

Öffentliches Verfahrensrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre



**Universität
Zürich**^{UZH}

ÖVR – Gruppe 2 – VL3

HS 2023

Verwaltungsverfahren I



Verfügungsbegriff

Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.

Elemente des Verfügungsbegriffs:

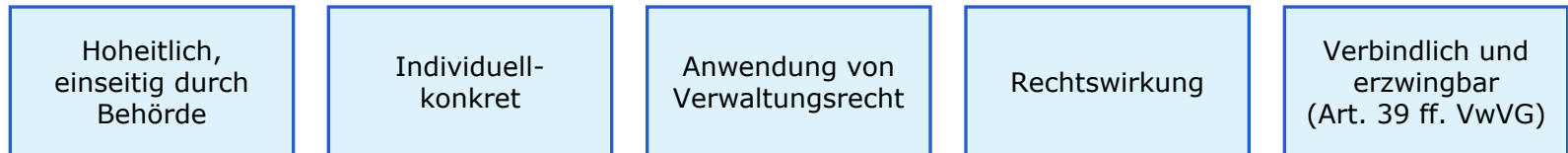
1. Hoheitliche, einseitige Anordnung einer Behörde

2. Individuell-konkrete Anordnung

3. Anwendung von Verwaltungsrecht

4. Auf Rechtswirkungen ausgerichtete Anordnung

5. Verbindlichkeit und Erzwingbarkeit



Art. 5 VwVG

¹ Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben:

- a. Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten;
- b. Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten;
- c. Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren.

² Als Verfügungen gelten auch Vollstreckungsverfügungen (Art. 41 Abs. 1 Bst. a und b), Zwischenverfügungen (Art. 45 und 46), Einspracheentscheide (Art. 30 Abs. 2 Bst. b und 74), Beschwerdeentscheide (Art. 61), Entscheide im Rahmen einer Revision (Art. 68) und die Erläuterung (Art. 69).

³ Erklärungen von Behörden über Ablehnung oder Erhebung von Ansprüchen, die auf dem Klageweg zu verfolgen sind, gelten nicht als Verfügungen.

Musterverfügung

Kantonale Baudirektion

[...]

Einschreiben

X. AG

[...]

Dispositiv

1. Die X. AG wird verpflichtet, innert dreissig Tagen seit Rechtskraft dieser Verfügung das Werbeschild mit der Anschrift [...] an der Nordfassade ihrer Liegenschaft [...] zu entfernen.

2. Kosten: CHF 300.-.

Begründung

Bei einer Besichtigung durch den Bauinspektor [...]

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die vorliegende Verfügung kann innert zehn Tagen Rekurs an die Baurekurskommission erhoben werden.

Elemente des Verfügungsbegriffs:

1. Hoheitlich → vertragliches Handeln (§§ 18-19)

2. Individuell-konkret → Allgemeinverfügung (§ 13)

3. Verwaltungsrecht → Abgrenzung zum Privatrecht (§§ 4 u. 19)

4. Rechtswirkungen → Realakt (§ 20)

5. Erzwingbarkeit → Sanktionen (§ 21)

Verfügung (Bedeutung)

Bedeutung der Verfügung

1. Wichtigste Handlungsform der Verwaltung
- 2. Formalisiertes Verfahren**
- 3. Abschluss des nichtstreitigen Verfahrens**
- 4. Verwaltungsrechtsschutz ist auf Verfügung ausgerichtet**
- 5. Erste verbindliche Festlegung der Behörde**
6. Verwaltungsrechtliche Rechte und Pflichten ergeben sich oft erst aus der Konkretisierung in einer Verfügung
7. Grundlage der Vollstreckung

Sachverhalt

X. ist Mieter in einer Liegenschaft in Basel. Deren Eigentümer bezahlte während zwei Jahren keine Rechnungen für Allgemeinstromlieferungen der Industriellen Werke Basel (IWB; nachfolgend: Industrielle Werke). Eine Mahnfrist mit Androhung der Lieferunterbrechung bis zum 9. April 2008 liess er unbenutzt verstreichen. Den Mietern wurde die für die nächsten Tage in Aussicht genommene Unterbrechung der Energielieferung mit uneingeschriebenem Brief vom 9. April 2008 mitgeteilt. In der Folge sperrten die Industriellen Werke die Stromlieferung für den Warmwasserboiler und den Lift vom 23. April bis zum 30. Mai 2008. Die Liefersperre wurde aufgehoben, nachdem die Industriellen Werke erfahren hatten, dass in der betroffenen Liegenschaft eine schwangere Frau lebte, für welche die Sperre eine unzumutbare Härte darstellen würde.

X. verlangt vom Kanton die Feststellung der Rechtswidrigkeit sowie Entschädigung. Die kantonalen Instanzen lehnen das Begehren ab.



Rechtliche Fragen

1. Rechtsnatur des Versorgungsverhältnisses?
2. **Ist die Liefersperre ein Realakt oder bedarf es einer vorgängigen Verfügung?**
3. Ist die Unterbrechung zulässig?

Erwägungen

"Es trifft zwar zu, dass es sich bei der eigentlichen Unterbrechung der Lieferung, d.h. insbesondere beim Abschalten des Stromzuflusses, um einen Realakt handelt. Diesem hat aber die korrekte Anordnung voranzugehen, dass die rechtliche Verpflichtung der Industriellen Werke zur Erbringung der Versorgungsleistung bzw. der entsprechende Anspruch des Benützers als zumindest vorübergehend aufgehoben gelte, weil die gesetzlichen Voraussetzungen einer Liefersperre erfüllt seien. Dabei handelt es sich um einen individuell-konkreten Hoheitsakt, dem die Rechtsnatur einer Verfügung zukommt und der in der entsprechenden Form zu ergehen hat."

Konsequenzen der Verfügung: Verfahren (rechtliches Gehör etc.).
Rechtsschutz klar

Allgemeinverfügung (Stichworte)

- **Beispiele:**
 - Verkehrsordnung (BGE 128 IV 184 ff.)
 - Schiesserlaubnis am Banntag (BGE 126 II 300 ff.)
 - U.U. Zulassung eines Pflanzenschutzmittels (BGE 144 II 218, 227 f.)
- **Rechtsnatur:**
 - Generell (individuell nicht bestimmter Adressatenkreis)
 - Konkret (bestimmte Situation)
- **Rechtliches Gehör:**
 - Für diejenigen Adressaten, welche durch die Allgemeinverfügung wesentlich schwerer betroffen sind als die übrige Vielzahl der Adressaten
- **Rechtsschutz:**
 - Wie Verfügung (direkte Anfechtbarkeit), aber meist auch akzessorische Überprüfung möglich
- **Publikationspflicht:**
 - Ja (Art. 30a, Art. 36 lit. d VwVG)
- **Abgrenzungsschwierigkeiten:**
 - Rechtssatz – Sammelverfügung (vgl. Art. 11a VwVG)

Feststellungsverfügung (über Realakte)

Art. 25

F. Feststellungsverfahren

¹ Die in der Sache zuständige Behörde kann über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen.

² Dem Begehren um eine Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist.

³ Keiner Partei dürfen daraus Nachteile erwachsen, dass sie im berechtigten Vertrauen auf eine Feststellungsverfügung gehandelt hat.

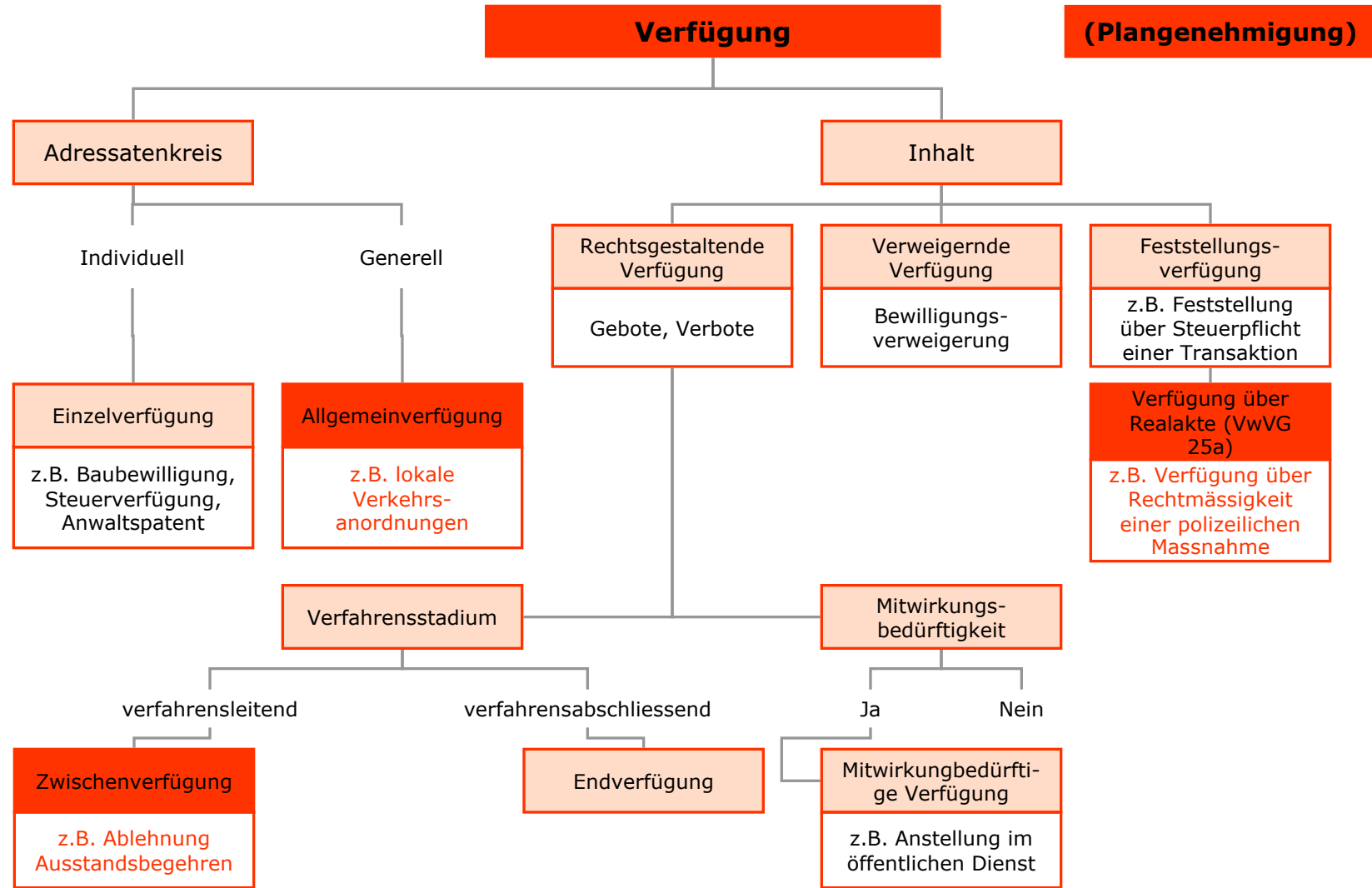
Art. 25a⁵⁸

Fbis. Verfügung über Realakte

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:

- a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;
- b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;
- c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.

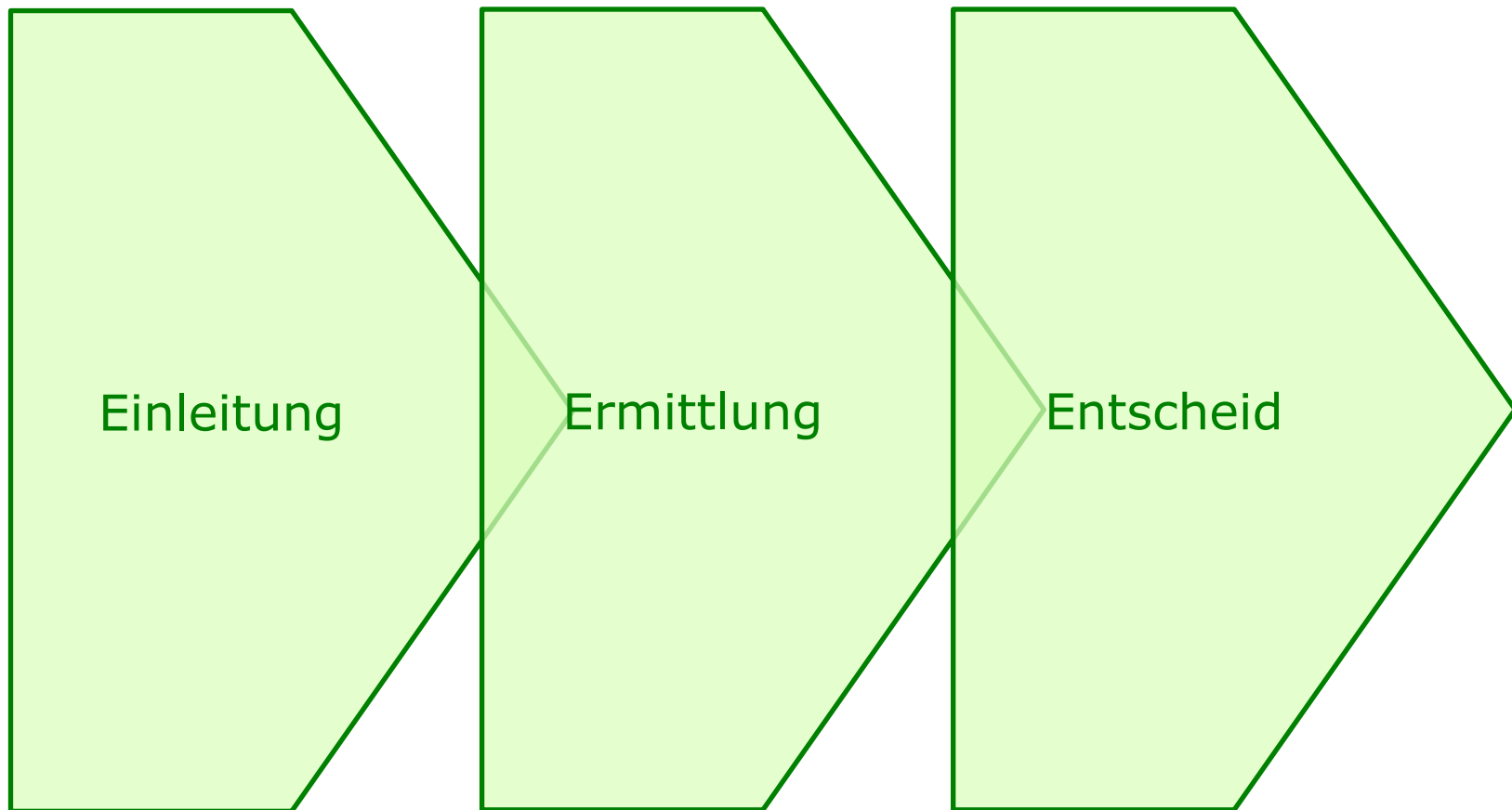
² Die Behörde entscheidet durch Verfügung.



Handlungsformen und Verfahrensrecht (zur Durchsicht nach Behandlung AVR)

Handlungsform	Beispiel	Verfahrensrecht
Verfügung	Baubewilligung	VwVG, kantonales Recht
Verwaltungsvertrag	Enteignungsvertrag	Spezialgesetz (ev. VwVG, kant. Verfahrensrecht?)
Privatrechtlicher Vertrag	Beschaffung von Tischen	Submissionsrecht (mit Unsicherheiten)
Rechtsetzung	Bundesratsverordnung	Kein "Verfahren", ev. Vernehmlassung
Sammelverfügung	Verfügung gegenüber allen Angestellten	VwVG (Besonderheiten bei Vertretung, Einwendung, Publikation)
Allgemeinverfügung	Verkehrsschild	Unterschiedlich, aktueller und virtueller Adressat
Realakt	Überwachung durch Drohnen	Kein Verfahren, aber Art. 25a VwVG
"Verfahrensfreie" Verfügung	Personenkontrolle	Wie (vorsorgliche) Verfügung, Realakt?

Verwaltungsverfahren (Ablauf)



Allgemeine Verfahrensordnung

Grundprinzipien

- Verfahrensablauf (Einleitung, Ermittlung, Entscheid)
- Verfahrensleitung (Instruktion)
- Verfahrensform (Schriftlichkeit und Sprache, Förmlichkeit)
- Fristen

Verwaltungsverfahren (Instruktion)

Behörde

Gesamtbehörde oder Einzelperson als "Instruktionsrichterin" bzw. "Instruktionsrichter"?

Faustregel

(soweit das einschlägige Prozessrecht nichts anderes besagt):

- Verfahrensabschliessende Entscheidungen (Endentscheid, Nichteintretensentscheid etc.) und Entscheide über den Ausstand einzelner Mitglieder werden von der Gesamtbehörde gefällt.
- Verfahrensleitung und Instruktion (Sachverhaltsermittlung, Fristansetzungen, vorsorgliche Massnahmen etc.) liegen meist bei einer Person.

Verwaltungsverfahren (Sprache)

172.021

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG)¹

vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2021)

Art. 33a⁶⁹

Hbis. Verfahrenssprache

¹ Das Verfahren wird in einer der vier Amtssprachen geführt, in der Regel in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben oder stellen würden.

² Im Beschwerdeverfahren ist die Sprache des angefochtenen Entscheids massgebend. Verwenden die Parteien eine andere Amtssprache, so kann das Verfahren in dieser Sprache geführt werden.

³ Reicht eine Partei Urkunden ein, die nicht in einer Amtssprache verfasst sind, so kann die Behörde mit dem Einverständnis der anderen Parteien darauf verzichten, eine Übersetzung zu verlangen.

⁴ Im Übrigen ordnet die Behörde eine Übersetzung an, wo dies nötig ist.

Verwaltungsverfahren (Förmlichkeit)

[Absender]

[Empfänger]

[Rechtsmittel]

[Parteien]

[Rechtsbegehren]

[Begründung: Formelles, Sachverhalt, Rechtliches]

[Unterschrift]



Verwaltungsverfahren (Fristberechnung)

Praktisches Beispiel

Die Verfügung eines Bundesamtes vom 1. Juli 2013 erhalten Sie am 5. Juli 2013. Bis wann haben Sie Zeit, eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu erheben?

07	M	T	W	T	F	S	S	M	T	W	T	F	S	S
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
	29	30	31											

08	M	T	W	T	F	S	S	M	T	W	T	F	S	S	
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
	26	27	28	29	30	31									

09	M	T	W	T	F	S	S	M	T	W	T	F	S	S
							1	2	3	4	5	6	7	8
	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
	23	24	25	26	27	28	29	30						

vgl. <https://fristenrechner.ch/>

Zuständigkeit

Prüfungspunkte

- Zuständigkeit
- Verfahrenskoordination (Koordination und Konzentration [Leitbehörde])
- Ausstand

Zuständigkeit

172.021

Bundesgesetz über das **Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG)¹**

vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2021)

Art. 8

II. Überweisung
und Meinungs-
austausch

¹ Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, überweist die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde.

² Erachtet die Behörde ihre Zuständigkeit als zweifelhaft, so pflegt sie darüber ohne Verzug einen Meinungs-austausch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt.



Zuständigkeit

Art. 9

III. Streitigkeiten

¹ Die Behörde, die sich als zuständig erachtet, stellt dies durch Verfügung fest, wenn eine Partei die Zuständigkeit bestreitet.

² Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet.

³ Kompetenzkonflikte zwischen Behörden, ausgenommen Kompetenzkonflikte mit dem Bundesgericht, dem Bundesverwaltungsgericht oder mit kantonalen Behörden, beurteilt die gemeinsame Aufsichtsbehörde oder, wenn eine solche fehlt, der Bundesrat.²⁶

Zuständigkeit (Ausstand)

Art. 10

B. Ausstand

¹ Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, treten in Ausstand, wenn sie:

- a. in der Sache ein persönliches Interesse haben;
- b.²⁷ mit einer Partei durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden sind oder mit ihr eine faktische Lebensgemeinschaft führen;
- b^{bis}.²⁸ mit einer Partei in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind;
- c. Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren;
- d. aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten.

² Ist der Ausstand streitig, so entscheidet darüber die Aufsichtsbehörde oder, wenn es sich um den Ausstand eines Mitgliedes einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitgliedes.