

Allgemeines Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre



Universität Zürich

AVR – VL7

HS 2021

Verwaltungsrechtsverhältnisse

§ 11



Verwaltungsrechtsverhältnis (Stichworte)

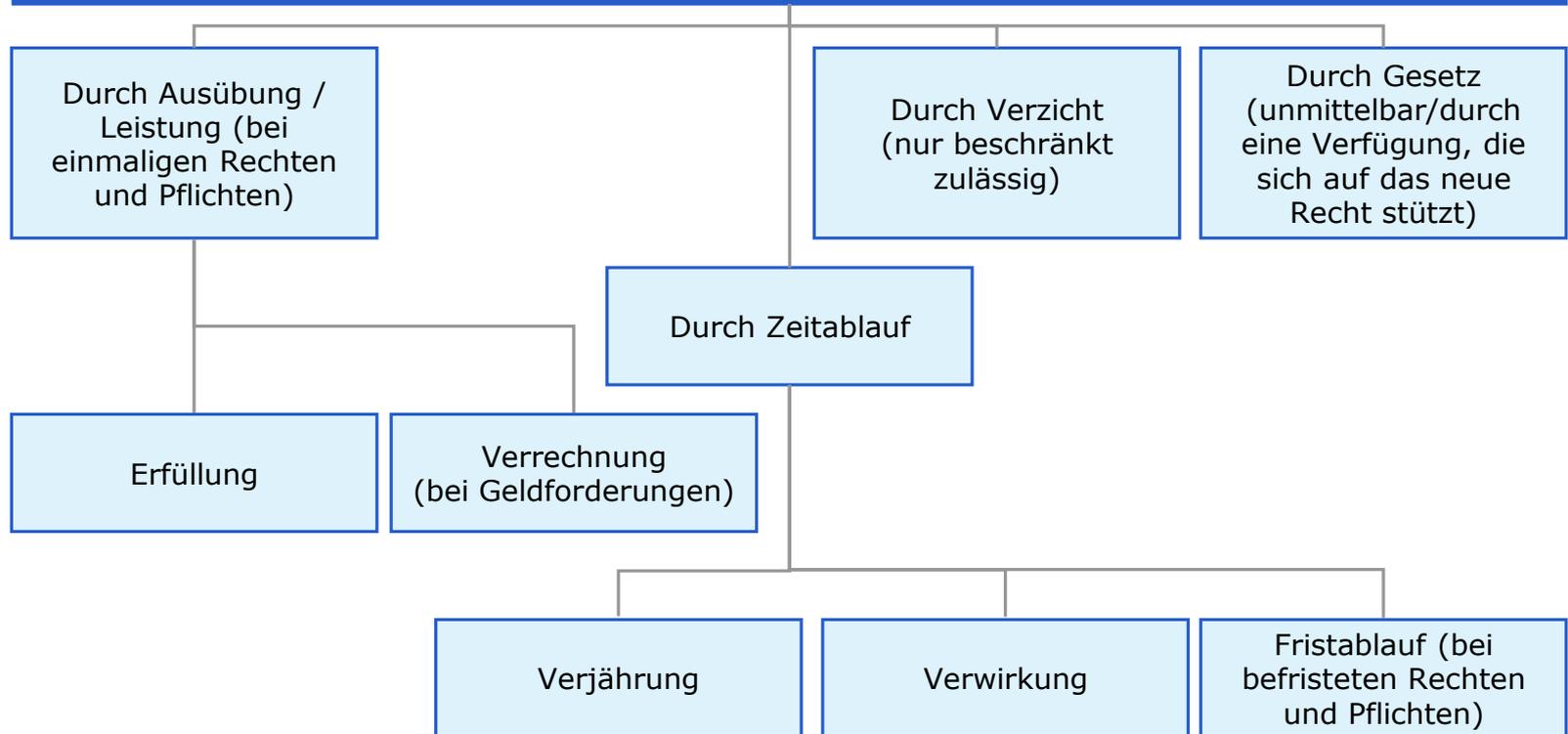
- **Begriff:** Konkrete Beziehung zwischen einer Verwaltungsbehörde und einer oder einem Privaten.
- **Relevanz:** Unter welchen Voraussetzung kann eine bestimmte Rechtsbeziehung begründet, geändert oder beendet werden?

Öffentlich-rechtlicher Anspruch (Stichworte)

- **Begriff:** Ein öffentlich-rechtlicher Anspruch ist eine sich aus dem öffentlichen Recht ergebende Berechtigung, zu deren Geltendmachung den Berechtigten ein Rechtsmittel zur Verfügung steht. Er ist mehr als nur ein Vorteil, der sich aus der Anwendung des positiven Rechts ergibt.
- **Beispiele:**
 - Verfassungsmässige Rechte
 - Recht auf Leistungen der Sozialversicherung
 - Rechte im Verwaltungsverfahren
 - Anspruch auf Erteilung einer Polizeierlaubnis
- **Begründung** durch Rechtssatz, allgemeinen Rechtsgrundsatz, Verfügung oder verwaltungsrechtlichen Vertrag

Begründung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten durch Rechtssatz oder Einzelakt (→ Handlungsformen)

Beendigung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten



Verjährung und Verwirkung

- Verjährung und Verwirkung werden begrifflich nicht immer sauber bezeichnet
- Verwirkung ist nur mit Zurückhaltung anzunehmen
- Verjährung ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz (Vermutung der Verjährung)
- Die Verjährung bestimmt sich nach gesetzlicher Regelung, bei deren Fehlen nach einer möglichst analogen Regelung
- Die Verjährung ist zugunsten des Privaten zu berücksichtigen

Art. 125 OR Verrechnung

Wider den Willen des Gläubigers können durch Verrechnung nicht getilgt werden:

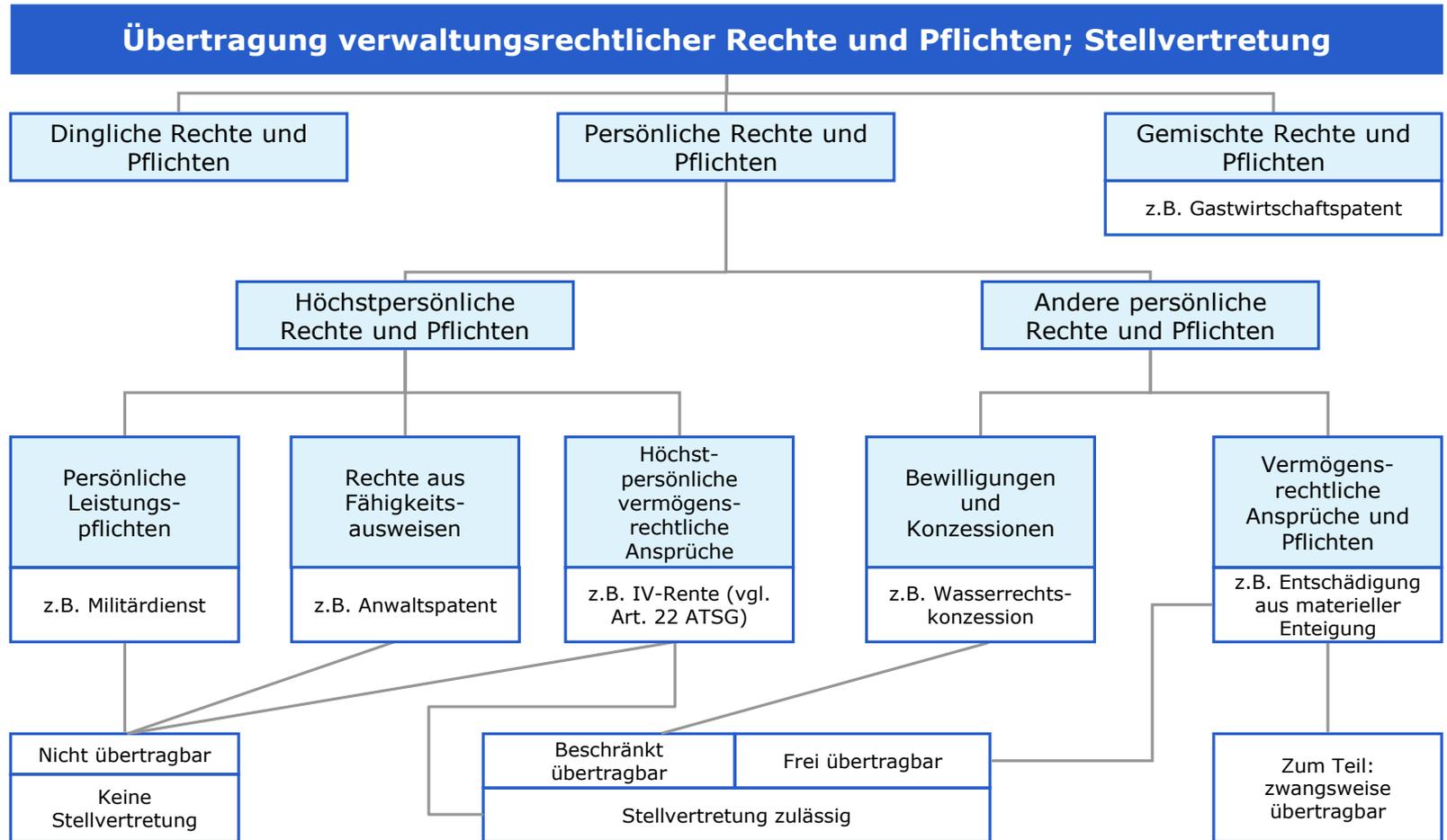
1. [...]
2. [...]
3. Verpflichtungen gegen das Gemeinwesen aus öffentlichem Rechte.

Forderung des Privaten	Forderung des Staates
Privatrechtlich (z.B. Honorar)	Privatrechtlich (z.B. Kaufpreis für Grundstück)
Privatrechtlich (z.B. Honorar)	Öffentlich-rechtlich (z.B. Steuerforderung)
Öffentlich-rechtlich (z.B. Expropriationsentschädigung)	Privatrechtlich (z.B. Kaufpreis für Grundstück)
Öffentlich-rechtlich (z.B. Expropriationsentschädigung)	Öffentlich-rechtlich (z.B. Steuerforderung)

 Verrechnung auch ohne Zustimmung des Staates
 Verrechnung nur mit Zustimmung des Staates (Art. 125 Ziff. 3 OR)

Allgemeine Voraussetzungen

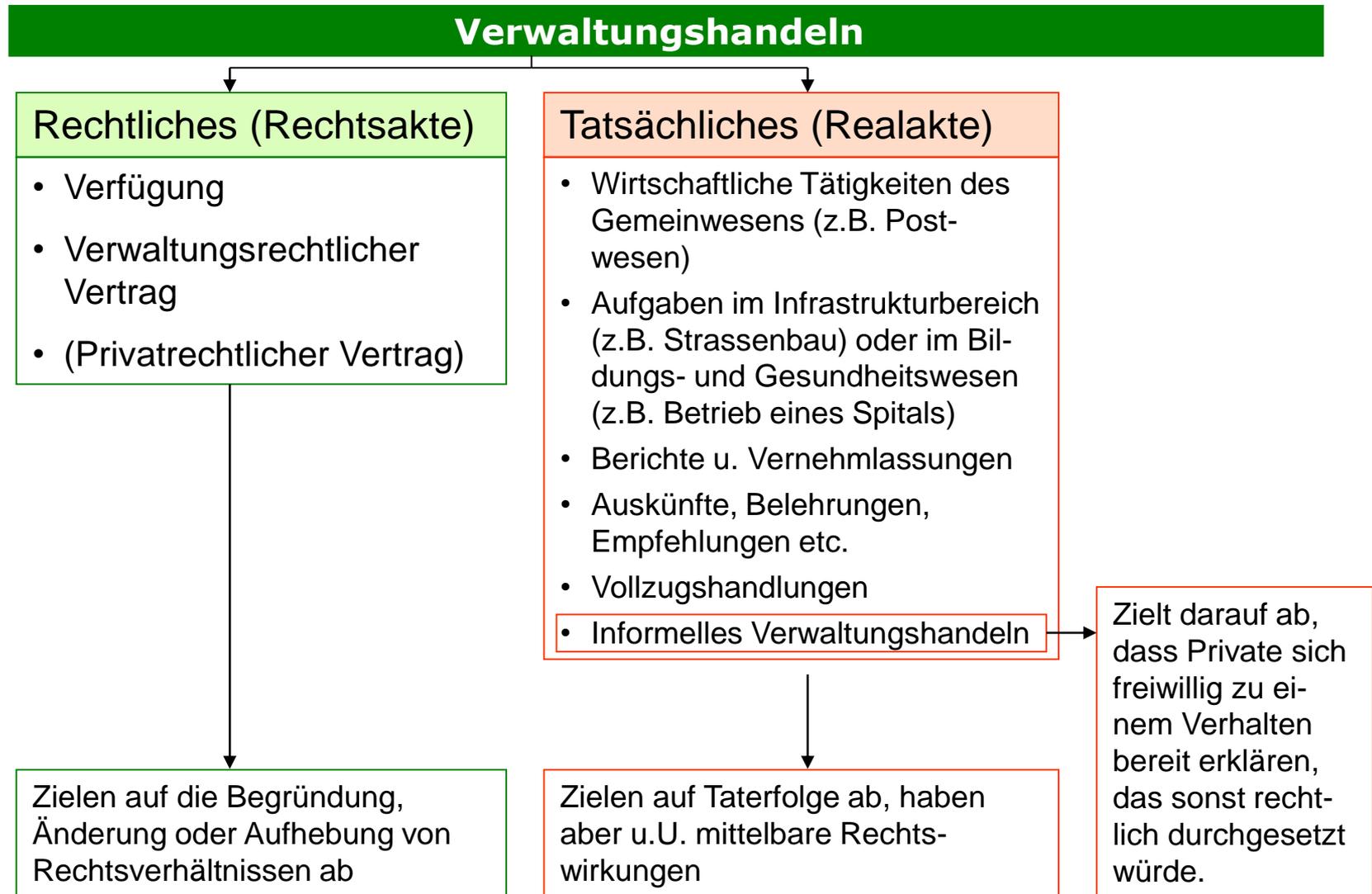
- Gleicher Rechtsträger für Forderung und Gegenforderung
- Gleichartigkeit der Forderungen (z.B. Geldforderungen)
- Fälligkeit der Forderung des Verrechnenden, Erfüllbarkeit der Forderung des Verrechnungsgegners



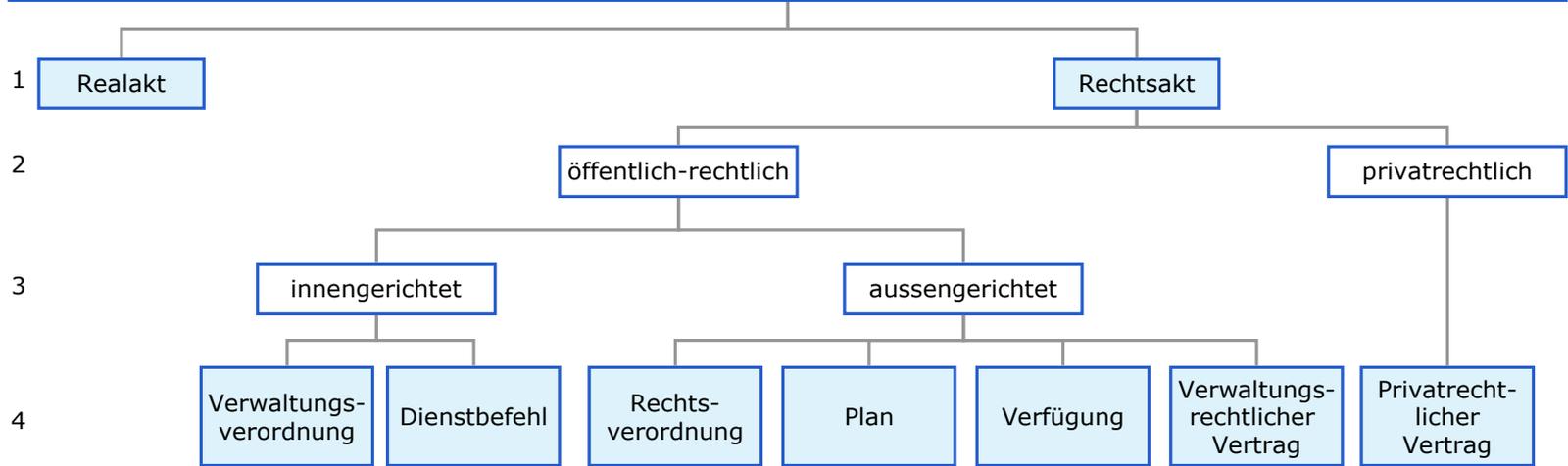
Formen des Verwaltungshandelns

§ 12





Handlungsformen der Verwaltung



1	Taterfolg	Rechtserfolg
2		Öffentliches Recht
3		Nur Behörden
4		Hoheitlich (einseitig)
		Auch Private
		Einvernehmlich (zweiseitig)
		Privatrecht

- 1 = Frage nach dem **Erfolg**: Taterfolg oder Rechtserfolg?
- 2 = Frage nach der **Rechtsgrundlage**: Öffentliches Recht oder Privatrecht?
- 3 = Frage nach den **Adressaten**: Nur Behörden oder auch Private?
- 4 = Frage nach dem **Handlungsmodus**: Hoheitlich (einseitig) oder einvernehmlich (zweiseitig)?

(Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht)



Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung

§ 13



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:

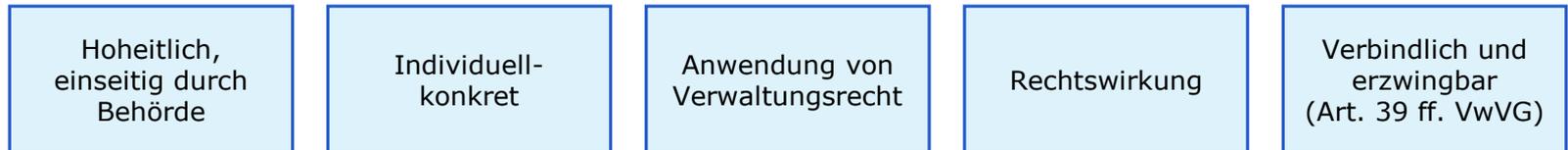
1. Hoheitliche, einseitige Anordnung einer Behörde

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)

Bedeutung der Verfügung

1. Wichtigste Handlungsform der Verwaltung
2. Formalisiertes Verfahren (→ Verfahrensrecht)
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 Allgemenstromlieferungen 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

Verfügungsbegriff

Stromsperre

Von der Stadt Zürich bekommt man hin und wieder ein Blatt Papier an die Haustür geklebt, auf dem steht, dass man an einem gewissen Tag kein Wasser haben wird (z.B. wegen Bauarbeiten).

Zuerst habe ich mich gefragt, ob es sich dabei um eine Verfügung oder um einen Realakt handelt. Immerhin stellt das Abstellen des Wassers selbst wohl ein Realakt dar (ähnlich wie bei dem Strom-Abstell-Fall) dem eine Verfügung voraus gegangen sein sollte. Doch handelt es sich bei dem Blatt-Papier um eine blosser Information, ohne Rechtsmittelbelehrung. Wie wäre dieses zu qualifizieren?

Ist die Rechtsstellung schon berührt (vgl. auch Beispiele Rz. 875 ff.)?
Eher (noch) nicht, da die Lieferpflicht als solche nicht in Frage steht.



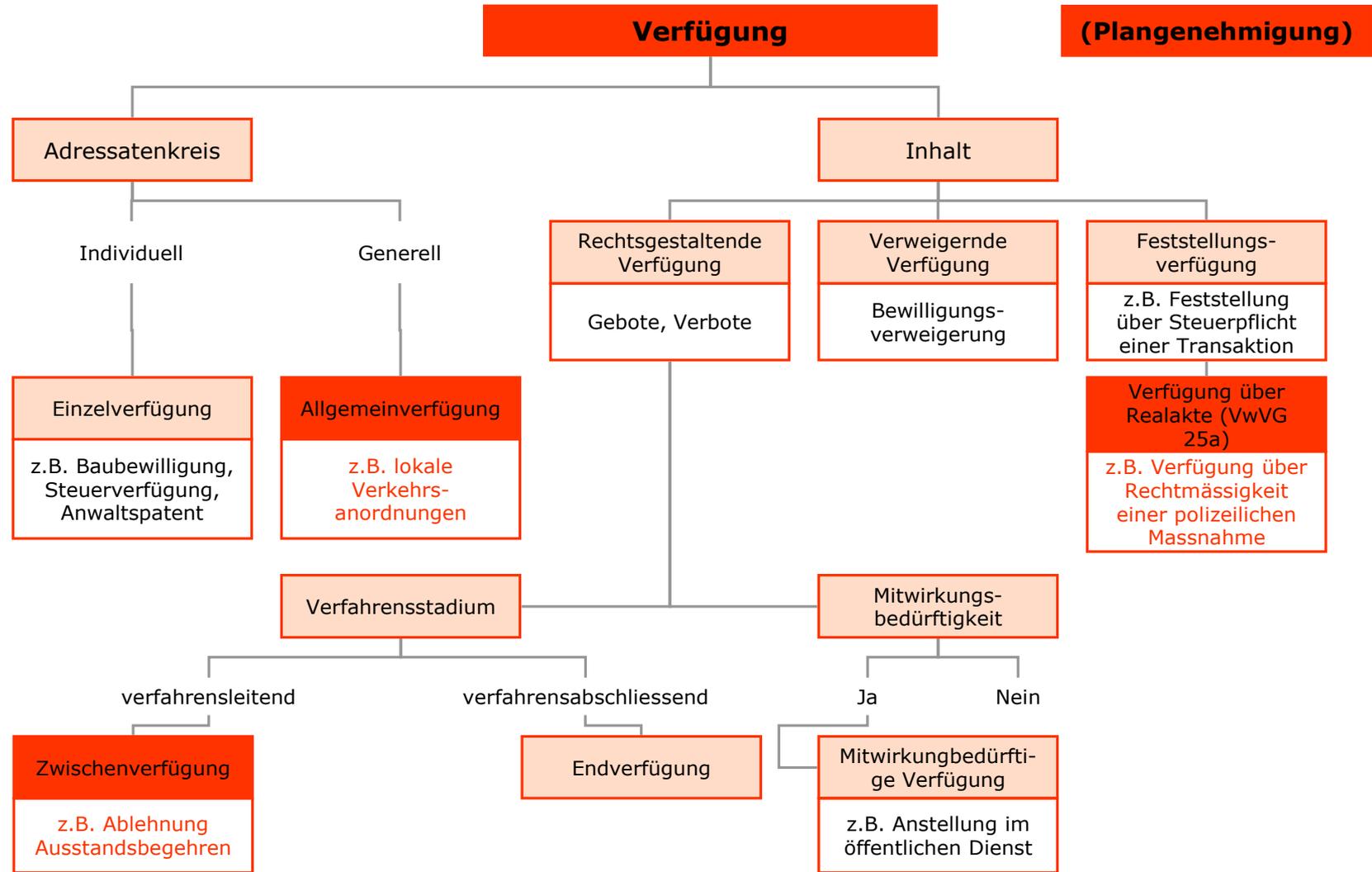
Verfügungsbegriff

Beschluss und weitere Begriff

Besonders in Gemeinden wird gern von Beschlüssen (z.B. des Gemeinderates bei Baubewilligungen) gesprochen und diese direkt als Verfügungen behandelt bzw. es werden solche Verfügungen gern als Beschlüsse bezeichnet. Ist es aus Ihrer Sicht methodisch sinnvoller, Beschluss und Verfügung als Einheit zu sehen, oder ist es sinnvoller, aufgrund eines vorgängigen Beschlusses (im Sinne einer gleichgerichteten Willenserklärung) eine Verfügung zu erlassen und die Verfügung auch als solche zu bezeichnen (Verfügung gestützt auf den Beschluss ...)?

**Begrifflichkeiten unterschiedlich.
Massgebend ist der materielle Verfügungsbegriff.**





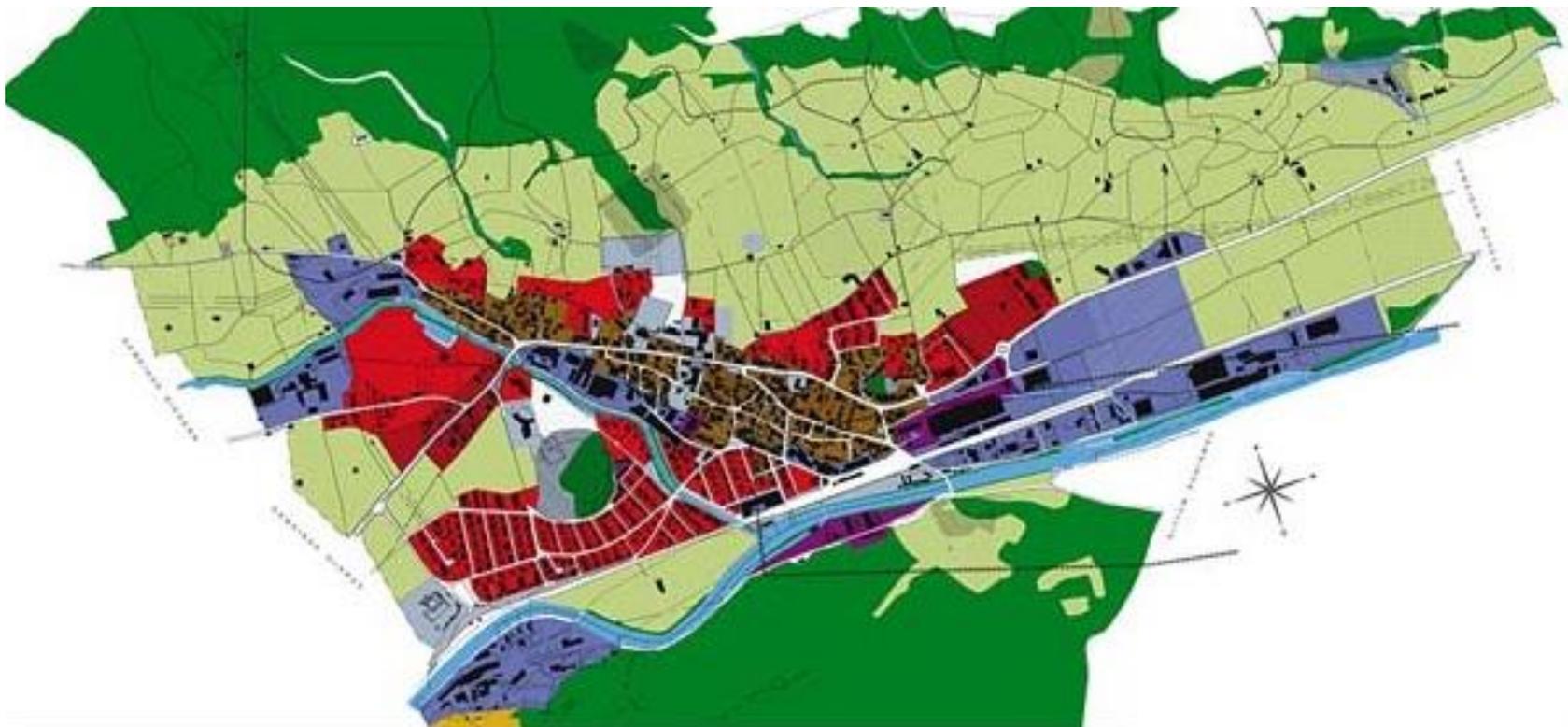
Allgemeinverfügung (Stichworte)

- **Beispiele:**
 - Verkehrsverordnung (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)

	Richtplan	Nutzungsplan
Adressaten	Behörde	Private
Präzision	unscharf	(teil-)parzellenscharf
Rechtliches Gehör	Nein (Vernehmlassung)	Ja

Anfechtbarkeit

abstrakt	nur Gemeinde	Gemeinde und Private
konkret (akzessorisch)	nur Private	nur ausnahmsweise



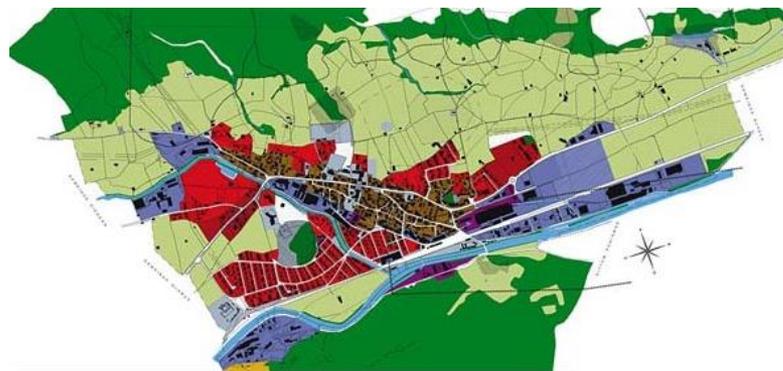


GEMEINDE NETSTAL NUTZUNGSPLAN

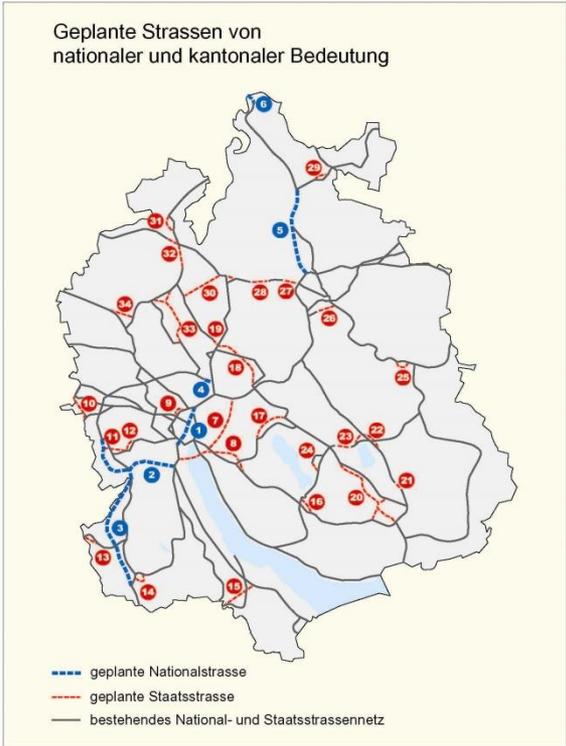
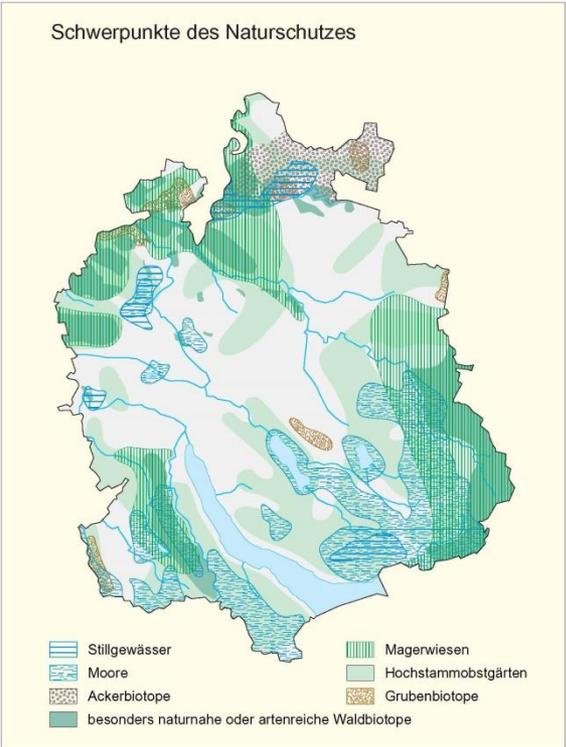
1999
1 : 6000

LEGENDE

ZONE 1		DORFKERNZONE
ZONE 1A		WOHN- UND GEWERBEZONE
ZONE 2		WOHNZONE
ZONE 3		INDUSTRIE- UND GEWERBEZONE
ZONE 4		ÖFFENTLICHE BAUTEN UND ANLAGEN
ZONE 5		LAND- UND ALPWIRTSCHAFTSZONE
ZONE 6		ZONE MIT NOCH NICHT BESTIMMTER NUTZUNG
ZONE 7		ÜBRIGES GEMEINDEGEBIET
ZONE 8		ABBAUZONE
ZONE 9		SCHUTZZONEN, GRUNDSTÜCKE MIT BAUBESCHRÄNKUNGEN
ZONE 9A		DENKMALSCHUTZ
ZONE 9B		ORTSBILD- UND UMGEBUNGSSCHUTZ
ZONE 9C		LANDSCHAFTS- UND NATURSCHUTZ
ZONE 9D		GRUNDWASSERSCHUTZ (ENGERE SCHUTZZONE S2)
ZONE 9E		GRUNDWASSERSCHUTZ (WEITERE SCHUTZZONE S3)
		GEWÄSSER
		WALD
		WALDABSTANDSLINIE
		BAULINIE
		BESONDERS EMPFINDLICHE NEUBAUGEBIETE (NACHWEIS EINHALTUNG PLANUNGSWERTE LSV)
		2. BAUETAPPE
		LAWINENGEFAHR
		HINDERNISFREIHALTEGEBIET



www.richtplan.zh.ch



BGer, Urteil 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003

"Richtpläne [sind] (bloss) behördenverbindlich, treffen also für die Grundeigentümer keine verbindlichen Festlegungen [...]. Richtpläne [koordinieren] die raumwirksamen Tätigkeiten, indem sie als Planungsziel insbesondere die künftige Nutzung des Gemeindegebiets sowie die vorgesehene Erschliessung festlegen. [...]"

Verlangt das anwendbare Recht eine umfassende Interessenabwägung, ist der Richtplaninhalt als verbindliches Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses in die Interessenabwägung einzubeziehen [...]. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass sich der Richtplan nur über räumliche Belange aus der Sicht des Gemeinwesens äussert."