

Kantonales Verfahrensrecht. Art. 29 Abs. 2 BV. Art. 13 Abs. 2 KV. Art. 3 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 26 VRPV. Verfügungsbegriff. Rechtliches Gehör. Auch eine den Formvorschriften widersprechende Verfügung ist grundsätzlich eine Verfügung. Ob eine Verfügung vorliegt, beurteilt sich nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt. Massgebend ist nicht ein formeller, sondern ein materieller Verfügungsbegriff. Die Missachtung von Formerfordernissen stellt eine mangelhafte Eröffnung dar, aus welcher den Parteien grundsätzlich kein Nachteil erwachsen darf. Auf diesen Grundsatz kann sich allerdings nicht berufen, wer den Formmangel erkannte oder bei zumutbarer Sorgfalt hätte erkennen müssen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verpflichtet die Behörde grundsätzlich nicht, der betroffenen Person zwingend auch Gelegenheit zu geben, sich zur rechtlichen Würdigung der Tatsachen oder zur juristischen Argumentation im Allgemeinen zu äussern. Einen Anspruch auf vorgängige Anhörung haben die beteiligten Parteien nur dann, wenn die Behörde ihren Entscheid mit einem Rechtssatz oder einem Rechtstitel zu begründen beabsichtigt, der im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, auf den sich die Parteien nicht berufen haben und mit dessen Erheblichkeit im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten. Im konkreten Fall hatte die Baubewilligungsbehörde den Rechtsuchenden schriftlich mitgeteilt, dass entgegen ihren Ersuchen kein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werde. Damit hat die Baubewilligungsbehörde die entsprechenden Gesuche abgewiesen und insofern Verfügungen erlassen. Die in den Verfügungen enthaltenen formellen Mängel hätten die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer erkennen können und müssen. Dass die Vorinstanz das in der gleichen Sache an die Baubewilligungsbehörde gerichtete weitere Schreiben der Beschwerdeführer als Wiedererwägungsgesuch und den weiteren Entscheid der Baubewilligungsbehörde als Wiedererwägungsentscheid wertete, verletzte den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.

Obergericht, 23. Juni 2017, OG V 16 52

Die dagegen beim Bundesgericht erhobene Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten wurde zurückgezogen (BGE 1C_435/2017 vom 15.09.2017)

Aus den Erwägungen:

2. c) Nach Art. 3 Abs. 1 VRPV gelten als Verfügungen instanzabschliessende, hoheitliche Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes, des Kantons, der Gemeinden, der Korporationen, der übrigen öffentlichrechtlichen Körperschaften oder der öffentlichrechtlichen Anstalten stützen und die: die Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründen, ändern oder aufheben (lit. a); die rechtlichen Verhältnisse bestimmter Personen feststellen (lit. b); Begehren um Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten bestimmter Personen abweisen, nicht darauf eintreten oder sie als durch Rückzug, Vergleich, Anerkennung oder Gegenstandslosigkeit erledigt erklären (lit. c). Der Verfügungsbegriff gemäss Urnerischem Verwaltungsverfahrenrecht deckt sich damit im Wesentlichen mit dem Verfügungsbegriff nach Art. 5 Abs. 1 und 2 VwVG (vergleiche hierzu auch: BGE 2C_444/2015 vom 04.11.2015 E. 3.2.1). Auch eine den Formvorschriften widersprechende Verfügung ist grundsätzlich eine Verfügung, Formfehler führen somit nicht zum Wegfall des Verfügungscharakters (Häfelin/Müller /Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 872 mit

Hinweisen). Ob eine Verfügung vorliegt, beurteilt sich vielmehr nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt (BGE 132 V 76 E. 2, 120 V 497 E. 1a). Massgebend ist nicht ein formeller, sondern ein materieller Verfügungsbegriff (Häfelin/Müller /Uhlmann, a.a.O., Rz. 872 mit Hinweisen).

d) Gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 VRPV muss eine Verfügung als solche bezeichnet werden und unter anderem eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Enthält eine Verfügung keine explizite Bezeichnung und keine oder eine fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung, liegen formelle Mängel vor. Die Missachtung von Formerfordernissen stellt eine mangelhafte Eröffnung dar, aus welcher den Parteien grundsätzlich kein Nachteil erwachsen darf (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 872; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 2011, S. 102 f.). Auf diesen aus dem Prinzip von Treu und Glauben abgeleiteten Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts kann sich allerdings nicht berufen, wer den Formmangel erkannte oder bei zumutbarer Sorgfalt hätte erkennen müssen. Rechtsuchende geniessen keinen Vertrauensschutz, wenn sie beziehungsweise ihr Rechtsvertreter den Mangel allein schon durch Konsultierung der massgeblichen Verfahrensbestimmungen hätten erkennen können (BGE 129 II 134 f. E. 3.3).

e) Die Beschwerdeführer gelangten in der vorliegenden Streitsache ursprünglich mit zwei separaten Schreiben an die BK Altdorf (Schreiben vom 02.09.2015 und vom 08.10.2015). Darin bemängelten die Beschwerdeführer zwei bauliche Massnahmen (Einbau eines Tors, Asphaltierung des Vorplatzes), für welche angeblich kein beziehungsweise kein korrektes Baubewilligungsverfahren durchgeführt worden sei. Offensichtlich strebten die Beschwerdeführer für die beiden baulichen Massnahmen die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens an (so explizit Schreiben vom 08.10.2015). Die BK Altdorf beschied den Beschwerdeführern in der Folge mit zwei separaten Beschlüssen vom 14. Oktober 2015, dass einerseits für den Toreinbau und andererseits für die Asphaltierung des Vorplatzes kein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werde. Damit gab die BK Altdorf den Beschwerdeführern unmissverständlich zu verstehen, dass sie ihren Begehren um Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens nicht entspricht. Die BK Altdorf hat damit die Gesuche der Beschwerdeführer gemäss ihren Schreiben vom 2. September 2015 und 8. Oktober 2015 abgewiesen und insofern eine instanzabschliessende, hoheitliche Anordnung im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht getroffen. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer lagen mit den Beschlüssen der BK Altdorf vom 14. Oktober 2015 Verfügungen im Rechtssinne vor. Dass diese Beschlüsse nicht explizit als Verfügungen bezeichnet und ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet wurden, ändert an deren Verfügungscharakter nichts (vergleiche E. 2c hievor). Ob die Beschwerdeführer die formellen Mängel bei zumutbarer Aufmerksamkeit hätten erkennen können und müssen, ist eine vom Verfügungscharakter zu trennende Frage und nachfolgend zu klären.

f) Der vorinstanzlich angefochtene Beschluss der BK Altdorf vom 13. Januar 2016 enthielt ebenso wie die Beschlüsse vom 14. Oktober 2015 keine beziehungsweise keine vollständige Rechtsmittelbelehrung und war auch nicht explizit als Verfügung bezeichnet. Der Beschluss vom 13. Januar 2016 und die Beschlüsse vom 14. Oktober 2015 sind inhaltlich und ihrem Erscheinungsbild nach vergleichbar. Die Beschwerdeführer argumentierten in ihrer Verwaltungsbeschwerde an die Vorinstanz vom 22. Februar 2016 ausführlich, weshalb es sich beim Beschluss der BK Altdorf vom 13. Januar 2016 trotz fehlerhafter Rechtsmittelbelehrung und fehlender expliziter Bezeichnung als Verfügung dennoch um eine anfechtbare Verfügung gehandelt habe (S. 6 f. Ziff. 10 ff.). Die unter E. 2c hievor dargelegte Problematik, wonach auch eine formell mangelhafte Verfügung eine Verfügung sein kann, war den Beschwerdeführern somit bewusst. Es musste ihnen demnach ebenso bewusst sein, dass auch die Beschlüsse vom 14. Oktober 2015, welche in vergleichbarer Weise eröffnet wurden, Verfügungen darstellten, zumal die Beschwerdeführer seit dem 3. November 2015 (Datum Anwaltsvollmacht) und somit praktisch zeitgleich mit der

Zustellung der Beschlüsse vom 14. Oktober 2015 anwaltlich vertreten waren. Verfügungen lösen Rechtsmittelfristen aus, deren unbenutzter Ablauf zur Rechtskraft der Verfügungen führt. Diese rechtlichen Grundsätze sind allgemein bekannt und ergeben sich ohne Weiteres aus dem Gesetz (vergleiche Art. 48 Abs. 1, Art. 86 VRPV). Diese Umstände hätten die Beschwerdeführer zum Handeln veranlassen müssen. Sie durften sich – wollten sie sich mit dem abschlägigen Entscheid der BK Altdorf, kein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen, nicht zufriedengeben – nicht damit begnügen, erst am 4. Dezember 2015, mithin erst circa einen Monat nach Zustellung der Beschlüsse vom 14. Oktober 2015 und damit nach Ablauf der 20-tägigen Rechtsmittelfrist, an die BK Altdorf zu gelangen. Sie hätten innert Frist ein Rechtsmittel einreichen oder sich vor Ablauf der Frist zumindest nach dem zulässigen Rechtsmittel erkundigen müssen, wie sie es schliesslich, aber insofern verspätet, am 4. Dezember 2015 getan haben. Indem die Beschwerdeführer die Rechtsmittelfristen gegen die Beschlüsse der BK Altdorf vom 14. Oktober 2015 unbenutzt verstreichen liessen, wurden diese Beschlüsse rechtskräftig. Die Rechtskraft müssen sich die Beschwerdeführer entgegenhalten lassen, weil sie die formellen Mängel in den Verfügungen der BK Altdorf vom 14. Oktober 2015 hätten erkennen können und müssen. Wie die Vorinstanz zurecht erkannte, kann das Schreiben der Beschwerdeführer vom 4. Dezember 2015 an die BK Altdorf deshalb nur als Wiedererwägungsgesuch betrachtet werden (dazu hernach E. 3c).

3. a) Die Vorinstanz erwägt, im Schreiben der Beschwerdeführer vom 4. Dezember 2015 an die BK Altdorf würden keine Wiedererwägungsgründe geltend gemacht (vergleiche Art. 26 Abs. 2 lit. a-c VRPV). Die BK Altdorf habe daher mit Beschluss vom 13. Januar 2016 zurecht an ihren Beschlüssen vom 14. Oktober 2015 festgehalten und diese nicht in Wiedererwägung gezogen. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass keine Wiedererwägungsgründe vorliegen. Auch für das Gericht sind keine Wiedererwägungsgründe ersichtlich, weshalb diesbezüglich auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden kann (angefochtener Entscheid, E. 4). Die Beschwerdeführer rügen indes eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Weder die BK Altdorf noch die Beschwerdeführer hätten je behauptet, dass der Beschluss der BK Altdorf vom 13. Januar 2016 ein Wiedererwägungsentscheid sei. Die Vorinstanz habe ihren Entscheid auf einen für die Parteien nicht voraussehbaren Rechtsgrund gestützt.

b) Als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verschafft der verfassungsmässige (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 13 Abs. 2 KV) und in der VRPV verankerte (Art. 15 Abs. 1 VRPV) Gehörsanspruch der betroffenen Partei unter anderem das Recht, sich zur Sache zu äussern, bevor die Behörde einen Entscheid fällt, der in ihre Rechtsstellung eingreift (BGE 5A_295/2016 vom 23.02.2017 E. 3.2). Grundsätzlich braucht die Behörde der betroffenen Person aber nicht zwingend auch Gelegenheit zu geben, sich zur rechtlichen Würdigung der Tatsachen oder zur juristischen Argumentation im Allgemeinen zu äussern. Einen Anspruch auf vorgängige Anhörung haben die beteiligten Parteien nur dann, wenn die Behörde ihren Entscheid mit einem Rechtssatz oder einem Rechtstitel zu begründen beabsichtigt, der im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, auf den sich die Parteien nicht berufen haben und mit dessen Erheblichkeit im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (BGE a.a.O. E. 3.2).

c) Wie bereits ausgeführt, haben die Beschwerdeführer die Problematik, wonach auch eine formell mangelhafte Verfügung eine Verfügung sein kann, erkannt. Demzufolge hätten sie erkennen können und müssen, dass mit den Beschlüssen der BK Altdorf vom 14. Oktober 2015 Verfügungen vorlagen, welche – aufgrund des Fristenlaufs – rechtskräftig zu werden drohten und dann auch – weil nicht angefochten – rechtskräftig wurden (E. 2f hievor). Verwaltungsverfahren, welche mittels Verfügung rechtskräftig erledigt wurden, können nur auf dem Wege der Wiedererwägung neu aufgerollt werden (Art. 26 VRPV; vergleiche Markus Müller, a.a.O., S. 122 f., wo begrifflich von „Wiederaufnahme“ die Rede ist). Wenn die Beschwerdeführer Verfügungen, welche sie als solche hätten erkennen können und müssen, somit rechtskräftig werden lassen, muss ihnen ebenso bekannt sein, dass weitere Entscheide der verfügenden Behörde in der gleichen Sache nur in Form eines

Wiedererwägungsentscheidungen ergehen können. Ob die verfügende Behörde ihren Entscheid explizit als Wiedererwägungsentscheid bezeichnet, kann dabei für die Gültigkeit als Wiedererwägungsentscheid nicht massgeblich sein, da es auch hier nicht auf die formell korrekte Bezeichnung, sondern auf den tatsächlichen rechtlichen Gehalt ankommt (vergleiche E. 2c hievore). Die BK Altdorf gab im vorinstanzlich angefochtenen Beschluss vom 13. Januar 2016 klar zum Ausdruck, dass sie an ihren Beschlüssen vom 14. Oktober 2015 festhalte, weil keine neuen Tatsachen vorhanden seien. Sie hat damit auf einen Wiedererwägungsgrund Bezug genommen (Art. 26 Abs. 2 lit. a VRPV) und zum Ausdruck gebracht, dass sie auf ihre ursprünglichen Beschlüsse nicht zurückkomme. Nach dem tatsächlichen rechtlichen Gehalt lag damit erkennbar ein Wiedererwägungsentscheid vor. Da nach dem tatsächlichen rechtlichen Gehalt von einem Wiedererwägungsentscheid ausgegangen werden musste und die Beschwerdeführer aus den genannten Gründen einen weiteren Entscheid der verfügenden Behörde in der gleichen Sache als solchen hätten erkennen müssen, stützte die Vorinstanz ihren Entscheid nicht auf einen Rechtssatz oder einen Rechtstitel, mit dessen Erheblichkeit im konkreten Fall nicht hätte gerechnet werden müssen. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt unter diesen Umständen nicht vor.