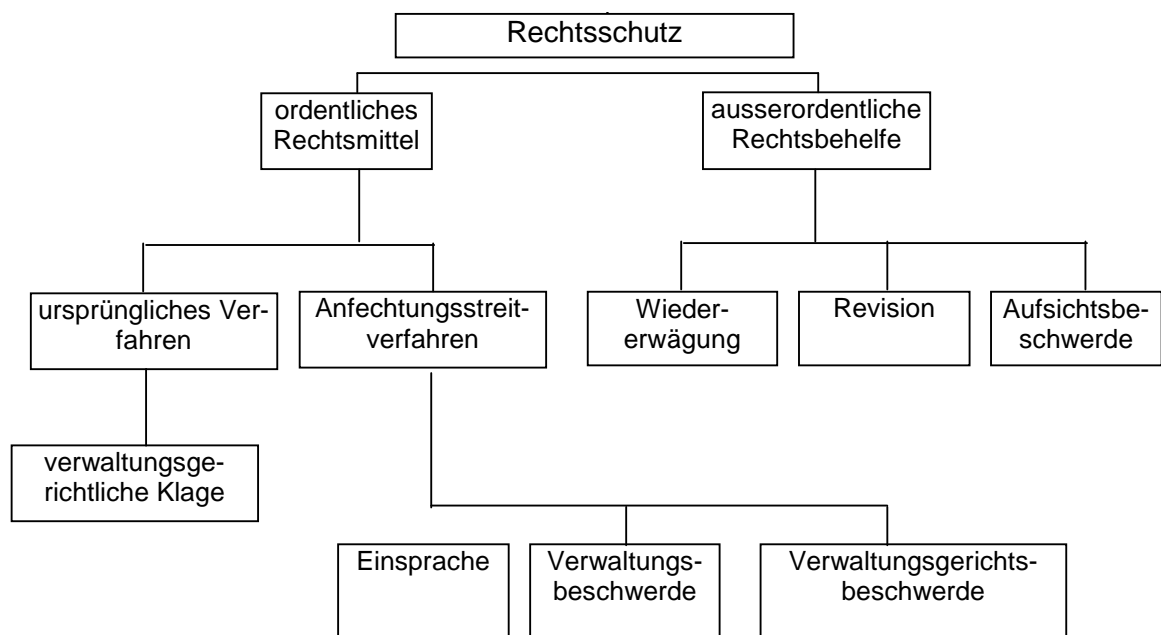
³⁵⁹ Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 104 mit Hinweis auf BGE 100 Ia 161; zum Ganzen: Giacometti, Das Staatsrecht der Kantone, unveränderter Nachdruck 1979 der 1. Auflage 1949, S. 537f.

³⁶⁰ LGVE 1997 II Nr. 49.

Generell unterscheiden Lehre und Praxis Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Hauptkriterium für diese Unterscheidung ist der Adressatenkreis. Rechtsverordnungen enthalten Rechtsnormen, die sich an die Allgemeinheit richten, d.h. dem einzelnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen oder die Organisation und das Verfahren der Behörden regeln. Sie gehören zu den Gesetzen im materiellen Sinne. Demgegenüber sind Verwaltungsverordnungen generelle Dienstanweisungen, die sich an die der erlassenden Behörde untergeordneten Behörden richten. Verwaltungsverordnungen sind keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtssätze enthalten³⁶¹. Letztere sind insofern nicht Gegenstand der Erlassprüfung³⁶².

Ordentliche Rechtsmittel / ausserordentliche Rechtsbehelfe

Gegenstand der bisherigen Ausführungen war der von der Rechtsordnung garantierte ordentliche Rechtsschutz. Nicht übergangen werden dürfen sodann die in der Rechtsordnung ebenfalls vorgesehene ausserordentliche Rechtsbehelfe, die ins Spiel gebracht werden, falls der Gang in ordentlichen Rechtsschutzverfahren versagt bleibt. Als Einstieg und Orientierungshilfe mag hierzu die nachstehende Übersicht dienen.



Wiedererwägung / Anpassung

Beim Gesuch um Wiedererwägung handelt es sich im wesentlichen um einen formfreien Rechtsbehelf, durch den Betroffene die Verwaltungsbehörde ersuchen, auf ihre Verfügung zurückzukommen und sie abzuändern oder aufzuheben. Es handelt sich eigentlich um eine „Bitte“ um Überprüfung der Verfügung und um eine andere Würdigung der Sach- und Rechtslage. Grundsätzlich ist die angerufene Behörde nicht gehalten, sich

³⁶¹ Urteil M. vom 27.5.1997, Erw. 2b.

³⁶² LGVE 1997 II Nr. 49.

mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen, es sei denn, die Pflicht zur Behandlung sei gesetzlich vorgesehen oder ergebe sich aus einer ständigen Verwaltungspraxis³⁶³. Gegenstand der Wiedererwägung sind also regelmässig Verwaltungsentscheide, nicht aber Urteile des Verwaltungsgerichts. Ausgangspunkt ist ein Entscheid, welcher mit einem ordentlichen Rechtsmittel nicht, bzw. insbesondere etwa zufolge Fristversäumnis nicht mehr anfechtbar ist. Aufgrund dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, wie auf ein Begehren um Aufhebung oder Veränderung eines an sich rechtskräftigen Verwaltungsentscheides zu reagieren ist.

Bei Dauerverfügungen unterscheidet die Praxis folgenden Varianten: die obligatorische Wiedererwägung, die fakultative Wiedererwägung sowie die „Anpassung“. Die Regelung der obligatorischen Wiedererwägung findet sich in den §§ 174 ff. VRG³⁶⁴. Die fakultative Wiedererwägung ist in § 116 VRG verankert. Danach kann die Verwaltung eine rechtskräftige Verfügung in Wiedererwägung ziehen, wenn das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts jenes an der Rechtssicherheit überwiegt. Der Richter kann die Verwaltung hiezu nicht verhalten³⁶⁵. Mit der Wiedererwägung kann nur eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit gerügt werden. Durch eine Anpassung wird schliesslich eine Verfügung geändert, die ursprünglich richtig war, die aber wegen erheblicher tatsächlicher oder rechtlicher Änderungen, die nach Verfügungserlass eingetreten sind, unrichtig geworden ist. Auf eine derartige Entwicklung eines Dauerrechtsverhältnisses ist § 116 VRG nicht zugeschnitten³⁶⁶. Die Rechtsprechung findet die Grundlage für die Anpassung auf der Ebene der Verfassung³⁶⁷.

Die Behörde muss nicht auf jedes Wiedererwägungsgesuch eintreten. Im Rahmen der Eintretensfrage hat sie zu untersuchen, ob sich der entscheidungsrelevante Sachverhalt (oder das anwendbare Recht) nach dem Vorbringen der Gesuchsteller nachträglich wesentlich verändert hat. Die Veränderung muss derart sein, dass man nicht mehr von der Beurteilung der praktisch gleichen Sache auszugehen hat. Im Rahmen der Eintretensfrage ist noch nicht zu prüfen, ob die geltend gemachte Veränderung tatsächlich zu einer materiellen Änderung des früheren Entscheides führen wird³⁶⁸.

Wenn die Instanz auf ein Wiedererwägungsgesuch eintritt, die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung oder für eine Anpassung bejaht und einen neuen – d.h. vom ursprünglichen Sachentscheid abweichenden – Sachentscheid fällt, hebt sie damit gleichzeitig die „Sperrwirkung“, die die ursprüngliche Verfügung stabilisierte auf, was den ordentlichen Rechtsschutz gegen die neue Entscheidung in der Sache wieder aufleben lässt³⁶⁹.

³⁶³ Häfelin/Müller, Rz. 1828 und 1832.

³⁶⁴ LGVE 1983 II Nr. 1 Erw. 3a.

³⁶⁵ LGVE 1983 II Nr. 1 Erw. 3a.

³⁶⁶ LGVE 1983 II Nr. 1 Erw. 4.

³⁶⁷ LGVE 1983 II Nr. 1 Erw. 4b; Häfelin/Müller, Rz. 1833.

³⁶⁸ LGVE 1993 III Nr. 14 mit Hinweis.

³⁶⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 7 zu Art. 57.

In diesem Zusammenhang gilt es, diverse Vorgehensweisen der verfügenden Behörde in differenzierter Weise auseinander zu halten. So kann sich in einem nachfolgenden Verfahren etwa die nicht immer leicht zu beantwortende Frage stellen, ob die Verwaltung der Sache nach überhaupt auf ein Wiedererwägungsgesuch eingetreten ist oder nicht. Ferner gilt es 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“. Es ist auch vorstellbar, dass die Behörde die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung prüft und bejaht und daraufhin einen neuen, von der ursprünglichen Verfügung abweichenden Sachentscheid trifft.

Im einen oder andern Fall können sich Abgrenzungsprobleme ergeben. Mitunter ist anhand der Verfügung differenziert auszulegen, in welchem Sinne eine Behörde ein Wiedererwägungsgesuch angegangen ist und dieses behandelt hat. Eine materielle Neubeurteilung liegt jedenfalls 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 kann³⁷⁰.

Revision

Wie gesehen, kann die Verwaltung gegebenenfalls rechtskräftige Verfügungen von Amtes wegen oder auf Gesuch hin ändern oder aufheben, soweit nicht besondere Vorschriften, der Grundsatz von Treu und Glauben oder andere allgemeine Rechtsgrundsätze dies ausschliessen oder einschränken³⁷¹.

Gerichtsurteile können demgegenüber nur in Revision gezogen werden, sofern die im VRG verankerten Revisionsgründe gegeben sind. Es sind dies strafbare Handlungen³⁷² oder „neue Tatsachen und Beweismittel“³⁷³. Der erstgenannte Revisionsgrund spielt in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts eine untergeordnete Rolle und kann hier ausser acht gelassen werden. Besondere Beachtung verdient demgegenüber 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 Verwaltungsgericht das Urteil fällte. Nachträglich eintretende Entwicklungen, wie beispielsweise in einer Rentensache die Verschlimmerung des Gesundheitszustandes, 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 schlicht und einfach „anzupassen“. Damit auf ein Revisionsbegehren eingetreten wird, muss weiter abgeklärt werden, ob die nachträgliche Beibringung der Tatsachen nicht von demjeni-

³⁷⁰ LGVE 2002 II Nr. 33 Erw. 4c mit Hinweis auf BGE 117 V 8.

³⁷¹ § 116 Abs. 1 VRG.

³⁷² § 174 VRG.

³⁷³ § 175 Abs. 1 VRG.

gen 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 nun revidiert werden soll, aufgebracht hat. Andernfalls steht er in einem Revisionsprozess „vor verschlossenen Toren“. Auch müssen die Tatsachen wesentlich sein. Sie müssen mit andern Worten geeignet sein, letztlich einen für den Revisionsgesuchsteller vorteilhaften Entscheid herbeizuführen. Ob die Tatsachen oder Beweismittel im Ergebnis in Tat und Wahrheit zu einem anderen Entscheid führen, ist indes nicht bereits im Rahmen der Prüfung der Revisionsvoraussetzungen zu beurteilen, sondern gegebenenfalls erst beim neuen Sachentscheid.

Erläuterung und Ergänzung

Gemäss § 123 Abs. 1 VRG erläutert oder ergänzt die Behörde ihren Entscheid, wenn der Rechtsspruch unvollständig oder unklar ist, Widersprüche enthält oder mit der Begründung nicht übereinstimmt. Der Erläuterungsbedarf muss nach der gesetzlichen Ordnung mithin in Bezug auf das Dispositiv bzw. den Rechtsspruch gegeben sein. Die Entscheidungsgründe bzw. die Erwägungen allein können demgegenüber nicht Gegenstand eines Begehrens um Erläuterung darstellen³⁷⁴. Erläutert kann also nur werden, was den Charakter einer Anordnung hat³⁷⁵. Auf Entscheidungsgründe als solche kann sich die Erläuterung nicht beziehen³⁷⁶. Ergänzungen oder Erläuterungen erfolgen von Amtes wegen oder auf Gesuch hin³⁷⁷. Wenn nicht besondere Gründe vorliegen, braucht die Behörde die Parteien vorher nicht anzuhören³⁷⁸. Zur Einreichung eines Gesuches um Erläuterung eines Entscheids sind die Parteien und die Vorinstanz berechtigt³⁷⁹. Das Begehren wird durch Entscheid erledigt³⁸⁰. Wird ein Entscheid erläutert, beginnt eine allfällige Rechtsmittelfrist neu zu laufen. Im Übrigen ist gegen die Erledigung solcher Gesuche nur die Aufsichtsbeschwerde zulässig³⁸¹. Die Erläuterung bezweckt im dargelegten Sinn eine rasche Klärung bzw. Ergänzung eines Entscheids³⁸². Zuständig zur Erläuterung ist die Behörde, die den Entscheid gefällt hat³⁸³.

Vollstreckungsrecht

Die gesetzliche Ordnung in der Verwaltungsrechtspflege geht davon aus, dass das Entscheidungs- und das Vollstreckungsverfahren voneinander getrennt sind. Das Vollstreckungsverfahren setzt grundsätzlich ein abgeschlossenes, d.h. mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht mehr anfechtbares Entscheidungsverfahren voraus. Im VRG ist die

³⁷⁴ Rhinow/Koller/Kiss, Rn 1419.

³⁷⁵ BGE 110 V 222.

³⁷⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 6 zu Art. 100 mit weiteren Hinweisen.

³⁷⁷ § 123 Abs. 2 VRG.

³⁷⁸ § 123 Abs. 3 VRG.

³⁷⁹ § 124 Abs. 1 VRG.

³⁸⁰ § 125 VRG.

³⁸¹ § 126 Abs. 1 und 2 VRG.

³⁸² Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 1 zu Art. 100.

³⁸³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Rz. 3 zu Art. 100.

Vollstreckung im fünften Abschnitt unter §§ 206 ff. VRG geregelt. Grundsätzlich ist für die Vollstreckung die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde zuständig³⁸⁴. Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang (polizeiliche Eingriffe) kann die Gemeindebehörde nicht selbst anordnen, sondern sie hat den Regierungsstatthalter darum zu ersuchen³⁸⁵. Gegen Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren ist – unter Vorbehalt von § 215 Abs. 2 VRG – nur die Aufsichtsbeschwerde vorgesehen³⁸⁶. Danach kann der Pflichtige im Rahmen solcher Massnahmen also bloss gegen den Kostenentscheid Beschwerde führen³⁸⁷. Darüber hinaus kann ein Vollstreckungsentscheid beim Verwaltungsgericht nur soweit angefochten werden, als er über die zu vollstreckende materielle Anordnung hinausgeht. Folglich kann eine Verfügung, die auf einer rechtskräftigen früheren Sachverfügung beruht und diese lediglich vollzieht oder bestätigt, nicht mit der Begründung angefochten werden, die frühere Verfügung sei rechtswidrig. Anders verhält es sich immerhin dann, wenn Nichtigkeit, nachträgliche Rechtswidrigkeit oder Gegenstandslosigkeit der Verfügung gerügt wird, oder wenn es um die Verletzung von sogenannten unverzichtbaren und unverjähren Rechten geht³⁸⁸.

Quellen / Materialien

A / Bundesrecht

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV); SR 101.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (alt BV).
- Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG); SR 172.021.
- Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG); SR 173.110.
- Bundesbeschluss über die Reform der Justiz vom 8. Oktober 1999 (BBI 1999 8633).
- Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Inkrafttreten voraussichtlich am 1.1.2007).

³⁸⁴ § 209 Abs. 1 VRG.

³⁸⁵ §§ 212 ff. VRG.

³⁸⁶ § 218 VRG.

³⁸⁷ vgl. zum Ganzen auch: Ackermann Schwendener Christine, Die Klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zürich 2000, S. 162.

³⁸⁸ Urteil A. vom 21.8.2000.

B / Völkerrecht

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; Übersetzung aus dem englischen und französischen Originaltext, in: SR 0.101).
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 ([UNO-Pakt II] Übersetzung des französischen Originaltextes, in: SR 0.103.2; in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992).

C / Kantonales Recht

- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40, in der Fassung, gültig ab 1. Januar 1997).
- Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 1972 (VGOG; SRL Nr. 41).
- Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern vom 16. Mai 1972 (GO; SRL Nr. 43).
- Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und den seiner Aufsicht unterstellten Instanzen vom 14. September 1976 (VGKV; SRL Nr. 46).

Botschaften / Protokolle (Verfahrensrecht)

- Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, Separatdruck oder BBI 1997 I 1 ff. (Seitenzahlen identisch; zit. BBI 1997 I S. 1 ff.).
- Botschaft zur BV (*Ausführungen zu den Verfahrensgarantie in: BBI 1997 I S. 181-184*).
- Botschaft zur BV (*Ausführungen zur Rechtsweggarantie: BBI 1997 I S. 523 ff.*).
- Botschaft zur Revision der Bundesrechtspflege vom 28.2.2001 (BBI (2001 4203 ff.)).
- Botschaft vom 18.3.1991 über die Änderung des OG (BBI 1991 II 465 ff.).
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Organisation des Verwaltungsgerichts und die Verwaltungsrechtspflege vom 15. März 1971 (B 184/71), publiziert in: Verhandlungen des Grossen Rates 1972, S. 179 ff.
- VRG-Beratungen im Grossen Rat:
 - Verhandlungen des Grossen Rates 1972, S. 380 - 403 (erste Beratung).
 - Verhandlungen des Grossen Rates 1972, S. 555 - 559 (zweite Beratung).
 - Verhandlungen des Grossen Rates 1972, S. 618 (Schlussabstimmung).
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 24. Mai 1994 (B 174).
- Botschaften des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 12. Dezember 1995 betreffend die Änderung des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsgerichts, die Änderung des Grossratsbeschlusses über die Zahl der Richter und Ersatzrichter des Verwaltungsgerichts, den Grossratsbeschluss über die Genehmigung einer Änderung der Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht etc. (B 24: in: Verhandlungen des Grossen Rates 1996, S. 102 ff.).

Kommentare / Lehrbücher (Auswahl)

- Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J. /Vallender Klaus A. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich 2002 (*abgekürzte Zitierweise: St. Galler Kommentar*).
- Hotz Reinhold, St. Galler Kommentar zu Art. 29 BV, S. 395 ff.
- Kley Andreas, St. Galler Kommentar zu Art. 29a BV, S. 413 ff.
- Hotz Reinhold, St. Galler Kommentar zu Art. 30 BV, S. 427 ff.
- Haller Walter, St. Galler Kommentar zu Art. 189 BV [Justizreform], S. 1910 ff.
- Kiss Christina/Koller Heinrich, St. Galler Kommentar zu Art. 191, 191a und b BV, [Justizreform], S. 1941 ff.
- Hotz Reinhold, St. Galler Kommentar zu Art. 191c BV [Justizreform], S. 1969 ff.
- Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983.
- Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002.
- Häfelin Ulrich / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005.
- Kölz Alfred/Bosshart Jürg/Röhl Martin, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999.
- Kölz Alfred/Häner Isabelle, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998.
- Marantelli-Sonanini Vera, Einführung in das öffentliche Recht, Band II, Verwaltungsrecht, Bern 2005.
- Merker Michael, Rechtsmittel, Klage und Normkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1998.
- Merkli Thomas/Aeschlimann Arthur/Herzog Ruth, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997.
- Müller Jörg Paul, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, Kapitel 5: Garantien fairer gerichtlicher und administrativer Verfahren, S. 493 ff.
- Rhinow René/Koller Heinrich/Kiss Christina, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996.
- Zimmerli Ulrich/Kälin Walter/Kiener Regina, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004.

Monographien / Aufsätze (Auswahl)

- Ackermann Schwendener Christine, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Diss. Zürich 2000.
- Albertini Michele, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000.
- Auer Christoph, Streitgegenstand und Rügeprinzip, Diss. Bern 1997.
- Beerli-Bonorand Ursina, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Diss. Zürich 1985.

- Bernet Martin, Die Parteientschädigung in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1986.
- Dill Markus, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996.
- Fehlmann-Leutwyler Monika, Die prinzipale Normkontrolle nach aargauischem Recht, Zürich 1987.
- Gadola Attilio, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991.
- Gadola Attilio, Zur Rechtsmittelbefugnis des Nachbarn in Bausachen, in: Baurecht 4/1993, S. 91 ff.
- Glanzmann-Tarnutzer Lucrezia, Die Legitimation des Konkurrenten zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, Diss. St. Gallen 1996.
- Gygi Fritz, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in: recht 1986, S. 8 ff.
- Häfliger Arthur, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985.
- Häner Isabelle, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000.
- Häner Isabelle, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Referat zum Schweizerischen Juristentag 1997, in: ZSR, NF, 116 [1997], S. 255 ff.
- Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, [insbes. 8. Kapitel: Der Rechtsschutz im Planungs- und Baurecht, S. 489 ff.]).
- Haller Walter/Karlen Peter/Turnherr Daniela, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, 4. Teil der 2. Auflage des Raumplanungs- und Baurechts, Zürich 1998.
- Jaag Tobias, Kantonale Verwaltungsrechtspflege im Wandel, in: ZBI 99 [1998], S. 497 ff.
- Keiser Andreas, Öffentlichkeit im Verfahren vor dem Zürcher Verwaltungsgericht, in: ZBI 95 [1994], S. 1 ff.
- Kälin Walter/Müller Markus, Vom ungeklärten Verhältnis zwischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtlicher Beschwerde, in: ZBJV 94 [1993], S. 433 ff.
- Kälin Walter, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994.
- Kiener Regina, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Bern 2001.
- Kley-Struller Andreas, Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995.
- Kley-Struller Andreas, Anforderungen des Bundesrechts an die Verwaltungsrechtspflege der Kantone bei der Anwendung von Bundesverwaltungsrecht, in: AJP 1995, S. 148 ff.
- Kley-Struller Andreas, Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, in: AJP 2/1995, S. 179.
- Kneubühler Lorenz, Die Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren des Bundes, in: ZBI 106 [2005], S. 449 ff.
- Kneubühler Lorenz, Die Begründungspflicht, Bern 1998.

- Kneubühler Lorenz, Gehörsverletzung und Heilung, in: ZBI 99 [1998], S. 97 ff.
- Kunz Daniel, Verfahren und Rechtsschutz bei der Vergabe von Konzessionen, Bern 2004.
- Martin Jürg, Leitfaden für den Erlass von Verfügungen, Zürich 1996.
- Merker Michael, Rechtsschutzsysteme im neuen öffentlichen Personalrecht, in: Helbling / Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 462 ff.
- Meyer Pius, Der Rechtsschutz im luzernischen Bau- und Planungsrecht, in: ZBI 85 [1984], S. 357 ff.
- Meyer Pius, Festsetzung der Anwalts- und übrigen Parteikosten aus der Sicht des Verwaltungsgerichts, in: Luzerner Rechtsseminar 1991, Kapitel 8.
- Müller Markus, Das besondere Rechtsverhältnis, Ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Bern 2003.
- Pfeifer Michael, Der Untersuchungsgrundsatz und die Officialmaxime im Verwaltungsverfahren, Diss. Basel 1980.
- Rhinow René, Die Bundesverfassung, Eine Einführung, Basel 2000.
- Steinmann Gerold, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsbeschwerdeverfahren und im Verwaltungsgerichtsverfahren, in: ZBI 94 [1993], S. 141 ff.
- Stutz Walter, Die luzernische Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege: Besonderheiten und Bewährung in der Praxis, in: ZBI 78 [1977], S. 385 ff.
- Sutter Peter, Die Beweislastregeln unter besonderer Berücksichtigung des verwaltungsrechtlichen Streitverfahrens, St. Gallen 1988 .
- Villiger Mark E., Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, in: ZBI 90 [1989], S. 137 ff.
- Willi Thomas, Funktion und Aufgabe der Gemeindebeschwerde im System der Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern, Bern 1989.
- Ziegler Philipp, Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Diss. Basel 2003.

EMRK-Literatur (Auswahl)

- Frohwein Jochen/Peukert Wolfgang, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Auflage, Kehl/Strassburg/Arlington 1996.
- Häberli Thomas, Die neuen Kriterien für die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst; Stellung der Lehrkräfte, in: ZBJV 2003, S. 474-476.
- Häfelin Ulrich/Müller Georg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, insbes. Rz. 1717 ff.
- Häfliger Arthur, Die EMRK und die Schweiz, Bern 1993.
- Hangartner Yvo, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, AJP 1994, S. 3 ff.
- Herzog Ruth, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995.

- Kley-Struller Andreas, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993.
- Kley-Struller Andreas, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung "zivilrechtlicher" Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts, in: AJP 1/94, S. 23 ff.
- Poledna Tomas, Praxis zur EMRK aus schweizerischer Sicht, Zürich 1993.
- Schmucki Thomas, Die Fairness in der Verwaltungsrechtspflege, Freiburg 1990.
- Thürer Daniel, EMRK und schweizerisches Verwaltungsverfahren, in: ZBl 87 [1986], S. 241.
- Villiger Mark E., Handbuch der EMRK, 2. Auflage, Zürich 1999.
- Villiger Mark E., Probleme der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf verwaltungs- und sozialgerichtliche Verfahren, in: AJP 2/1995, S. 163 ff.
- Villiger Mark E., Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Belilos gegen die Schweiz, in: recht 7/1989, S. 59 ff.
- Villiger Mark E., Neuere Entwicklungen im Bereich der EMRK, in: Die neue Bundesverfassung [Hrsg.: Peter Gauch/Daniel Thürer], Symposien zum schweizerischen Recht, Zürich 2002, S. 69 ff.
- Wohlfahrt Heiner, Anforderungen der Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 98a OG an die kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetze, in: AJP 11/1995, S. 1421 ff.
- Wyss Martin Philipp, Die EMRK auf dem Weg zu einer europäischen Grundrechtsverfassung, in: AJP 3/1995, S. 285 ff.
- Zimmerli Ulrich, Art. 6 Ziff. 1 EMRK und die richterliche Überprüfung von Nutzungsplänen, in: Baurecht 3/1994, S. 74 ff.

Literatur zur Justizreform (Auswahl)

- Gabathuler Thomas, Die Justizreform des Bundes, in: AJP 1998, S. 1049 ff.
- Giacomini Sergio, Vom Jagdmachen auf Verfügungen, in: ZBl 94 [1993], S. 237 ff.
- Häfelin Ulrich / Müller Georg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, insbes. Rz. 1727-1731.
- Haller Walter, St. Galler Kommentar zu Art. 189 BV [Justizreform], S. 1910 ff.
- Häner Isabelle, Rechtsschutz und Verwaltung, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 5, Grundrecht und Rechtsschutz, Zürich 2000, S. 21 f.
- Hotz Reinhold, St. Galler Kommentar zu Art. 30 BV, S. 427 ff.
- Hotz Reinhold, St. Galler Kommentar zu Art. 191c BV [Justizreform], S. 1969 ff.
- Hangartner Yvo, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2/2002, S. 131 ff.
- Kälin Walter, Justizreform, in: AJP 1995, S. 1004 ff.
- Kälin Walter, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, in: ZBl 100 [1999], S. 49 ff.
- Kälin Walter, Die Bedeutung der neuen Bundesverfassung für das öffentliche Verfahrensrecht, in: Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 267 ff.
- Kiss Christina/Koller Heinrich, St. Galler Kommentar zu Art. 191, 191a und b BV, [Justizreform], S. 1941 ff.

- Kiss Christina, Rechtsweggarantie und Totalrevision der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBJV 134 [1998], S. 288 f.
 - Kley Andreas, St. Galler Kommentar zu Art. 29a BV, S. 413 ff.
 - Koller Heinrich, Verfassungsreform: Was bleibt zu tun?, in: Die neue Bundesverfassung [Hrsg.: Peter Gauch/ Daniel Thürer], Symposien zum schweizerischen Recht, Zürich 2002, S. 149 ff. S. 154 ff.
 - Müller Markus, Die Rechtsweggarantie – Chancen und Risiken. Ein Plädoyer für mehr Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, in: ZBJV 2004, S. 161 ff.
 - Müller Markus, Das besondere Rechtsverhältnis, Ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Bern 2003, insbes. S. 341 ff.
 - Raselli Niccolo, Die Reform der Bundesrechtspflege darf nicht scheitern, in: plädoyer 1995, S. 36 ff.
 - Rhinow René, Die Bundesverfassung, Eine Einführung, Basel 2000, insbes. S. 194 ff.
 - Rhinow René, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, insbes. S. 475 ff.
 - Waldmann Bernhard, Justizreform und öffentliche Rechtspflege – quo vadis?, in: AJP 2003, S. 747 ff.
 - Walter Hans Peter, Justizreform, in: Die neue Bundesverfassung [Hrsg.: Peter Gauch / Daniel Thürer], Symposien zum schweizerischen Recht, Zürich 2002, S. 129 ff.
 - Weber Bernhard, Rechtsweggarantie und Totalrevision der Bundesrechtspflege: Gedanken und ungeklärte Fragen aus der Sicht der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: ZBJV 1998, S. 177 ff.
 - Ziegler Philipp, Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Diss. Basel 2003, insbes. S. 333 ff.
-

Anhang

[ausgewählte Entscheide zur Verwaltungsrechtspflege]

§ 1 VRG (Begriffe des Gemeinwesens)

- Eine Pfarrkirchenstiftung ist kein Gemeinwesen: LGVE 1977 II Nr. 49.

§ 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 Entscheid / Gebührenrechnung im Bereich der Kanalisationsbeiträge: LGVE 1982 II Nr. 2.
- Hinweise auf den Inhalt von Verwaltungsweisungen stellen nicht Entscheide dar: LGVE 1982 II Nr. 32.
- Individuelle, konkrete Anordnung: LGVE 1984 II Nr. 42.
- Voraussetzung für einen Entscheid: LGVE 1988 II Nr. 26.
- Ein Protokoll einer Einspracheverhandlung ist kein Entscheid: V-Urteil H. vom 28.5.1993.
- Eine Verfügung, welche eine frühere Verfügung auf Leistung von Zahlungen bestätigt, ist rechtlich als Mahnung zu erachten, gegen die kein Rechtsmittel gegeben ist: LGVE 1979 II Nr. 2.
- Ein Entscheid, der einen andern, gleichlautenden rechtskräftigen Entscheid ersetzen soll, ist nichtig: V-Urteil B. vom 18.1.1978.
- Begriff der Verwaltungsverfügung, insbesondere der Feststellungsverfügung; Abgrenzung zu Verwaltungshandlungen: A-Urteil B. vom 14.4.1994.
- Die Rüge nach § 64 Abs. 2 des Personalgesetzes ist ein Mittel der Personalführung. Sie ist keine Disziplinarmaßnahme 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: V-Urteil P. vom 14.8.2000 (Das Bundesgericht hat am 23.4.2001 eine dagegen geführte staatsrechtliche Beschwerde abgewiesen, soweit es darauf eintrat).
- 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 Erw. 2b.
- Zur Abgrenzung zwischen nichtiger und anfechtbarer Verfügung: LGVE 2000 II Nr. 35 Erw. 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 Erw. 2a und b.
- Der Entscheid über die Auflage eines Strassenprojektes ist ein Zwischenentscheid: LGVE 2003 II Nr. 42.
- Nach dem neuen 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 formellem Entscheid 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.
- Das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde setzt einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG voraus. Im Gegensatz zu Art. 97 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG), der die unrechtmässige Verweigerung oder Verzögerung einer Verfügung ausdrücklich als Verfügung definiert, enthält § 4 VRG keine solche Regelung: LGVE 2004 II Nr. 47 (*vgl. hiezu indes für künftige Verfahren auch Art. 94 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, das voraussichtlich auf den 1.1.2007 in Kraft gesetzt werden dürfte*).

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

- Ein Mitarbeiter der Landeskirche kann ein Arbeitszeugnis nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechten. Der Verweis in dieser Bestimmung beruht auf einem redaktionellen Versehen: LGVE 1996 II Nr. 38 [Anmerkung: Ob an dieser Rechtsprechung festzuhalten ist, muss mit Blick auf die Verfahrensgarantien nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK immerhin aufmerksam weiter verfolgt werden. Vgl. ZBI 99 [1998], S. 226 ff.; Villiger, EMRK-Handbuch, Rz. 388].

- Die Frage, ob ein Austritt aus der Kirchgemeinde zulässig ist, wenn der Austrittswillige gleichzeitig darauf besteht, Mitglied der römisch-katholischen Kirche bleiben zu wollen, ist der Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogen: LGVE 2002 II Nr. 39, im Internet abrufbar unter [V 02 18].

§ 11 VRG (Zuständigkeitsordnung)

- Die Frage, ob die Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung (funktional) überhaupt zuständig war, ist von der befassen Stelle von Amtes wegen zu prüfen. Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung stellt zwingendes Recht dar: V-Urteile Z. vom 15.6.2000 und C. vom 25.9.1997.

§ 12 VRG

- Zuständigkeit für die Ausrichtung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung im interkantonalen Verhältnis. Weiterleitungspflicht mit Bezug auf Gesuche, die bei der unzuständigen Behörde eingereicht werden: LGVE 2000 II Nr. 21 Erw. 2d.

§ 14 VRG (Ausstandsgründe)

- Der Ausstand richtet sich gegen einzelne Behördemitglieder, nicht gegen die Behörde an sich: LGVE 1990 II Nr. 34.
- Die vom Verordnungsgeber der Organisationsverordnung bewusst geschaffene Verknüpfung zwischen Erlassbehörde der angefochtenen Verfügung (Dienststelle) und Instruktionsinstanz 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, Erw. 5 f.; 118 Ia 282 Erw. 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 (Art. 29 BV), 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: V-Urteil P. vom 20.6.2000 mit Hinweis auf BGE 117 Ia 323 Erw. 1c.

§ 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.

§ 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 bloße 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 gleichwohl als offen erscheint (BGE 117 Ia 185 Erw. 3b, 112 Ia 293; ZBI 95/1994, S. 71; V-Urteil H. vom 17.3.1998).

§ 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.

§ 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 Erw. 2.

§ 28 Abs. 1 (Zustellung)

- 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 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 (grundlegend: BGE 127 I 34 Erw. 2a/aa).

§ 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: V-Urteil 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 andern tauglichen Mitteln zu erbringen, namentlich mittels Zeugen: LGVE 1995 III Nr. 5.
- Per Telefax übermittelte Rechtsschriften sind grundsätzlich rechtlich unbeachtlich: LGVE 1996 I Nr. 19.

§ 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.

§ 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 W. 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. 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: V-Entscheid 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.

§ 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: 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 zur Kündigung ist dem betroffenen Arbeitnehmer unter vorgängiger schriftlicher Orientierung das rechtliche Gehör zu gewähren: LGVE 2004 II Nr. 4.

§ 53 VRG (Untersuchungsgrundsatz)

- Grenzen der Oficialmaxime. 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.
- Sicherungsentzug eines Führerausweises. Geltung des Untersuchungsgrundsatzes bei der Eignungsabklärung: LGVE 1997 II Nr. 24 Erw. 3c.

§ 54 VRG (Beweismittel)

- Kein Numerus clausus der zulässigen Beweismittel: LGVE 1997 II Nr. 2 Erw. 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.

§ 86 VRG (Nichterscheinen)

- Rechtsfolgen, 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.

§ 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 auf Grund von Art. 4 BV zum Augenschein beigezogen werden. Eine nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs durch Zustellung des Protokolls genügt 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 Erw. 7.
- Die Parteien haben Anspruch auf Teilnahme an einem Augenschein, der Beweiskarakter hat, also zur Feststellung eines umstrittenen, unabgeklärten Sachverhaltes dient, auch wenn der Gegenstand des Augenscheins allgemein zugänglich ist: LGVE 2003 III Nr. 4.

§ 104 VRG

- siehe § 103 Abs. 3.

§ 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 (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 ist: 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 innert 10 Tagen anzufechten: 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 Erw. 2b; 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.

§ 110 Abs. 1 lit. a VRG

- Die Betroffenen haben einen Anspruch auf die Bekanntgabe der an einer Entscheidung beteiligten Personen. Dies ergibt sich aus dem Anspruch auf Unparteilichkeit

der Behörde (Art. 29 BV), 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: V-Urteil P. vom 20.6.2000 mit Hinweis auf BGE 117 Ia 323 Erw. 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 sonstwie 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 Erw. 2.
- Auch ein mangelhaft eröffneter und nicht begründeter Entscheid kann nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in Rechtskraft erwachsen: LGVE 2003 III Nr. 5.

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

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

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

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

§ 114 VRG (Mangelhafte Eröffnung)

- Ein Recht auf Vertrauensschutz besteht nicht, wenn bei einer unrichtigen Rechtmittelbelehrung 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: BG-Urteil R. vom 13.2.1998; V-Urteil R. 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.

§ 116 VRG (Änderung, Aufhebung)

- Voraussetzungen für eine Wiedererwägung: LGVE 1983 II Nr. 1; 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 Erw. 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 Erw. 2.

§ 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 Führerausweiszug: LGVE 1999 II Nr. 50.

§ 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.
- Stellt der Regierungsstatthalter im Vollstreckungsverfahren schwerwiegende materiellrechtliche Fehler des Abbruchentscheides fest oder erwachsen ihm ernsthafte Zweifel, ob der Abbruchbefehl verhältnismässig ist, kann er dem Regierungsrat Anzeige machen und um Überprüfung des Falles im Sinne von § 116 Abs. 2 VRG ersuchen: LGVE 1986 III Nr. 38.
- 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 Abs. 2 VRG (Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden)

- Die Voraussetzung eines nicht wieder gutzumachenden 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 wieder gutzumachender 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 R. vom 8.2.2002 mit Hinweisen auf Urteil W. vom 2.6.1993 und LGVE 1989 III Nr. 21.
- Die Frist für die Anfechtung von vorsorglichen Massnahmen (Zwischenentscheide) beträgt 10 Tage: LGVE 2002 II Nr. 43.
- Beweisentscheide sind nicht End- sondern Zwischenentscheide. Sofern sie überhaupt einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken (dazu: LGVE 1999 II Nr. 22), sind sie nicht innert 20 Tagen, sondern innert 10 Tagen anfechtbar: V-Verfügung vom 7.7.2003 (V 03 137).
- Der Entscheid über die Auflage eines Strassenprojektes ist ein Zwischenentscheid: LGVE 2003 II Nr. 42.
- Die Anordnung einer medizinischen Begutachtung und damit verbundene Weisungen stellen einen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid dar: LGVE 2004 III Nr. 15.

§ 129 lit. a 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; 1983 II Nr. 34.
- Rechtsschutzinteresse bezüglich der Rüge, die AZ sei überschritten, bejaht: LGVE 1982 II Nr. 38.
- Rechtsschutzinteresse verneint bei einem weit entfernten 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, entsprechende 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.
- Die Frage der Legitimation des Nachbarn stellt sich bei jedem Einwand gegebenenfalls wieder anders und soll rügespezifisch gesondert geprüft werden: LGVE 1997 II Nr. 9.
- 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.
- Weder der Gemeinderat noch die Einwohnergemeinde sind legitimiert, Entscheide des Regierungsrates im Zusammenhang mit Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz anzufechten: LGVE 1995 II Nr. 38.
- 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.
- Zum Kreis der beschwerdeberechtigten Nachbarn von Standorten für Mobilfunkantennen: Urteil L. vom 16.4.2002.
- 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 setzen will und geltend macht, als Restaurantbesitzer werde er während der Sportveranstaltung („Inline-Skating Marathon“) möglicherweise eine Einkommenseinbusse erleiden: V-Urteil B. vom 14.5.2004 (V 03 196). Bestätigung des in LGVE 2004 III Nr. 19 publizierten Entscheides des Regierungsrates vom 13. Juni 2003.
- Beschwerdelegitimation im Rahmen eines Planungswettbewerbs. Auch bei einem Planungswettbewerb setzt die Beschwerdebefugnis voraus, dass der Teilnehmer

(Beschwerdeführer) geltend macht, der Folgeauftrag oder Zuschlag sei dem Gewinner des Wettbewerbes zu Unrecht erteilt worden, und er selber habe bei Aufhebung des Vergabeentscheides eine realistische Chance, den Zuschlag zu erhalten:

LGVE 2004 II Nr. 9.

- Dritte sind nicht befugt, gegen die Anordnung einer vormundschaftlichen Massnahme Verwaltungsbeschwerde zu führen (Bestätigung der Praxis: LGVE 2004 III Nr. 15).
- Keine Beschwerdebefugnis eines Konkurrenten, der sich gegen eine Erteilung einer Gastwirtschaftsbewilligung wehren will: LGVE 2004 III Nr. 21.

§ 130 VRG

- Die Frist zur Anfechtung von Zwischenentscheiden beträgt 10 Tage: LGVE 2002 II Nr. 43.
- 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 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 (grundlegend: BGE 127 I 34 Erw. 2a/aa; ferner illustrativ: AGVE 2000 Nr. 87).
- Ein anfechtbarer Rechtsmittelentscheid über einen Zwischenentscheid als Zwischenentscheid: LGVE 2003 III Nr. 6.

§ 131 (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 um Erteilung der Bewilligung entsprochen worden wäre: LGVE 1998 II Nr. 56 Erw. 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 Erw. 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.

§§ 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 Erw. 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.

§ 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; vgl. hierzu auch ZBI 98/1997, S. 307 ff.
- Enthalten Rechtsschriften Mängel, ist nicht zuletzt mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben Nachfrist zur Verbesserung zu gewähren: so etwa. BG-Urteil 1P.254/2005 vom 30. August 2005.

§ 138 Abs. 1 VRG (Neuer Entscheid der Vorinstanz)

- Es ist grundsätzlich zulässig, dass die Vorinstanz noch nach der Vernehmlassung auf den angefochtenen Entscheid zurückkommt: LGVE 1979 II Nr. 46 (entspricht der ab 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Fassung von § 138 Abs. 1 VRG).

§ 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 etwa 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 Erw. 3.

§ 144 Abs. 2 VRG (Beschwerdegründe /eigener Wirkungsbereich der Gemeinde)

- Die prozessführende Partei kann die Handhabung des Ermessens aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde auch vor Verwaltungsgericht nicht rügen: LGVE 2000 II Nr. 18; vgl. ferner BVR 2002 S. 69; Urteile S vom 7.9.2005 [V 03 345], I. vom 2.12.2004 [V 04 190], O. vom 10.8.2004 [V 04 136]).

§ 148 Abs. 1 lit. a alt VRG (vor Verwaltungsgericht anfechtbare Entscheide)

- Ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Hauptsache ausgeschlossen, so ist sie auch gegen Erledigterklärungs-Verfügungen infolge Beschwerderückzugs wegen allfälliger verfahrensrechtlicher Mängel nicht zulässig: LGVE 1984 II Nr. 47.
- Gegen Entscheide über die Erteilung des Enteignungsrechts ist trotz § 36 Abs. 2 Enteignungsgesetz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig: LGVE 1993 II Nr. 43.
- Die Genehmigung eines Strassenprojektes durch den Regierungsrat, womit dem Träger der Strassenbaulast das Enteignungsrecht erteilt wird, ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar: LGVE 1993 III Nr. 24.

§ 150 Abs. 1 lit. a-i VRG (Enumerationskatalog)*

**Die folgenden Hinweise auf die Praxis des Verwaltungsgerichts zu § 150 VRG beziehen sich auf die Rechtslage vor der Umsetzung der in Art 29a BV verankerten „Rechtsweggarantie“. Es ist bereits an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen, dass die zitierte Verfassungsbestimmung jeder Person das Recht einräumt, bei „Rechtsstreitigkeiten“ eine richterliche Behörde anzurufen (Art. 29a BV erster Satz). Die Verfassungslage verpflichtet die Kantone, Lücken im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes zu schliessen.*

Immerhin enthält Art. 29a zweiter Satz BV (im Unterschied etwa zu Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland) eine einschränkende Klausel, gemäss welcher sowohl der Bund als auch die Kantone durch Gesetz „in Ausnahmefällen“ die gerichtliche Beurteilung ausschliessen können. Die Ausnahmeklausel ist – wie im Skript ausgeführt – nach einhelliger Lehre aber „eng“ auszulegen, was es im Vorfeld der Umsetzung der Rechtsweggarantie auf Kantonaler Ebene zu bedenken gilt...

§ 150 Abs. 1 lit. a VRG (Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

- Verfügungen über Sicherungsmassnahmen bei einem schon einmal teilweise auf eine öffentliche Strasse abgerutschten Hang, bei dem sich wieder Terrainrisse zeigen, sind dringliche Anordnungen, gegen welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist: LGVE 1982 II Nr. 40.

§ 150 Abs. 1 lit. e VRG (Konzession)

- Eine "Seilbahnkonzession" ist eine Polizeibewilligung und keine Konzession im Rechtssinne: LGVE 1976 II Nr. 57 [Anmerkung: Es ist denkbar, dass ein Streit über eine Konzession mit Blick auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor Verwaltungsgericht dennoch auszutragen ist. Es ist aber zu beachten, dass Bestand und Klagbarkeit des Anspruchs auf Erteilung einer Konzession Voraussetzung für die Annahme eines Anspruchs im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK sind. Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK setzt voraus, dass das Recht innerstaatlich gewährt wird und durchsetzbar ist, so: BGE 125 II 312 Erw. 5b mit Hinweisen].

§ 150 Abs. 1 lit. f VRG (Prüfungen)

- Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Lehrerpapent: LGVE 1984 II Nr. 1. Hinweis: Der EGMR hat Maturitäts- und Universitätsexamen vom Geltungsbereich von Art. 6 EMRK ausgeschlossen (BG-Urteile 2P.110/2002 und 2P.264/2002 vom 6. August 2003, insbes. Erw. 4.).

§ 150 Abs. 1 lit. h VRG (Subventionen)

- Auf Subventionen an Gesamtmeliorationen besteht kein Rechtsanspruch, demzufolge keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde: LGVE 1976 II Nr. 58.
- Soweit ein Rechtsanspruch verneint wird, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht gegeben: V-Urteil Z. vom 10.11.1993. Anmerkung: Dieser Ansatz steht nicht im Widerspruch zu dem von Art. 6 EMRK gewährten Rechtsschutzanspruch, denn die Anwendung von Art. 6 EMRK setzt voraus, dass das Recht innerstaatlich gewährt wird (dazu: Villiger, Handbuch der EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 379, S. 242).

§ 150 Abs. 1 lit. i VRG (Aufsichtsbeschwerde)

- Der Entscheid des Regierungsrates über eine Aufsichtsbeschwerde ist ausnahmsweise mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn er einen neuen Sachentscheid beinhaltet, bei dem die Anfechtbarkeit gegeben wäre, wenn er im formellen Verwaltungsbeschwerdeverfahren getroffen worden wäre: LGVE 1979 II Nr. 47.
- Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen aufsichtsrechtlichen Entscheid: LGVE 2004 II Nr. 47.

§ 150 Abs. 1 lit. g VRG (Erlass)

- Verfahrenskosten, die einer Partei auferlegt werden, qualifizieren sich als Abgaben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach geltendem Recht unzulässig gegen Entscheide über den Erlass (oder die Stundung) entsprechender Abgaben: LGVE 2001 II Nr. 49. Ob unter Berücksichtigung der Rechtweggarantie (Art. 29a BV) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde weiterhin ausgeschlossen bleiben kann, ist zweifelhaft (vgl. dazu etwa: Michael Beusch, Auswirkungen der Rechtweggarantie auf den Rechtsschutz im Steuerrecht, in: ASA 2005 S. 709 ff.).

§ 151 VRG (Kostenbeschwerde)

- Wegen Verfahrenskosten allein ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig, wenn sie auch in der Hauptsache nicht zulässig ist. Sinn dieser Bestimmung: LGVE 2001 II Nr. 49 Erw. 1a mit Hinweis auf LGVE 1984 II Nr. 47.
- Kostenbeschwerde; beschränkte Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts: LGVE 1981 II Nr. 42.
- Zum Grundsatz der Einheit des Prozesses: LGVE 2001 II Nr. 49 und 1984 II Nr. 47; vgl. dazu auch BGE 122 II 277 f. Erw. 1b/aa; bestätigt in: Verfügung V. vom 23. Juni 2003 (V 02 47).

§§ 152 - 155 VRG (Überprüfungsbefugnis)

- Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts als zweite Rechtsmittelinstanz bei Streitsachen im Bereich von Zonen- (und Bebauungsplänen): LGVE 1996 II Nr. 2 Erw. 1b und c sowie LGVE 1991 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 Erw. 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 Erw. 6c.

§ 154 Abs. 2 VRG (Neue Anträge und Tatsachen)

- In Fällen, in denen das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm – abweichend von der Konzeption gemäss § 154 VRG – an sich uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu (§ 161a VRG). Es gelten diesbezüglich daher die §§ 144 – 147 VRG (vgl. für Belange des Planungs- und Baurechtes insbes. Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung; dazu statt vieler: Urteil S. vom 7.9.2005, Erw. 1c mit zahlreichen Hinweisen [V 03 345]).

§ 161a VRG (Kognition des Verwaltungsgerichts als einzige Rechtsmittelinstanz)

- In Fällen, in denen das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm – abweichend von der Konzeption gemäss § 154 VRG – an sich uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu (§ 161a VRG). Es gelten diesbezüglich daher die §§ 144 – 147 VRG (vgl. für Belange des Planungs- und Baurechtes insbes. Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung; dazu statt vieler: Urteil S. vom 7.9.2005, Erw. 1c mit zahlreichen Hinweisen [V 03 345]).

§ 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 Klageweges, 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 Kehrriecht und des Rechts auf Errichtung der dafür notwendigen Hochbauten durch die Gemeinde an einen Gemeindeverband für Kehrriechtentsorgung 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.

§ 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; ebenso: 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.
- Nach der im Beschwerdeverfahren festgestellten Rechtswidrigkeit führt – im Falle gerichtlicher Durchsetzung des Ersatzanspruchs nach § 93 Abs. 2 des alten Personalgesetzes – der Rechtsweg über das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren: LGVE 2003 II Nr. 1 Erw. 11d.
- Nach dem (neuen) Personalgesetz besteht bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Abfindung (§ 25 Personalgesetz). Diese ist von der Behörde mittels formellem Entscheid 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 Verwal-

tungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Der Beschwerdeentscheid unterliegt mit Blick auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht. Bei dieser Rechtslage tritt der subsidiäre Rechtsschutz der verwaltungsgerichtlichen Klage gemäss § 162 zurück LGVE 2004 II Nr. 2.

§ 163 VRG (Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtlichen Klage)

- Subsidiarität der verwaltungsgerichtlichen Klage: LGVE 1992 II Nr. 8 Erw. 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 (neuen) Personalgesetz besteht bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Abfindung (§ 25 Personalgesetz). Diese ist von der Behörde mittels formellem Entscheid 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 mit Blick auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht. Bei dieser Rechtslage tritt der subsidiäre Rechtsschutz der verwaltungsgerichtlichen Klage zurück LGVE 2004 II Nr. 2.

§§ 174 ff. VRG (Revision)

- Sinn und Zweck dieser Vorschriften: LGVE 1977 II Nr. 53.

§ 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: A-Urteil F. vom 15.4.1994.
- Das Übersehen einer in den Akten liegenden Tatsache durch die Veranlagungsbehörde ist kein Revisionsgrund: A-Urteil 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.

§ 180 ff. (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.
- Das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde setzt einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG voraus. Im Gegensatz zu Art. 97 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG), der die unrechtmässige Verweigerung oder Verzögerung einer Verfügung ausdrücklich als Verfügung definiert, enthält § 4 VRG keine solche Regelung. Für die Rüge der Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung steht demgemäss die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung: LGVE 2004 Nr. 47 (vgl. indes für künftige Verfahren Art. 94 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, das voraussichtlich auf den 1.1.2007 in Kraft gesetzt werden dürfte).

§ 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, Erw. 3d/bb.

§ 188 VRG (Verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen)

- Sinn und Zweck der verwaltungsgerichtlichen Prüfung von Erlassen: LGVE 1985 II Nr. 48; LGVE 1977 II Nr. 1.

§ 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 99 [1998] S. 428 ff.

§§ 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.

§ 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 Erw. 2b.

§ 189 lit. a VRG

- 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.
- Zusammenfassung der Rechtsprechung zur Antragslegitimation gemäss § 198 lit. a VRG: ZBI 99 [1998] S. 431.

§ 191 VRG (Verfahren)

- Der Antrag auf Prüfung eines Erlasses hat keine aufschiebende Wirkung: LGVE 1975 II Nr. 77.

§ 192 Abs. 2 VRG

- Die Aufhebung eines Rechtssatzes wird erst mit der Veröffentlichung des Urteils allgemein verbindlich: LGVE 1977 II Nr. 1 Erw. 6b.

§ 193 Abs. 1 VRG (Verfahrenskosten)

- Unterschied zwischen Gebühren und Kosten: LGVE 1977 II Nr. 9 Erw. 10d.
- Aufwendungen im Zusammenhang mit Vergleichsverhandlungen zwischen den Parteien sind praxisgemäss nicht zu entschädigen, da diese Verrichtungen nicht als Verfahrenskosten zu qualifizieren sind: Urteile G. vom 15.1.1996 und 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 Erw. 4e.

§ 193 Abs. 2 (Gebührenelemente)

- Mangels anderer gesetzlicher Grundlagen bemisst sich die Schreibgebühr für eine Baubewilligung nach Massgabe der Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden (SRL Nr. 687). Gesetzliche Grundlage für die Ausfertigung des Entscheides ist § 3 Ziffer 4 des zitierten Gebührentarifs: V-Urteil A. vom 12.12.1997.

§ 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: V-Verfügung W. vom 28.6.2000.

§ 195 VRG (Kostenvorschuss)

- Die Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses stellt eine nicht selbständig anfechtbare verfahrensleitende Zwischenverfügung dar: LGVE 1976 II Nr. 59.
- Der Pflichtige ist in der Aufforderung in der Regel zudem auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege hinzuweisen: LGVE 1976 II Nr. 59.
- Für die Wahrung der Zahlungsfrist ist die Überweisung der Bank massgebend und nicht der Zeitpunkt, wann sie beauftragt worden ist: 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: V-Urteil B. vom 22.10.1997.
- Leistet die Partei trotz Androhung der Folgen weder den Kostenvorschuss noch reicht sie ein begründetes Gesuch um UR ein und ist das Verfahren nicht von Amtes wegen durchzuführen, so 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, so hat auch 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; 1984 II Nr. 47.
- Zur Verlegung der Verfahrenskosten bei Erteilung des Enteignungsrechts; Verweis auf § 87 Abs. 1 lit. a EntG: LGVE 1992 II Nr. 4 Erw. 11.
- Die §§ 198 und 199 VRG sind nicht bloss alternativ, sondern können gegebenenfalls auch konkurrierend bzw. nebeneinander angewendet werden: Urteil St. vom 11.2.1997.
- Folgen einer Gehörsverletzung für die Kostenverlegung: LGVE 1999 II Nr. 3.

§ 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 bei Erledigterklärungen: 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.
- Urteile EG H. u. U. vom 17.2.1995.
- Die §§ 198 und 199 VRG sind nicht bloss alternativ, sondern können gegebenenfalls auch konkurrierend bzw. nebeneinander angewendet werden: Urteil St. vom 11.2.1997.

§ 200 Abs. 1 VRG (Kostenfreiheit und -ermässigung)

- Verzicht auf amtliche Kosten wegen Verletzung des Vertrauensschutzes: LGVE 1985 II Nr. 3 Erw. 12.
- Befreiung des Beschwerdeführers von amtlichen Kosten weil die Abweisung der Beschwerde im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass der zu Recht beanstandete Mangel der 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, Erw. 7.

§ 201 Abs. 1 VRG (Parteientschädigungsanspruch)

- Das Einspracheverfahren nach Baugesetz ist kein Rechtsmittelverfahren im Sinne von § 201 Abs. 1 VRG. Daher besteht kein Rechtsanspruch auf eine Parteientschädigung: LGVE 1981 II Nr. 44.

- Entschädigungspflicht der Einwohnergemeinde als unterliegende 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 nicht zu Lasten der unterliegenden Beschwerdegegnerin, sondern zu Lasten des Staates wegen Verletzung des Vertrauensgrundsatzes (unrichtige behördliche Auskunft): LGVE 1985 II Nr. 3 Erw. 12.
- Im Grundstückgewinnsteuer-Verfahren hat die Gemeinde Parteistellung: LGVE 1980 II Nr. 48.
- Die durch eine Rechtsschutzversicherung vertretene, obsiegende Beschwerdeführerin hat im krankenversicherungsrechtlichen Beschwerdeverfahren Anspruch auf eine Parteientschädigung im Sinne einer Umtriebsentschädigung: LGVE 1996 II Nr. 41.
- Zuzusprechen ist eine "angemessene" Parteientschädigung, d.h. eine Entschädigung für die notwendigen Umtriebe der obsiegenden Partei: Urteil G. vom 24.3.1997.
- 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: V-Verfügung W. vom 28.6.2000.

§ 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.
- Bei Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz. 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 noch 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 Erw. 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 Erw. 9.
- Parteientschädigung an den Beschwerdeführer trotz Rückzugs der Beschwerde bei mangelhafter Begründung des angefochtenen Entscheids: LGVE 2000 II Nr. 51.

§ 202 Abs. 2 VRG

- Die amtlichen Kosten sind auch im personalrechtlichen Klageverfahren zu ermässigen: LGVE 2003 II Nr. 2, Erw. 7.

§ 204 VRG (Unentgeltliche Rechtspflege)

- Im Gegensatz zum kantonalen Recht gewährt die BV einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege auch im Verwaltungsbeschwerdeverfahren, wenn die Partei bedürftig und nicht rechtskundig ist, das Begehren nicht unzulässig oder aussichtslos ist und der angeforderte Entscheid von erheblicher Tragweite für eine Partei ist. Schliesslich dürfen die aufgeworfenen Fragen nicht leicht zu beantworten sein: LGVE 1985 III Nr. 14.
- 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 UR-Gesuchen im Sozialversicherungsprozess: LGVE 1998 II Nr. 59.
- Im erstinstanzlichen Opferhilfungsverfahren betreffend Entschädigungs- und Genugtuungsleistung besteht in der Regel kein Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand: LGVE 1999 II Nr. 28.

§ 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: Urteil M. vom 29.4.1997 mit Hinweis auf LGVE 1987 I Nr. 35.

§ 206 ff. VRG (Allgemeines im Bereich der Vollstreckung)

- Der Kreis legitimer 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 sogenannten unverzichtbaren und unverjähren Rechten geht: Urteil A. vom 21.8.2000.

§ 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 (mit Verweis auf § 193 Abs. 2 VRG) setzt der Regierungsstatthalter die dem Pflichtigen für die Vollstreckung zu vergütenden amtlichen Kosten fest. Amtliche Kosten sind Gebühren für die behördliche Tätigkeit (Spruchgebühren, Schreibgebühren usw.), Beweiskosten und andere Barauslagen der Behörden (§ 193 Abs. 2 VRG). 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. Zuständig für die Ermittlung des Verteilschlüssels ist diesbezüglich die in der Sache zuständige Behörde: LGVE 2002 II Nr. 45.
-

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Rückblick auf bis 31.12.1996 gültig gewesene Rechtsmittelsystem.....	2
Überblick über das geltende Rechtsmittelsystem.....	2
Hinweise zum nichtstreitigen Verwaltungsverfahren.....	5
Verfügung.....	6
Anfechtungsobjekt.....	9
Handlungsprinzipien.....	11
Rechtsanwendung von Amtes wegen.....	11
Amtsbetrieb.....	11
Untersuchungsgrundsatz.....	12
Beweiswürdigung.....	12
Vertrauensgrundsatz.....	13
Rechtliches Gehör.....	14
Gehörsverletzung und Heilungspraxis.....	15
Praxis zum Gehörsanspruch.....	16
Streitiges Verwaltungsverfahren.....	16
Verwaltungsinterner Rechtsschutz.....	17
Sachurteilsvoraussetzungen.....	17
Kostenvorschuss / unentgeltliche Rechtspflege.....	18
Parteifähigkeit.....	20
Prozessfähigkeit.....	21
Vertretungsbefugnis.....	21
Fristkonformität.....	22
Bestandteile der Beschwerde.....	22
Beschwerdebefugnis.....	23
Exkurs: Ideelle Verbandsbeschwerde.....	25
Beschwerderecht von Konkurrenten.....	26
Legitimationspraxis.....	27
Rügeprinzip.....	28
Anfechtungsobjekt / Streitgegenstand.....	29
Blick auf einen Trend.....	30
Rechtsschutz gemäss Konvention.....	32
Weitere illustrative Entscheide zu Art. 6 EMRK.....	37
Verfahren im Lichte der EMRK.....	38
Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.....	40
Instruktion im Rahmen des Gerichtsverfahrens.....	42
Untersuchungsgrundsatz / Mitwirkungspflicht.....	43
Schriftenwechsel.....	44
Beweisverfahren.....	45
Streitgegenstand.....	45
Kognition.....	46

Massgebende Verhältnisse	46
Beratung im Spruchkörper	47
Formelle und materielle Verfahrenserledigung.....	47
Endentscheid / Zwischenentscheid	48
Beurteilung der Streitsache	49
Bestandteile des Urteils	50
Kostenfolgen / Parteienschädigung	51
Rechtsmittel	51
Exkurs: Rechtsschutz im Personalrecht	53
Blick auf das Klageverfahren.....	54
Prüfung von Erlassen	58
Ordentliche Rechtsmittel / ausserordentliche Rechtsbehelfe	59
Wiedererwägung / Anpassung	59
Revision	61
Erläuterung / Ergänzung	62
Vollstreckungsrecht	62
Quellen / Materialien.....	63
Botschaften / Kommentare	64
Kommentare / Lehrbücher.....	65
Monographien / Aufsätze	65
EMRK-Literatur	67
Literatur zur Justizreform	68
Anhang: Ausgewählte Entscheide zur Verwaltungsrechtspflege.....	70