

Rechtswesen & Organisation

16. Juni 2014

lic. iur. Stefan Hagmann,
Rechtsanwalt

Leiter Rechts- und Personaldienst Stadt Olten

Kursprogramm

1. Grundzüge der Organisation von Bund, Kanton & Gemeinde
2. Der Staat als Hoheitsträger
3. Die Verfügung - Kern des Verwaltungshandelns
4. Das Rechtsmittelverfahren
5. Offene Fragerunde / Erfahrungsaustausch

1. Grundzüge der Organisation von Bund, Kanton & Gemeinde

Rechtsstellung – Zusammenwirken - Kompetenzabgrenzungen

Staatsbegriff

Mit höchster Herrschaftsgewalt ausgestatteter Verband eines Volkes auf einem bestimmten Gebiet.

Staatsvolk - Staatsgebiet - Staatsgewalt

Rechtsstellung Bund - Staatscharakter

Das **Schweizervolk** und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft (Art. 1 BV).

Staatsvolk - Staatsgebiet

Staatsgewalt des Bundes?

- Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 BV).
- Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um (Art. 46 BV).
- Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone (Art. 49 BV).
- Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes (Art. 51 BV).

„Unableitbarkeit der Bundesverfassung“

Kompetenzabgrenzung Bund - Kanton

Art. 43a Abs. 1 BV

Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

Garantien gegenüber den Kantonen

- Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV).
- Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone. Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 BV).
- Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden (Art. 50 BV).

Verfassung Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn ist ein eigenständiger Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Er beteiligt sich aktiv an der Gestaltung der Eidgenossenschaft und erfüllt die ihm durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben (Art. 1 KV).

Grundsätze

Föderalismus (*foedus = Bündnis*)

Die untergeordnete Einheit (Kanton und Gemeinde) soll, wo immer möglich eigene, den regionalen oder lokalen Bedürfnissen angepasste Regelungen treffen können.

Subsidiarität (*Subsidium = Unterstützung*)

Entscheidungen sollen am tiefstmöglichen Punkt gefällt werden. „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Ebene Kanton – Gemeinde

Verfassung Kanton Solothurn

Der Kanton anerkennt die Selbständigkeit der Gemeinden. Die Gesetzgebung räumt ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum ein (Art. 3 KV).

Das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, ist im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet (Art. 45 KV).

Die Einwohnergemeinden erfüllen lokale und regionale Aufgaben, soweit nicht andere Organisationen zuständig sind, und Aufgaben, die ihnen vom Kanton übertragen worden sind (Art. 50 KV).

2. Der Staat als Hoheitsträger

Arten der Verwaltungstätigkeit und Grundsätze des Verwaltungsrechts

Arten der Verwaltungstätigkeit

- **Eingriffsverwaltung** (Durchsetzung von Geboten und Verboten): *Baupolizei, Einziehung gesundheitsgefährdender Stoffe, Verbot Demonstration, Enteignung, etc.*
- **Leistungsverwaltung** (Staat gewährt dem Privaten Vorteile): *Sozialer Wohnungsbau, Förderung der Landwirtschaft, öffentliche Schwimmbäder, Stipendienwesen, Fürsorge, etc.*
- **Erfüllungsverwaltung** (Staat erfüllt eine Aufgabe selber, indem er Leistungen erbringt): *ETH, Sozialversicherungswesen, etc.*
- **Gewährleistungsverwaltung** (Staat überträgt Aufgaben an Dritte, gewährt aber der korrekte Durchführung): *Krankenkassen, Netznutzung (ElCom, ComCom), WEKO, etc.*

Grundsätze des Verwaltungsrechts

- **Legalitätsprinzip:** Jede Verwaltungstätigkeit muss auf einem Gesetz (Verordnung, Reglement) beruhen. *Bsp. öffentliche Abgaben.*
- **Verhältnismässigkeit:** Eine Massnahme muss geeignet und erforderlich sein bzw. dem Privaten zumutbar sein (Verhältnis Zweck-Wirkung; nicht mit „Kanonen auf Spatzen schiessen....“). *Bsp. Rückbau einer Baute.*
- **Öffentliches Interesse:** Als allgemeines Bedürfnis anerkannt sein. Im Interesse eines Grossteils der Bevölkerung liegen.

Grundsätze des Verwaltungsrechts

- **Treu und Glauben:** „Fairnessprinzip“, Vertrauensschutz.
Bsp. Auskünfte und Zusicherungen der Verwaltung. Duldung eines Zustandes (Spannungsfeld zum Legalitätsprinzip!).
- **Rechtsgleichheit und Willkürverbot:** Gleiches gleich bzw. Ungleiches ungleich behandeln. Aber: Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht! Willkür bedeutet Überschreitung oder offensichtlich falsche Anwendung des Ermessens, keine vernünftigen Gründe für den Entscheid, sinn- oder zweckwidriger Entscheid, überspitzter Formalismus, Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung.

Grundsätze des Verwaltungsrechts

- **Rechtliches Gehör:** Selbständiges Grundrecht (Art. 29 BV)! Jedermann hat ein Anrecht, vor Erlass eines Entscheides Akteneinsicht zu erhalten, angehört zu werden und Stellung nehmen zu können. Je grösser der Eingriff, desto umfassender zu gewähren. Kann nur in ganz dringlichen Fällen unterbleiben.

Die Parteien sind vor Erlass einer Verfügung oder eines Entscheides anzuhören; sie haben das Recht, sich schriftlich zur Sache zu äussern und an den Beweisvorkehren teilzunehmen. Die vorgängige Anhörung kann bei Dringlichkeit unterbleiben; sie ist möglichst bald nachzuholen (§ 23 kantonales Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG).

Einschub: Verletzung des rechtlichen Gehörs

Folgen?

- Gemäss Rechtsprechung ist der Anspruch auf rechtliches Gehör *formeller (selbständiger)* Natur.
- Die Verletzung führt grundsätzlich zur Aufhebung eines Entscheides. Ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens überhaupt relevant war, spielt keine Rolle.
- Eine nicht besonders schwer wiegende Gehörsverletzung kann jedoch im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, sofern die unterlassene Anhörung nachgeholt wird und die Rechtsmittelinstanz die gleiche Überprüfungsbefugnis hat.

Grundsätze des Verwaltungsrechts

- **Offizialprinzip:** Die Verwaltungsbehörden werden im Rahmen ihrer Amtspflicht von Amtes wegen tätig. Sie nehmen die zur Abklärung des Sachverhaltes notwendigen Erhebungen selbständig vor und wenden das Recht von Amtes wegen an (§ 14 VRG). *Grundsätzlich keine Bindung an die Begehren der Parteien!*

3. Die Verfügung – Kern des Verwaltungshandelns

Was ist eine Verfügung? Was gehört in eine Verfügung?

Verfügung: Definition?

„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“.

Individuell-konkreter Akt des Staates

(im Gegensatz zu einer Rechtsregel, die generell-abstrakt ist, d.h. nicht auf eine bestimmte Person oder einen bestimmten Sachverhalt bezogen ist)

Verfügung: Funktion?

Mit der Verfügung ...

- setzt der Staat die Rechte und Pflichten des Bürgers einseitig fest.
- werden Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben (*Bsp. Erteilung oder Entzug Führerausweis*).
- werden Rechte und Pflichten festgestellt, den Umfang bestimmt oder deren Nichtbestehen bestätigt (*Bsp. Feststellungen über Akteneinsichtsrecht*).
- oder solche Begehren abgewiesen.

Arten von Verfügungen

- **Polizeibewilligung:** Auf Gesuch hin wird eine bewilligungspflichtige Tätigkeit erlaubt. Der Staat prüft einzig, ob die im Gesetz aufgestellten Anforderungen erfüllt sind (*Bsp. Baubewilligung, Berufsausübungsbewilligung, Führerausweis, Bankenbewilligung*).
- **Ausnahmebewilligung:** In besonderen Fällen ermächtigt der Gesetzgeber die Behörden, von den im Normalfall geltenden Regeln abzuweichen. Braucht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage! Der Bürger hat keinen Anspruch auf eine Ausnahmeregelung (*Bsp. Härtefälle vermeiden, Abweichen Baugesetzgebung*)

Arten von Verfügungen

- **Verfügungen über Leistungspflichten:** *Bsp. Abgaben (Gebühren, Steuern), Verfügungen über Sachleistungen (Enteignung), Verfügungen über persönliche Dienstleistungen (Feuerwehr), Verfügungen über Leistungen des Staates (Subventionen, Stipendien).*
- **Konzessionen**

Einschub: Konzessionen

Der Staat überträgt ein ihm zustehendes Recht auf einen Bürger. Der Bürger verpflichtet sich, die öffentliche Aufgabe wahrzunehmen.

Mit der Konzession überträgt der Staat eine monopolistische Tätigkeit oder die Sondernutzung einer öffentlichen Sache.

Monopolkonzession - Sondernutzungskonzession

Einschub: Konzessionen

Monopol: Liegt dann vor, wenn der Staat das Recht hat, eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit unter Ausschluss aller anderen Personen auszuüben. Kann rechtlich oder faktisch sein.

Beispiele:

- Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes (Postregal, Art. 92 BV).
- Monopol zur Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen (Art. 93 BV).
- Eisenbahnmonopol (Art. 87 BV).
- Benutzung öffentlicher Anstalt zwingend (*SUVA, Gebäudeversicherung, etc.*).

Einschub: Konzessionen

Sondernutzung einer öffentlichen Sache: Der Berechtigte darf eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch ausschliesslich und nicht mehr bestimmungsgemäss nutzen. Andere Benutzungsberechtigte werden ausgeschlossen. Indiz für eine Sondernutzungskonzession ist die dauernde feste Verbindung mit der öffentlichen Sache.

Beispiele:

- Leitungen im öffentlichen Grund, Strommasten.
- feste Zuteilung von Parkplätzen auf Strassengebiet (Taxistand).
- feste Bootsstege auf öffentlichen Gewässern, fester Kiosk auf öffentlichem Platz.

Einschub: Konzessionen

- Wohlerworbenes Recht: Grundsätzlich unwiderruflich und gesetzesbeständig. Steht unter dem Schutz der Eigentums-garantie.
- Nur auf dem Weg der Enteignung entziehbar und voll zu entschädigen! (*Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein*).
- Grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung (*pflichtgemässes Ermessen bei der Auswahl*).

Form & Inhalt einer Verfügung

- schriftlich unter Bezeichnung als Verfügung.
- Bezeichnung der entscheidenden Behörde.
- Namen der Parteien und ihrer Vertreter.
- Begründung.
- Entscheidformel (*sog. Erkenntnis oder Dispositiv*). *Nur diese erwächst in Rechtskraft!*
- Datum und Unterschrift (bei Massenverfügungen Faksimile zulässig).
- ordentliches Rechtsmittelbelehrung.

Einschub: Begründung

- Begründungsdichte gilt als Teil des rechtlichen Gehörs und ist somit formeller Natur. „Magere“ Begründung kann zur Aufhebung der Verfügung führen!
- Der Betroffene oder auch dessen Vertreter (Anwalt) muss die Begründung nicht aus den Akten „zusammensuchen“. Die Begründung bzw. Motive der Behörde müssen sich aus dem Entscheid selber ergeben.
- Ausnahme Begründungspflicht:
§ 21^{bis} VRG: - unbestrittenen Begehren voll entsprochen
 - Eröffnung durch Publikation
 - Parteien usw. angezeigt, dass innert 10 Tagen ab Eröffnung eine Begründung verlangt werden kann.

Formfehler

- **unzuständige Behörde (sachlich und funktionell):** Verfügung ist nichtig, sprich entfaltet von vornherein nie eine Rechtswirkung.
- **keine Begründung:** Verfügung grundsätzlich gültig, aber anfechtbar.
- **kein oder unrichtiges Rechtsmittel:** Verfügung grundsätzlich gültig. Dem Betroffenen darf aber daraus kein Nachteil erwachsen (*Bsp.: Frist beginnt erst ab richtiger Eröffnung zu laufen oder ist auch gewahrt, wenn an die unzuständige Behörde eingereicht, etc.*) .
- **dem Vertreter nicht eröffnet:** allenfalls unzulässige Verkürzung der Beschwerdefrist für den Vertreter.

4. Das Rechtsmittelverfahren

vor kantonalen Behörden & dem Verwaltungsgericht

Beschwerdeverfahren

- Richtet sich auf allen Stufen (auch bei Anstalten öffentlichen Rechts) nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 124.11).
- Es wird zwischen dem **verwaltungsinternen** Verfahren (Gemeinderat oder Baukommission, Departement, Regierungsrat) und dem **verwaltungsexternen** Verfahren (Verwaltungsgericht, etc.) unterschieden.
- Es gilt das Oficialprinzip.

Beschwerdeverfahren

- **Einsprache:** Verfügende Behörde entscheidet auch über das Rechtsmittel.
- **Beschwerde:** Nächsthöhere Behörde entscheidet über das Rechtsmittel.

Verfügungen und Entscheide können durch Beschwerde an die nächsthöhere Verwaltungsbehörde bis zum zuständigen Departement und danach ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden, soweit nicht ein anderes Rechtsmittel, insbesondere die Beschwerde an den Regierungsrat, zulässig ist (§ 29 VRG).

Beschwerdeverfahren

- **Beschwerdelegitimation (§ 12 VRG):** Zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Gemeinden sind zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt werden und ein schutzwürdiges kommunales Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben.

Beschwerdeverfahren

- im Kanton Solothurn: Frist 10 Tage (§ 32 VRG). *Achtung: im verwaltungsinternen Verfahren keine „Gerichtsferien“!*
- muss schriftlich und begründet sein und einen Antrag (Rechtsbegehren) enthalten (§ 33 VRG). *Zur Verbesserung muss allenfalls eine Nachfrist gewährt werden unter Androhung des Nichteintretens.*
- aufschiebende Wirkung im verwaltungsinternen Verfahren von Gesetzes wegen gegeben (§ 36 VRG). *Aus wichtigen Gründen kann diese aber entzogen oder von vornherein nicht gewährt werden.*

Beschwerdeverfahren

Rechtsvertretung: Das Vertretungsverhältnis ist durch schriftliche Vollmacht auszuweisen. Der im kantonalen Anwaltsregister eingetragene Rechtsanwalt und der gesetzliche Vertreter bedürfen keines Ausweises. Die Behörde ist berechtigt, eine schriftliche Vollmacht zu verlangen (§ 13 VRG).

Zur Vertretung der Gemeinden ist der Gemeinderat befugt; er kann diese Befugnis generell oder im Einzelfall an ein anderes Gemeindeorgan delegieren (§ 13 VRG). *Gemeinderatsbeschluss!*

Verwaltungsgerichtsbeschwerde

- **Verwaltungsgerichtsbehörden:** Schätzungskommission, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht, Steuergericht.
- **Verfahrensgrundsätze:** Es gelten grundsätzlich die gleichen Grundsätze betreffend, Rechtsvertretung, Form der Beschwerde, etc.
- **Beschwerdegründe (§ 67^{bis} VRG):** Verletzung von kantonalem oder Bundesrecht; Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens gelten als Rechtsverletzung; unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes.
- **neue Vorbringen (§ 68 VRG):** Mit der Beschwerde dürfen keine neuen Begehren vorgebracht werden. Hingegen sind neue tatsächliche Behauptungen und die Bezeichnung neuer Beweismittel, wenn sie mit dem Streitgegenstand zusammenhängen, bis zum Schluss des Beweisverfahrens erlaubt.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde

- **aufschiebende Wirkung (§ 70 VRG):** Einer Beschwerde kommt aufschiebende Wirkung nur zu, wenn der Präsident oder der Instruktionsrichter sie verfügt. Im Steuerverfahren kommt ihr von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu.
- **Frist:** 10 Tage; es gelten die Gerichtsferien.

Einschub: Klageverfahren vor dem VWG

Verwaltungsgericht beurteilt als einzige Instanz (§ 48 GO):

- vermögensrechtliche Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur zwischen Staat und Gemeinden, zwischen Gemeinden sowie zwischen Privaten oder öffentlichen Funktionären einerseits und Staat und Gemeinden anderseits.
- Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen.
- Streitigkeiten aus Konzessionen.
- Schadenersatzansprüche gegen den Staat.
- Rückübereignung enteigneter Rechte.

Fristenberechnung

Fristen, die nach Tagen oder anderen Zeiteinheiten bestimmt sind, beginnen an dem Tag zu laufen, der auf ihre Eröffnung oder auf das auslösende Ereignis folgt. Alle Fristen enden am letzten Tag um 24 Uhr. Ist der letzte Tag der Frist ein Samstag, Sonntag oder staatlich anerkannter Feiertag, so endet sie am nächstfolgenden Werktag.

Eine Frist gilt als eingehalten, wenn die Eingabe spätestens am letzten Tag der Frist bei der Behörde eingereicht oder zu deren Händen der schweizerischen Post übergeben wird. Wird eine Eingabe innerhalb der Frist einer unzuständigen solothurnischen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde eingereicht, so gilt die Frist als eingehalten.

Achtung: Privatrecht anders geregelt. Poststempel nicht relevant. Muss am letzten Tag der Frist beim Empfänger sein (Bsp.: Kündigung Mietvertrag)!

5. Offene Fragen / Erfahrungsaustausch