

Kantonales Verfahrensrecht. Art. 3 Abs. 2, Art. 54, Art. 83 Abs. 1 VRPV. Rechtsverweigerung. Zuständigkeit. Art. 83 Abs. 1 VRPV legt als *lex specialis* die Zuständigkeit für die Behandlung von Rechtsverweigerungsbeschwerden abweichend von allgemeinen Grundsätzen fest und überträgt die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde. In Fällen, in welchen der Erlass einer Verfügung verlangt wird und sich die vorgesetzte Behörde im Sinne einer Aufsichtsbehörde klar ermitteln lässt, ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde daher an die Aufsichtsbehörde und nicht die Rechtsmittelbehörde zu richten.

Obergericht, 17. August 2018, OG V 18 30

Sachverhalt:

Aus den Erwägungen:

1. a) Bevor die Beschwerdesache in materieller Hinsicht geprüft werden kann, muss festgestellt sein, dass sämtliche Sachentscheidungsvoraussetzungen – auch Prozessvoraussetzungen genannt – vorliegen (Martin Bertschi, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014, Vorbem. zu §§ 19 - 28a N. 50). Ob die Sachentscheidungsvoraussetzungen gegeben sind, ist als Rechtsfrage von der entscheidenden Instanz von Amtes wegen zu untersuchen (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 73).

b) Die Beschwerdeführerin richtete ihre Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Uri. Dieser hielt sich in der Folge für die Behandlung der Beschwerde nicht zuständig und überwies die Sache dem Obergericht des Kantons Uri (Verwaltungsrechtliche Abteilung). Zu prüfen ist, ob die Zuständigkeit des Obergerichts gegeben ist.

aa) Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei die Vorinstanz (Baudirektion Uri) als Anstellungsbehörde zu verpflichten, in der arbeitsrechtlichen Streitigkeit zwischen ihr und der Vorinstanz eine anfechtbare personalrechtliche Verfügung zu erlassen. Die Beschwerdeführerin macht damit das unrechtmässige Verweigern einer Verfügung geltend (Rechtsverweigerung).

bb) Mit der Zuständigkeitsordnung legt die Gesetzgebung fest, welche Behörde sich mit einer bestimmten Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizangelegenheit zu befassen hat. Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung hat zwingenden Charakter (Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 2011, S. 14; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 466). Eine Bejahung der Zuständigkeit setzt voraus, dass diese kumulativ in örtlicher, sachlicher und funktioneller Hinsicht gegeben ist. Fehlt es an der Zuständigkeit kann die angerufene Instanz die Sache nicht materiell behandeln (vergleiche Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 469 f.). Obwohl dem Verwaltungsrecht alternative Zuständigkeiten nicht gänzlich fremd sind (vergleiche Art. 73 Abs. 3 BVG), so sind sie doch die grosse Ausnahme. Die Zuständigkeiten im Verwaltungsrecht sind in der Regel so konzipiert, dass in einer Streitsache jeweils nur eine einzige Behörde zuständig ist (vergleiche statt vieler die Kaskade im SVG-Bereich, die darauf abzielt, ausschliesslich eine Behörde als zuständig zu erklären, wobei die einmal begründete Zuständigkeit sogar beibehalten wird, wenn die Voraussetzungen im Laufe des Verfahrens ändern: BGE 1C_482/2015 vom 15.03.2016 E. 3.1). Ohne ausdrückliche anderslautende gesetzliche Vorschrift ist im Interesse der Rechtssicherheit daher davon

auszugehen, dass nicht gleichzeitig mehrere Instanzen alternativ für ein und dieselbe Streitigkeit zuständig sind, sondern die Zuständigkeit nur bei einer Behörde zu liegen kommt.

cc) Gemäss Art. 83 Abs. 1 VRPV kann bei der vorgesetzten Behörde jederzeit Beschwerde geführt werden, wenn der Erlass einer Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert wird. Anwendbar sind sinngemäss die Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde und die allgemeinen Verfahrensbestimmungen (Abs. 2). Nach der Rechtsprechung des Obergerichts ist «vorgesetzte Behörde» im Sinne von «Aufsichtsbehörde» zu verstehen, wobei die Rechtsverweigerungsbeschwerde aber ein formelles Rechtsmittel und nicht «bloss» eine Aufsichtsbeschwerde darstellt (Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 24.11.2017, OG V 17 33, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2016 und 2017, Nr. 17 S. 122 E. 2 mit Hinweisen). Im zitierten Entscheid OG V 17 33 hat das Obergericht erkannt, dass unrechtmässige Verweigerung einer Verfügung gelte gemäss Art. 3 Abs. 2 VRPV ebenfalls als Verfügung, weshalb die Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Obergericht nichts anderes sei als eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine – wenn auch fingierte – Verfügung. Da die allgemeinen Verfahrensregeln der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gelten würden, könne eine Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Obergericht deshalb nur erhoben werden, wenn es sich bei der als verweigert gerügten Verfügung um eine beim Obergericht anfechtbare, mithin letztinstanzliche Verfügung handle (a.a.O. S. 121 E. 1c). Im genannten Fall gelangte die Beschwerdeführerin mit einer Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Obergericht und rügte die Verweigerung einer erstinstanzlichen Verfügung eines kantonalen Amtes. Da die Verfügung nicht letztinstanzlich und damit beim Obergericht nicht anfechtbar war, trat das Obergericht auf die Beschwerde nicht ein und überwies sie zuständigkeitshalber der Aufsichtsbehörde (dem Regierungsrat des Kantons Uri). Der Regierungsrat nimmt in seinem Überweisungsschreiben vom 13. Juli 2018 auf den Entscheid OG V 17 33 Bezug und erachtet sich in der vorliegenden Beschwerdesache als unzuständig, weil der Erlass einer personalrechtlichen Verfügung verlangt werde. Personalrechtliche Verfügungen seien gemäss Art. 71 Abs. 2 Personalverordnung (PV, RB 2.4211) direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht anfechtbar, weshalb die Verweigerung einer solchen Verfügung ebenfalls direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht geltend zu machen sei.

dd) Die Überweisung der vorliegenden Beschwerde durch den Regierungsrat wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis Art. 83 Abs. 1 VRPV zu Art. 54 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VRPV steht. Während Art. 83 Abs. 1 VRPV bei unrechtmässiger Verweigerung einer Verfügung die Beschwerde an die Aufsichtsbehörde vorsieht, kann gestützt auf die Fiktion von Art. 3 Abs. 2 VRPV gemäss Art. 54 VRPV grundsätzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Rechtsverweigerung an das Obergericht geführt werden, wenn der Erlass einer letztinstanzlichen Verfügung unrechtmässig verweigert wird. Der Regierungsrat versteht das Verhältnis der Bestimmungen mit Bezugnahme auf den vorstehend zitierten Entscheid OG V 17 33 so, dass gestützt auf Art. 54 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VRPV alleine das Obergericht für die Behandlung der Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig ist, soweit es sich bei der als verweigert gerügten Verfügung um eine beim Obergericht anfechtbare Verfügung handelt. Aus dem zitierten Entscheid geht der vom Regierungsrat gezogene Schluss allerdings in dieser Weise nicht hervor. Dort hat das Obergericht lediglich entschieden, dass es für die Behandlung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde jedenfalls nur dann zuständig sein kann, wenn es sich bei der als verweigert gerügten Verfügung um eine beim Obergericht anfechtbare Verfügung handelt, was bei einer erstinstanzlichen Verfügung eines kantonalen Amtes offensichtlich nicht der Fall war. Das Obergericht hat sich allerdings nicht dazu geäussert, ob im Falle, dass eine beim Obergericht anfechtbare Verfügung als verweigert gerügt wird, dieses ausschliesslich und stets direkt für die Behandlung der Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig ist. Namentlich hat es sich zum Verhältnis von Art. 83 Abs. 1 VRPV zu Art. 54 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VRPV nicht geäussert. Das hat es schon deshalb nicht, weil Art. 83 Abs. 1 VRPV für eine beim Obergericht eingereichte Rechtsverweigerungsbeschwerde kaum je

(und so auch in OG V 17 33 nicht) als einschlägige Zuständigkeitsvorschrift herangezogen werden könnte, nachdem kaum Fälle denkbar sind, in welchen das Obergericht gegenüber Verwaltungsbehörden Aufsichtsbehörde wäre. Die Bestimmung ist primär auf die Hierarchie innerhalb der Verwaltung zugeschnitten, was auch der Verweis auf die Bestimmungen der Verwaltungsbeschwerde verdeutlicht. Die Zuständigkeit des Obergerichts kann sich für Rechtsverweigerungsbeschwerden vielmehr grundsätzlich nur aus Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 54 VRPV ergeben, weswegen das Obergericht seine Zuständigkeit in OG V 17 33 auch nur gestützt auf diese Bestimmungen geprüft (und mangels Letztinstanzlichkeit der dort betroffenen Verfügung) verneint hatte. Der Schluss des Regierungsrates, der Umstand, dass beim Obergericht jedenfalls nur bei diesem anfechtbare Verfügungen (und andere von vorneherein nicht) als verweigert gerügt werden können, führe umgekehrt dazu, dass das Obergericht stets zuständig sei, solange es nur um eine bei ihm anfechtbare Verfügung gehe, ist denn auch keineswegs zwingend. Mit Blick auf den Wortlaut von Art. 83 Abs. 1 VRPV lässt sich auch vertreten, dass sich in einem solchen Fall je nach Konstellation eine Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde dennoch ergeben könnte. Das zeigt nicht zuletzt der vorliegende Fall: Verlangt wird der Erlass einer Verfügung, wogegen gemäss ausdrücklicher Vorschrift von Art. 83 Abs. 1 VRPV bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde geführt werden kann. Aufsichtsbehörde über die Vorinstanz ist der Regierungsrat (Art. 4 Abs. 3 Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit [Organisationsverordnung, RB 2.3321]), woran nichts ändert, dass das Obergericht Rechtsmittelinstanz gegen eine von der Vorinstanz erlassene personalrechtliche Verfügung ist. Damit sind aber nach dem Wortlaut von Art. 83 Abs. 1 VRPV die Bedingungen für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde an den Regierungsrat grundsätzlich erfüllt. Indes ist gleichzeitig zuzugestehen, dass auch die Bedingungen für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht grundsätzlich als erfüllt angesehen werden könnten, nachdem personalrechtliche Verfügungen direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht anfechtbar sind (Art. 71 Abs. 2 PV), das Verweigern einer Verfügung ebenfalls als Verfügung gilt (Art. 3 Abs. 2 VRPV) und der Erlass einer ebensolchen personalrechtlichen Verfügung verlangt wird. Aufgrund des Wortlautes der Bestimmungen kommen demnach gleichzeitig zwei Instanzen als Beschwerdeinstanz infrage. Da die Zuständigkeit alleine bei einer Instanz liegen soll (E. 1b bb), ist nachfolgend auf die im Entscheid OG V 17 33 nicht geprüfte Frage des Verhältnisses von Art. 83 Abs. 1 VRPV zu Art. 54 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VRPV näher einzugehen.

ee) Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist ein formelles Rechtsmittel (bereits oben E. 1b bb; vergleiche auch: Attilio R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren – Eine Darstellung unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Obwalden, Zürich 1991, S. 119; Fritz Gygi, a.a.O., S. 225). Formelle Rechtsmittel verpflichten die angerufene Rechtsmittelinstanz zur Behandlung und Erledigung in der Form eines Prozess- oder Sachurteils; Rechtsmittel sind an Fristen und Formen gebunden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1136). Rechtsmittel unterscheiden sich insoweit von formlosen Rechtsbehelfen wie der Aufsichtsbeschwerde (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1137). Die Rechtsverweigerungsbeschwerde hat zum Ziel, die Behörde zu einem aktiven Handeln zu bewegen, das gegebenenfalls mit allgemeinen Rechtsmitteln angefochten werden kann (Entscheid Bundesverwaltungsgericht vom 07.08.2013, A-36/2013, E. 2.3). Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde wird eine formale Streitfrage zur Überprüfung gebracht, nämlich die Frage, ob beziehungsweise wann behördliches Handeln angezeigt ist, das heisst, ob eine erwartete Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert wird. Materiellrechtliche und andere prozedurale Aspekte der Verfügung bilden somit nicht den Streitgegenstand (vergleiche Entscheid Bundesverwaltungsgericht a.a.O. E. 2.3).

ff) Wird Rechtsverweigerung geltend gemacht, fehlt es naturgemäss an einer Verfügung und damit an einem Anfechtungsobjekt, was üblicherweise Voraussetzung ist, damit ein Rechtsmittel überhaupt ergriffen werden kann (vergleiche BVR 2009 S. 458 ff.; Markus Müller, a.a.O., S. 135 f.). Verbreitet ist es deshalb, dass die Verfahrensgesetzgebung

das Anfechtungsobjekt fingiert und entweder *expressis verbis* vorsieht, dass gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung beziehungsweise eines anfechtbaren Entscheides Beschwerde geführt werden kann (so zum Beispiel Art. 46a VwVG; Art. 94 BGG) oder dass das Verweigern einer Verfügung einer tatsächlich erlassenen Verfügung gleichgestellt wird (so etwa Art. 49 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern [VRPG, BSG 155.21]: „Als Verfügung gilt auch das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung.“). Bei beiden Varianten ist das Ergebnis, dass der ordentliche Rechtsmittelweg offensteht und insoweit für Rechtsverweigerungsbeschwerden – abgesehen von der Frage des Anfechtungsobjekts – grundsätzlich die allgemeinen Verfahrensregeln, insbesondere auch mit Bezug auf die Sachentscheidungsvoraussetzungen, gelten (so bereits Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 24.11.2017, a.a.O., S. 121 mit Hinweisen; vergleiche auch Uhlmann/Wälle-Bär, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl., Zürich 2016, N. 5 zu Art. 46a; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 67 zu 49 VRPG). Das Bundesgericht betont denn auch, dass es sich bei der Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht um eine eigene Beschwerdeart handle; die Rechtsverweigerungsbeschwerde müsse grundsätzlich dieselben formellen Voraussetzungen erfüllen wie alle Beschwerden nach BGG (BGE 2C_543/2016 vom 18.08.2016 E. 2.1, 5A_393/2012 vom 13.08.2012 E. 1.2). Das bedeutet aber nicht, dass es ausgeschlossen wäre, für die Rechtsverweigerungsbeschwerde spezialgesetzlich ausdrücklich abweichende Vorschriften vorzusehen und bei der Auslegung dieser Vorschriften dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die zu überprüfenden Streitfragen bei der Rechtsverweigerungsbeschwerde eingeschränkt sind (vergleiche E. 1b ee hievor).

gg) Die Situation im Kanton Uri ist insofern klärungsbedürftig, als dass im Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons (der VRPV) die oben genannten zwei Varianten beide enthalten sind und die Bestimmungen – zumindest nach dem Wortlaut – für ein und denselben Fall Zuständigkeiten bei gleichzeitig zwei unterschiedlichen Behörden begründen können. Dies deshalb, weil die Aufsichtsbehörde und die ordentliche Rechtsmittelbehörde nicht zwingend deckungsgleich sind. So ist gemäss expliziter Vorschrift von Art. 83 Abs. 1 VRPV bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde zu führen, wenn die unrechtmässige Verweigerung einer Verfügung gerügt wird. Andererseits ist gemäss Art. 3 Abs. 2 VRPV das Verweigern einer Verfügung dem Erlass einer Verfügung gleichgestellt, womit die unrechtmässige Verweigerung einer Verfügung bei derjenigen Instanz geltend gemacht werden kann, die auch für die Behandlung der Beschwerde zuständig wäre, falls die Verfügung erlassen worden wäre, mithin bei der ordentlichen Rechtsmittelinstanz. Im konkreten Fall ist Aufsichtsbehörde der Regierungsrat, Rechtsmittelbehörde aber das Obergericht (E. 1b dd hievor; siehe zum Problem, dass die Rechtsmittelbehörde und die Aufsichtsbehörde nicht deckungsgleich sind: Fritz Gygi, a.a.O., S. 226). Da der Wortlaut der genannten Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit bloss einer einzigen Instanz nicht zu einem eindeutigen Resultat führt, sind die Bestimmungen nach anerkannten Grundsätzen auszulegen (zu den Auslegungselementen: Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 16.12.2016, OG V 16 6, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2016 und 2017, Nr. 41 S. 240 E. 3e mit Hinweisen).

hh) In systematischer Hinsicht fällt auf, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss Art. 83 VRPV im 5. Kapitel unter „Besondere Rechtsmittel“ aufgeführt ist. Ob die Rechtsverweigerungsbeschwerde tatsächlich ein Rechtsmittel besonderer Art ist, kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben. Aus der Systematik ergibt sich aber klar, dass Art. 83 VRPV für den Bereich der Rechtsverweigerung als *lex specialis* zu werten ist und als solche den allgemeinen Vorschriften der VRPV grundsätzlich vorgeht (vergleiche BGE 8C_655/2017 vom 03.07.2018 E. 4.2 zur Publikation bestimmt; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 183). So trifft zwar zu, dass personalrechtliche Verfügungen gemäss ausdrücklicher Vorschrift von Art. 71 Abs. 2 PV direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht anfechtbar sind. Für den unrechtmässigen Nichterlass einer solchen Verfügung gilt aber eben nicht die allgemeine Verfahrensordnung, welche darin bestünde,

dass aufgrund der Fiktion in Art. 3 Abs. 2 VRPV die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht gegeben ist, sondern die Spezialvorschrift von Art. 83 Abs. 1 VRPV. Letztere legt insoweit die Zuständigkeit für die Behandlung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde abweichend von allgemeinen Grundsätzen fest und überträgt die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde. Auch wenn für die Rechtsverweigerungsbeschwerde grundsätzlich die allgemeinen Verfahrensregeln gelten, so schliesst dies nicht aus, dass – wie betreffend Zuständigkeit der Fall – spezialgesetzlich Abweichendes festgelegt wird (vergleiche E. 1b ff hievor). Das systematische Auslegungselement legt daher nahe, dass in Fällen wie dem vorliegenden, in welchen der Erlass einer Verfügung verlangt wird und sich die vorgesetzte Behörde im Sinne einer Aufsichtsbehörde klar ermitteln lässt (im konkreten Fall ist klarerweise der Regierungsrat Aufsichtsbehörde), die Rechtsverweigerungsbeschwerde an die Aufsichtsbehörde und nicht die Rechtsmittelbehörde zu richten ist.

ii) Was die Entstehungsgeschichte der Norm, mithin das historische Auslegungselement, betrifft, ist zu beachten, dass Art. 83 Abs. 1 VRPV der Rechtsordnung nachgebildet ist, wie sie im Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes bis 1. Januar 2007 galt. So sah Art. 70 VwVG unter der Marginalie „Besondere Beschwerdearten“ vor, dass gegen die Behörde, die eine Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert, Beschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung an die Aufsichtsbehörde geführt werden könne. Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde die Zuständigkeit in Sachen Rechtsverweigerung geändert: Der bisherige Art. 70 VwVG wurde aufgehoben und durch Art. 46a ersetzt, welcher die Möglichkeit vorsieht, wegen Verweignern einer anfechtbaren Verfügung an die (ordentliche) Beschwerdeinstanz zu gelangen (BBl 2001 S. 4408; vergleiche oben E. 1b ff). Ähnliche Wege gingen der Kanton Nidwalden und der Kanton Luzern: Seit 1. Januar 2016 gilt Art. 69a des nidwaldnischen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VRG-NW, Nidwaldner Gesetzessammlung 265.1), wonach Rechtsverweigerungen oder Rechtsverzögerungen mit dem gegen den Entscheid zulässigen Rechtsmittel angefochten werden können, wogegen Art. 111 Abs. 1 Ziff. 1 VRG-NW (in der Fassung bis 31.12.2015) vorsah, dass bei unberechtigter Verweigerung oder Verzögerung einer Amtshandlung Aufsichtsbeschwerde erhoben werden könne. Im Kanton Luzern besteht seit dem 1. Januar 2009 die Möglichkeit, gegen das unrechtmässige Verweignern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides das gegen den Endentscheid zulässige Rechtsmittel zu ergreifen (Art. 128 Abs. 4 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRG-LU, SRL 40]; Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 27.11.2007, B 34, S. 18). Weiterhin besteht daneben die Möglichkeit wegen unberechtigten Verweignern oder Verzögern einer Amtshandlung Aufsichtsbeschwerde zu erheben (Art. 180 Abs. 2 lit. b VRG-LU). Letztere Beschwerdemöglichkeit wird ausdrücklich als „Aufsichtsbeschwerde“ bezeichnet und unterscheidet sich mithin vom formellen Rechtsmittel der Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss Art. 128 Abs. 4 VRG-LU. Anders als der Bund und die Kantone Nidwalden und Luzern hat der Kanton Uri im Rahmen der Umsetzung der neuen Bundesrechtspflege darauf verzichtet, sein „Mischsystem“ mit expliziter Beschwerdemöglichkeit an die Aufsichtsbehörde und Fiktion des Anfechtungsobjektes aufzugeben (vergleiche Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 04.12.2007 an den Landrat zur Umsetzung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri). Dazu bestand insoweit auch kein Handlungsbedarf, nachdem der Gesetzgeber des Kantons Uri und die dazu ergangene Rechtsprechung seit je betonten, dass es sich bei der Rechtsverweigerungsbeschwerde um ein formelles Rechtsmittel und nicht eine «blosse» Aufsichtsbeschwerde handle und Entscheide des Regierungsrates als Beschwerdeinstanz auch in Rechtsverweigerungsangelegenheiten nach dem ordentlichen Rechtsmittelweg beim Obergericht anfechtbar waren und sind (Art. 54 Abs. 2 lit. a VRPV; vergleiche auch Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 04.12.2007 a.a.O., S. 4). Anders als beispielsweise der Kanton Luzern, welcher für die Verweigerung von Verfügungen bloss die Aufsichtsbeschwerde vorsah (Botschaft des Regierungsrates a.a.O., S. 18), war im Kanton Uri mit der Möglichkeit, wegen Rechtsverweigerung an den Regierungsrat zu gelangen und dessen Entscheid an das Obergericht weiterzuziehen, der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) stets Genüge getan (vergleiche Esther Tophinke,

Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2006 S. 91 f.). Das historische Auslegungselement spricht dafür, dass der Gesetzgeber die spezialgesetzlich vorgesehene abweichende Zuständigkeit bei Rechtsverweigerungen (wie auf Bundesebene bis zum 31.12.2006, vergleiche auch E. 1b hh hievor) beibehalten wollte. Hätte der Gesetzgeber beabsichtigt, in Sachen Rechtsverweigerung durchwegs die Zuständigkeiten des ordentlichen Rechtswegs vorzusehen, hätte er Art. 83 VRPV aufheben und wie der Bund und die Kantone Nidwalden und Luzern das Verwaltungsverfahrensgesetz entsprechend ändern können. Das ist aber, wie gezeigt, nicht passiert.

jj) Näher zu untersuchen ist schliesslich der Sinn und Zweck von Art. 83 Abs. 1 VRPV. Dazu ist die Rechtswegordnung in der VRPV näher zu betrachten. Die VRPV ist dem Grundsatz verpflichtet, dass ein verwaltungsinternes und ein verwaltungsexternes, sprich gerichtliches, Rechtsweg zur Verfügung steht (Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 16.02.1994 an den Landrat zur Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege [VRPV], S. 10). Diesem Grundsatz folgend, sieht die VRPV gegen Verfügungen unterer Verwaltungsbehörden die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat (Art. 44 Abs. 1 VRPV) und gegen dessen Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht vor (Art. 54 Abs. 2 lit. a VRPV). Gegen Verfügungen anderer Behörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur zulässig, wenn dies ausdrücklich so vorgesehen ist (Art. 54 Abs. 2 lit. b VRPV). Eine ausdrückliche abweichende Vorschrift ist der vorerwähnte Art. 71 Abs. 2 PV, wonach personalrechtliche Verfügungen direkt beim Obergericht anfechtbar sind. Für den Nichterlass einer solchen Verfügung besteht indessen gerade keine ausdrückliche, sondern höchstens eine über Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 54 VRPV hergeleitete abweichende Vorschrift. Dem steht Art. 83 Abs. 1 VRPV gegenüber, in welchem für den unrechtmässigen Nichterlass einer Verfügung die Zuständigkeit gerade abweichend festgelegt wird (oben E. 1b hh). In Abs. 2 wird ferner festgehalten, dass sinngemäss die Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde und die allgemeinen Verfahrensbestimmungen anzuwenden seien. Sinn und Zweck von Art. 83 VRPV ist es offensichtlich, in Sachen Rechtsverweigerung gerade den zweistufigen Rechtsweg sicherzustellen. Das wird nicht zuletzt durch die Bezugnahme auf die Vorschriften der Verwaltungsbeschwerde (mithin die Beschwerde an die erste Beschwerdeinstanz) evident. So fehlt es nicht nur an einer expliziten Vorschrift, welche das Obergericht in Sachen Rechtsverweigerung einer unteren Verwaltungsbehörde direkt zuständig bezeichnen würde, es liegt vielmehr gerade eine ausdrückliche Vorschrift vor, welche den zweistufigen Rechtsweg nahelegt. Fehlt nicht nur eine ausdrückliche abweichende Vorschrift, sondern besteht gerade eine solche, welche den Grundsatz des zweistufigen Rechtswegs nahelegt, so muss dem Grundsatz des zweistufigen Rechtswegs umso mehr der Vorrang eingeräumt werden. Das teleologische Auslegungselement muss demnach wie das systematische zur Annahme führen, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde zuerst an die Aufsichtsbehörde zu richten ist. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde zwar ein ordentliches Rechtsweg ist, die zu untersuchende Fragestellung aber doch der Natur dieses Rechtswegs gemäss eingeschränkt ist. Gegenstand der Überprüfung bildet einzig die formale Streitfrage, ob beziehungsweise wann behördliches Handeln angezeigt ist (vergleiche E. 1b ee hievor). Auch wenn es sich bei der Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht um eine blosser Aufsichtsbeschwerde handelt, so hat die Fragestellung doch einen gewissen aufsichtsrechtlichen Charakter (vergleiche hierzu: BGE 136 II 382 E. 2; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1214). Im Rahmen der Auslegung der Zuständigkeitsvorschriften ist dieser Umstand zu beachten, sodass auch dieser Aspekt dafür spricht, der Aufsichtsbehörde den Vorrang einzuräumen.

kk) Die Ausführungen haben gezeigt, dass, abgesehen vom Wortlaut, sämtliche Auslegungselemente dafür sprechen, in Fällen wie dem vorliegenden, in welchen der Erlass einer Verfügung verlangt wird und sich die vorgesetzte Behörde im Sinne einer Aufsichtsbehörde klar ermitteln lässt, die Rechtsverweigerungsbeschwerde an die

Aufsichtsbehörde und nicht die Rechtsmittelbehörde zu richten ist. Das Verhältnis von Art. 83 Abs. 1 VRPV zu Art. 54 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VRPV ist in diesem Sinne zu präzisieren.

c) Zusammenfassend ergibt sich, dass alleine der Regierungsrat des Kantons Uri für die Behandlung der eingereichten Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig ist. Dem Obergericht fehlt es an der funktionellen Zuständigkeit, weshalb auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht einzutreten und die Sache dem Regierungsrat des Kantons Uri zur weiteren Behandlung zu überweisen ist (Art. 5 Abs. 2 VRPV).