

Öffentliches Verfahrensrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre



**Universität
Zürich**^{UZH}

ÖVR – Gruppe 1 – VL8

HS 2021

Beschwerdeverfahren IV

(Kognition und Verfahrensabschluss)



Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Art. 49

E. Beschwerde-
gründe

Der Beschwerdeführer kann mit der Beschwerde rügen:

- a. Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens; **Rechtsfehler**
- b. unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes; **Sachverhaltsfehler**
- c. Unangemessenheit; die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat. **Ermessensfehler**

Ist die Beschwerdelegitimation gegeben, können grundsätzlich alle Rügen erhoben werden, ungeachtet der Schutzrichtung der verletzten Normen.

→ keine «rügenbezogene» Beschwerdebefugnis (vgl. KRK, Rz. 1529).

Kognition

BGE 141 II 50 ff., 52

"[Um zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt zu sein, wird neben der formellen Beschwer verlangt], dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird [...]. Er kann daher die Überprüfung [...] im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts [Popularbeschwerde] verlangt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht [...]."



Kognition

BGE 141 II 50 ff., 52 f.

"Entsprechend diesen Grundsätzen können bei der Planung von Hochspannungsleitungen die in räumlicher Hinsicht betroffenen Personen nicht nur Mängel des Projekts in ihrer unmittelbaren Umgebung geltend machen, sondern innerhalb des Planungssperimeters die Notwendigkeit des Neubaus und die Linienführung in Frage stellen, soweit der gerügte Mangel zu einer Aufhebung oder Änderung der Linienführung im Nahbereich dieser Personen führen und ihnen damit einen konkreten Vorteil verschaffen könnte [...]."

→ so bereits BGE 139 II 499 ff.



Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

2. Abschnitt: Beschwerdegründe

Art. 95 Schweizerisches Recht

Mit der Beschwerde kann die Verletzung gerügt werden von:

- a. Bundesrecht;
- b. Völkerrecht;
- c. kantonalen verfassungsmässigen Rechten;
- d. kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen;
- e. interkantonalem Recht.

Verfassungsrecht als Teil des Bundesrechts

Nicht: (Allgemeines) Kantonales Recht

Art. 96 Ausländisches Recht



Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Art. 97 Unrichtige Feststellung des Sachverhalts

¹ Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann.

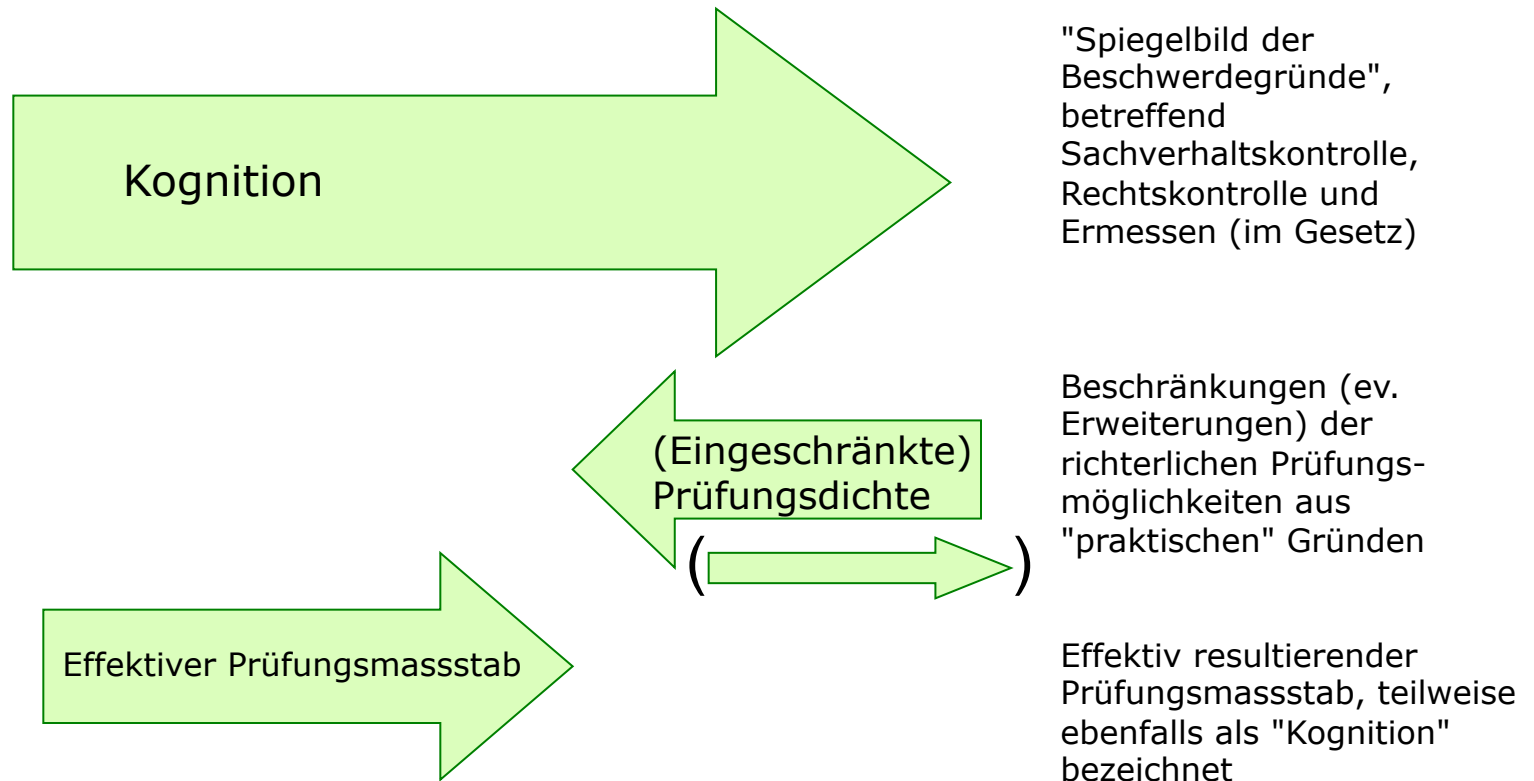
² Richtet sich die Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der Militär- oder Unfallversicherung, so kann jede unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden.⁶⁵

Nicht: Ermessensfehler (nur als Rechtsfehler beim Bundesrecht oder als Verfassungsverletzung beim kantonalen Recht)

Art. 98 Beschränkte Beschwerdegründe

Mit der Beschwerde gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen kann nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden.

Kognition



Kognition

BVGer, Urteil B-7258/2017 vom 19. März 2018, E. 2.2

"Das Bundesverwaltungsgericht überprüft Entscheide über Ergebnisse von Prüfungen grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (Art. 49 VwVG; [...]). Indes haben Prüfungen oftmals Spezialgebiete zum Gegenstand, in denen die Rechtsmittelbehörde in der Regel über keine eigenen Fachkenntnisse verfügt. Der Rechtsmittelbehörde ist es oft nicht möglich, sich ein zuverlässiges Bild über die Gesamtheit der Leistungen einer Beschwerdepartei und der Leistungen der übrigen Kandidaten zu machen. Eine freie und umfassende Überprüfung der Examensbewertung würde die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber den anderen Prüfungskandidaten in sich bergen, und es ist auch nicht Aufgabe der Beschwerdeinstanz, die Bewertung der Prüfungsleistungen gewissermaßen zu wiederholen (vgl. statt vieler BVGE 2008/14 E. 3.1). In ständiger Rechtsprechung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht daher bei der Bewertung von Prüfungsleistungen und spezifischen Fragen, die seitens der Gerichte nur schwer überprüfbar sind, eine gewisse Zurückhaltung. Auf die Rüge der Unangemessenheit der Bewertung von Prüfungsleistungen ist nur dann detailliert einzugehen, wenn die beschwerdeführende Partei selbst substantiierte Anhaltspunkte mit den entsprechenden Beweismitteln dafür liefert, dass das Ergebnis materiell nicht vertretbar ist, eindeutig zu hohe Anforderungen gestellt oder die Prüfungsleistungen offensichtlich unterbewertet wurden (vgl. BVGE 2010/21 E. 5.1 m.w.H.; [...])."

Zulässigkeit der Einschränkung der Kognition?

Grundsätzlich muss das Bundesverwaltungsgericht seine Kognition voll ausschöpfen. Das Bundesverwaltungsgericht beschränkt seine Kognition jedoch regelmässig oder weicht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab, wenn es um die Beurteilung von Fachfragen geht, welche die verfügende Behörde aufgrund ihres Fachwissens besser einschätzen kann oder wenn es um Auslegungsfragen geht, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter beurteilen kann, wie z.B. bei:

- technischen Fragen
- unbestimmten Rechtsbegriffen
- Prüfungsleistungen
- Subventionen
- Leistungsbeurteilungen von Angestellten

Schöpft das Bundesverwaltungsgericht seine Kognition unzulässigerweise nicht aus, begeht es eine Rechtsverweigerung.

Anpassung VwVG & VGG durch die Revision BGG

Geschäft 18.051 BGG Änderungen: Botschaft vom 15. Juni 2018

- "Im Vernehmlassungsverfahren stiess der Vorschlag, dass das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt gesetzlicher Sonderregelungen nur noch Sachverhalts- und Rechtsfragen, nicht aber reine Ermessensfragen (Angemessenheit) prüfen soll, auf ziemlich breite Ablehnung. [...] Der vorliegende Gesetzesentwurf ändert daher die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts nicht" (BBI 2018 4605, S. 4623)
- Gewisse kleine Änderungen schlug der Bundesrat aber dennoch vor:

Art. 49 VwVG

c. Unangemessenheit.

² Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn:

- a. eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat; oder
- b. ein Bundesgesetz diese Rüge ausschliesst.

Art. 31-33 VGG, u.a. Art. 32 VGG

¹ Die Beschwerde ist unzulässig gegen:

- a. Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, wenn:
 1. die Verfügung überwiegend auf politischen Erwägungen beruht, und
 2. kein völkerrechtlicher Anspruch auf eine innerstaatliche gerichtliche Beurteilung besteht;

Kognition

Praktische Fragen

1. Rechtsanwältin Tanja Tüchtig gibt ihrer Praktikantin folgenden Ratschlag: "Rüge wenn möglich eine Rechtsverletzung, dann eine falsche Sachverhaltsfeststellung und wenn nichts anderes geht einen Ermessensfehler." Verstehen Sie diesen Rat? Würden Sie ihn beherzigen?
2. Zum Zweck einer "gerechten Anerkennung und Qualifikation" von im Ausland erworbenen Zeugnissen für den Zugang zu Hochschulen sieht Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens vom 11. April 1997 (SR 0.414.8) Folgendes vor:

"Jede Vertragspartei erkennt für den Zweck des Zugangs zu den zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Programmen die von den anderen Vertragsparteien ausgestellten Qualifikationen an, welche die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in diesen Staaten erfüllen, sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in der Vertragspartei, in der die Anerkennung der Qualifikation angestrebt wird, nachgewiesen werden kann."

Welche Fragen stelle sich unter dem Aspekt der Kognition (vgl. BGE 140 II 185 ff., 189 f.)?

3. Der WWF bringt in einem Verfahren vor Bundesgericht vor, der Abschuss eines Bären verletze das entsprechende Konzept des Bundes. Kann diese Rüge vorgebracht werden?

Kognition

Praktische Fragen

4. Das Bundesgericht prüft bei schweren Grundrechtsverletzungen die Anwendung des kantonalen Rechts "frei". Was bedeutet diese Aussage und wie ordnen Sie sie in die Dogmatik der Kognition ein?
5. Die kantonale Instanz wendet statt Bundesrecht kantonales Recht an. Liegt darin eine Rechtsverletzung nach Art. 95 BGG?
6. Was ist eine "Willkürbeschwerde" (→ Verfassungsbeschwerde)?
7. Im Allgemeinen Verwaltungsrecht wird über die Abgrenzung zwischen unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen gestritten. Worin liegt die Relevanz dieses Streits in prozessualer Hinsicht?
8. Gestützt auf eine Norm des kantonalen Volksschulgesetzes wird ein Schüler für eine Woche vom Unterricht ausgeschlossen, weil er "dauernd den Unterricht" stört. Kann er sich gegen diesen Ausschluss vor Bundesgericht zur Wehr setzen, und wenn ja, mit welchen Rügen?



Substantiierung und Noven

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Art. 106 Rechtsanwendung

¹ Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an.

² Es prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantona-
lem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und
begründet worden ist.

→ Wie begründen Sie Art. 106 Abs. 2 BGG rechtspolitisch?



Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

3. Abschnitt: Neue Vorbringen

Art. 99

¹ Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt.

² Neue Begehren sind unzulässig.

→ Welche Regeln gelten auch vor Bundesverwaltungsgericht? Weshalb wohl?

Beschwerdeentscheid

Entscheide (erste u/o zweite Instanz)



Vgl. Folien 25 f. von
VL 4 (Verfahren II)

Entscheide (erste u/o zweite Instanz)

Verfahrensausgang (aus Sicht der privaten Partei)

Der Antrag wird gutgeheissen (Sachentscheid):
3:0 für die Schweiz (bei Beschwerde: reformatorisch)

Der Antrag wird teilweise gutgeheissen (Sachentscheid):
1:2 oder 2:1 (bei Beschwerde: reformatorisch)

Auf den Antrag wird nicht eingetreten (Prozessentscheid):
Die Schweiz hat das Flugzeug verpasst.

Auf den Antrag wird teilweise eingetreten (Prozess- u. Sachentscheid):
Vielleicht 0:1 oder 1:0, vermutlich einen Penalty verschossen.

Der Fall wird an die Vorinstanz zurückgewiesen (kassatorisch):
Spielwiederholung (ev. aber auch schon 1:0 oder 0:1, wenn die Vorinstanz keinen Spielraum hat)

Der Antrag wird abgewiesen (Sachentscheid):
0:3 gegen die Schweiz (bei Beschwerde: reformatorisch)

Der Antrag wird wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben:
Flutlichtanlage kaputt. Das kann alles bedeuten.



Beschwerdeentscheid

Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde

J. Beschwerde-
entscheid
I. Inhalt
und Form

Art. 61

¹ Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück.

² Der Beschwerdeentscheid enthält die Zusammenfassung des erheblichen Sachverhalts, die Begründung (Erwägungen) und die Entscheidungsformel (Dispositiv).

³ Er ist den Parteien und der Vorinstanz zu eröffnen.

Art. 62

II. Änderung der
angefochtenen
Verfügung

¹ Die Beschwerdeinstanz kann die angefochtene Verfügung zugunsten einer Partei ändern.

² Zuungunsten einer Partei kann sie die angefochtene Verfügung ändern, soweit diese Bundesrecht verletzt oder auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes beruht; wegen Unangemessenheit darf die angefochtene Verfügung nicht zuunguns-



Beschwerdeentscheid

ten einer Partei geändert werden, ausser im Falle der Änderung zugunsten einer Gegenpartei.

³ Beabsichtigt die Beschwerdeinstanz, die angefochtene Verfügung zuungunsten einer Partei zu ändern, so bringt sie der Partei diese Absicht zur Kenntnis und räumt ihr Gelegenheit zur Gegenäusserung ein.

⁴ Die Begründung der Begehren bindet die Beschwerdeinstanz in keinem Falle.

→ Was ist die praktische Bedeutung von Art. 62 Abs. 3 VwVG?

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Art. 107 Entscheid

¹ Das Bundesgericht darf nicht über die Begehren der Parteien hinausgehen.

² Heisst das Bundesgericht die Beschwerde gut, so entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück. Es kann die Sache auch an die Behörde zurückweisen, die als erste Instanz entschieden hat.