

Beiträge aus dem Härtefallkontingent; Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Eintrittsvoraussetzungen; Rechtsverweigerung; fehlende Rechtsmittelbelehrung – Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 29a BV; Art. 86 Abs. 3 BGG; Art. 46a VwVG; Art. 17 KV; Art. 44 Abs. 1 JG; Art. 8 Abs. 1, Art. 18 Abs. 2, Art. 30, Art. 36 Abs. 1 und Art. 39 VRG; Art. 73 StrG; § 24 StrV; Art. 5 Organisationsgesetz.

Wenn die Justiziabilität strittig ist, rechtfertigt es sich, eine Rechtsverweigerungsbeschwerde unter der Annahme zu prüfen, die entsprechenden Beschlüsse in der Hauptsache seien mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (E. 1).

Aus Art. 73 Abs. 2 StrG geht hervor, dass der Regierungsrat für Entscheide über Gesuche von Gemeinden um Beiträge aus dem Härtefallkontingent zuständig ist (E. 4.2).

Dass der Regierungsrat im Dispositiv seines Beschlusses fälschlicherweise den Begriff des Wiedererwägungsgesuchs verwendete, schadet grundsätzlich nicht (E. 4.4).

Das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung führt weder zur Nichtigkeit des Beschlusses, noch lässt sich daraus ableiten, es liege eine Rechtsverweigerung vor. Stattdessen handelt es sich um eine mangelhafte Eröffnung, aus welcher der Gemeinde kein Nachteil erwachsen darf. Es ist nach den Umständen des Einzelfalles zu prüfen, ob die Gemeinde durch den Eröffnungsmangel irregeführt und benachteiligt wurde. Vertrauensschutz geniesst nur, wer die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung nicht kennt und sie auch bei gebührender Aufmerksamkeit nicht hätte erkennen können (E. 4.6).

Das Obergericht ist nicht an die Begehren der Parteien gebunden; es kann einer Partei auch mehr zusprechen, als diese verlangt (vgl. Art. 46 VRG). Von dieser Möglichkeit macht es aber praxisgemäss nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch und konzentriert sich auf seine Aufgabe, die gestellten Anträge zu behandeln und die vorgebrachten Rügen zu prüfen (E. 4.7).

OGE 60/2017/1 vom 14. November 2017

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Gemeinde X. ersuchte beim Tiefbauamt des Kantons Schaffhausen gestützt auf Art. 73 des Strassengesetzes vom 18. Februar 1980 (StrG, SHR 725.100) um einen Beitrag an die Kosten für die zufolge Unwetterschäden notwendig gewordene Sanierung einer Gemeindestrasse. Die Gemeinde bat das Tiefbauamt, das Gesuch befürwortend an den Regierungsrat weiterzuleiten. Das Tiefbauamt nahm

Rücksprache mit dem Baudepartement und dem Landwirtschaftsamt und teilte der Gemeinde mit, dem Gesuch könne nicht entsprochen werden. Darauf wandte sich die Gemeinde X. mit einem "Gesuch um Wiedererwägung" an den Regierungsrat und ersuchte diesen, das Gesuch "nochmals und wohlwollend neu zu beurteilen". Der Regierungsrat wies "das Wiedererwägungsgesuch der Gemeinde X. für einen Beitrag an die unwetterbedingte Sanierung der Gemeindestrasse aus dem Härtefallkontingent" ab und sicherte der Gemeinde einen Kantonsbeitrag von 19.44% an die beitragsberechtigten Sanierungskosten zu. Die Gemeinde X. verlangte darauf vom Regierungsrat die Zustellung "eines mit einem Rechtsmittel versehenen Beschlusses". Der Regierungsrat antwortete darauf, er habe dem Beschluss bewusst keine Rechtsmittelbelehrung angefügt. Die dagegen gerichtete Rechtsverweigerungsbeschwerde der Gemeinde X. wies das Obergericht ab, soweit es darauf eintrat.

Aus den Erwägungen

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde steht gemäss Art. 44 Abs. 1 des Justizgesetzes vom 9. November 2009 (JG, SHR 173.200) grundsätzlich nur gegen Entscheide offen. Nach ständiger Praxis kann jedoch entsprechend der Regelung des Bundes (vgl. Art. 46a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]) auch wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung, mithin wenn (noch) kein anfechtbarer Entscheid vorliegt, Beschwerde beim Obergericht erhoben werden (vgl. Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 138 f.; derselbe, Die Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege – vorbildlicher Rechtsschutz seit 30 Jahren, in: Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, S. 359 ff., insb. S. 379; für das verwaltungsinterne Verfahren vgl. Art. 30 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200] sowie OGE 60/2016/20 vom 12. August 2016 E. 2.2, Amtsbericht 2016, S. 201). Dies setzt allerdings voraus, dass ein Anspruch auf Erlass eines mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verwaltungsaktes besteht, zumal das Obergericht keine allgemeine Aufsichtskompetenz gegenüber der Verwaltung hat (vgl. hierzu Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 139, sowie OGE 60/2016/20 vom 12. August 2016 E. 1, Amtsbericht 2016, S. 209; zur parallelen Rechtslage im Bund siehe etwa Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 1308, S. 446 mit Hinweisen).

Folgte man dem Standpunkt des Regierungsrats, wonach Beschlüsse betreffend Beiträge aus dem Härtefallkontingent nicht justiziabel seien, wäre die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Hauptsache nicht zulässig und in der Konsequenz wie

dargetan auch eine Beschwerde wegen Rechtsverweigerung ausgeschlossen. Weil die Frage der Justiziabilität indes strittig ist, rechtfertigt es sich, die Rechtsverweigerungsbeschwerde im Folgenden unter der Annahme zu prüfen, die entsprechenden Beschlüsse in der Hauptsache seien mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (vgl. dazu hinten, E. 5).

2. Das aus dem allgemeinen Anspruch auf "gleiche und gerechte Behandlung" gemäss Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitete Verbot der Rechtsverweigerung ist verletzt, wenn eine Behörde in einem Rechtsanwendungsverfahren untätig bleibt, obwohl ein Anspruch auf Verfahrenserledigung besteht. Das Verbot der Rechtsverweigerung umfasst überdies das Verbot der Rechtsverzögerung, welches einen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist beinhaltet, sowie das Verbot des überspitzten Formalismus, das sich gegen jegliche exzessive prozessuale Formstrenge wendet (vgl. statt vieler Bernhard Waldmann, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 29 Rz. 23 ff., S. 597; BGE 142 IV 299 E. 1.3.2 S. 304 f.; 135 I 265 E. 4.5 S. 277 f.; 135 I 6 E. 2.1 S. 9; je mit weiteren Hinweisen). Weil dieses verfassungsmässige Recht allgemeine Geltung beansprucht, können sich auch Gemeinden darauf berufen (vgl. dazu grundlegend Hans-Peter Matter, Die Legitimation der Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1965, S. 41 und S. 56 ff.; vgl. sodann allgemein zur Rechtsmittelbefugnis der Gemeinden Art. 36 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 18 Abs. 2 VRG sowie Marti, Verwaltungsrechtspflege, S. 380).

[...]

4. Streitig und zu prüfen ist die Frage, ob betreffend das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 22. Juli 2016 um einen Beitrag aus dem Härtefallkontingent gemäss Art. 73 Abs. 2 StrG ein materieller Entscheid des Regierungsrats vorliegt, oder ob dieser das Gesuch nicht behandelt hat und daher von einer Rechtsverweigerung auszugehen ist (vgl. E. 2).

4.1. Gemäss Art. 73 StrG werden mindestens 90% des Gemeindeanteils am Motorfahrzeugsteuer- und Benzinzollertrag (vgl. Art. 72 StrG) jährlich nach der Grösse von Bauzone und übrigem Gemeindegebiet ohne Wald, der Einwohnerzahl und dem Bestand von Motorfahrzeugen unter den Gemeinden verteilt (Art. 73 Abs. 1 StrG). Der Regierungsrat weist höchstens 10% des Anteils Gemeinden zu, die im Rechnungsjahr besondere Aufgaben des Strassen- und Radwegbaus erfüllen (Art. 73 Abs. 2 StrG, sog. Härtefallkontingent). Der kantonale Beitrag an kommunale Vorhaben des Strassenbaus beträgt max. 30% und an kommunale Vorhaben des Radwegbaus max. 50% der Kosten (Art. 73 Abs. 2^{bis} StrG).

4.2. Aus Art. 73 Abs. 2 StrG geht hervor, dass der Regierungsrat für Entscheide über Gesuche von Gemeinden um Beiträge aus dem Härtefallkontingent zuständig

ist. Davon gehen die Gemeinde X. und der Regierungsrat gleichermaßen und zu Recht aus. Nichts anderes liesse sich denn auch aus § 24 der Strassenverordnung vom 23. Dezember 1980 (StrV, SHR 725.101) ableiten, wonach Gemeinden, die Anspruch auf einen Beitrag aus dem Härtefallkontingent erheben, bis zum 30. Juni ein entsprechendes Gesuch beim Baudepartement einzureichen haben (wobei hier nur der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen ist, dass die Gemeinde das Beitragsgesuch erst am 22. Juli 2016 gestellt hat). Es handelt sich bei § 24 StrV klarerweise nicht um eine Delegation der Entscheidungsbefugnis des Regierungsrats, für die Letzterer einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfte (vgl. Art. 5 f. des Organisationsgesetzes vom 18. Februar 1985 [SHR 172.100]). Dementsprechend kommt dem Baudepartement für Entscheide betreffend das Härtefallkontingent keine Verfügungskompetenz zu. Dies gilt umso mehr für das Tiefbauamt, welches aber der Gemeinde mit Schreiben vom 18. August 2016 mitteilte, ihrem Gesuch könne nach Rücksprache mit dem Baudepartement und dem Landwirtschaftsamt "leider nicht entsprochen werden". Bei diesem Schreiben handelte es sich nicht um eine blosser Ankündigung eines vorgesehenen negativen Entscheids (des zuständigen Regierungsrats), sondern um einen auf Rechtsverbindlichkeit zielenden Entscheid einer nicht zuständigen Behörde und somit um einen nichtigen Verwaltungsakt, der keinerlei Rechtswirkungen entfaltet (vgl. BGE 129 V 485 E. 2.3 S. 488; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1105 ff., S. 242; Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 108 f.).

4.3. Die zu diesem Zeitpunkt noch nicht anwaltlich vertretene Gemeinde X. stellte daraufhin am 11. Oktober 2016 beim Regierungsrat ein "Gesuch um Wiedererwägung", in dem sie der Begründung des Tiefbauamts entgegnete und zum Schluss "den Gesamtregierungsrat" darum ersuchte, das "Gesuch vom 22. Juli 2016 nochmals und wohlwollend neu zu beurteilen". Da jedoch der in dieser Sache einzig zuständige Regierungsrat noch keinen Beschluss gefällt hatte, wäre zu erwarten gewesen, dass er die unkorrekte Vorgehensweise des Tiefbauamts erkannt und das Schreiben der Gemeinde ungeachtet seiner falschen Bezeichnung nicht als Wiedererwägungsgesuch behandelt hätte. Festzuhalten ist allerdings, dass der Regierungsrat mit Beschluss vom 29. November 2016 zwar die unkorrekte Bezeichnung als "Wiedererwägungsgesuch" übernommen, aber auf das Gesuch eingetreten ist und dieses materiell behandelt hat.

4.4. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat habe ihr Gesuch "nie ordentlich behandelt", sondern lediglich wiedererwägungsweise ausgeführt, die Begründung des Tiefbauamts sei nachvollziehbar und sachlich. Diesbezüglich wurde bereits festgehalten, dass der Regierungsrat das Gesuch der Gemeinde in-

haltlich geprüft und mit Beschluss vom 29. November 2016 in der Sache entschieden hat (vgl. vorne, E. 4.3). Dass der Regierungsrat im Dispositiv seines Beschlusses fälschlicherweise den Begriff des Wiedererwägungsgesuchs verwendete, schadet grundsätzlich nicht. Entscheidend ist, vorbehaltlich des Vertrauensschutzes (vgl. dazu hinten, E. 4.6), der tatsächliche rechtliche Gehalt der getroffenen Anordnung (vgl. BGE 132 V 74 E. 2 S. 7; BGE 120 V 496 E. 1a S. 497 f.; je mit Hinweisen). Sodann geht aus der Begründung des Beschlusses klar hervor, dass der Regierungsrat entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin das Gesuch selber inhaltlich behandelt hat. So wies er insbesondere ausdrücklich darauf hin, dass die Hofzufahrten keine überlokale Bedeutung hätten, weshalb die Grundvoraussetzung für eine Beitragszuweisung aus dem Härtefallkontingent nicht gegeben sei. Auch ging der Regierungsrat jedenfalls kurz auf das Schreiben der Gemeinde vom 11. Oktober 2016 ein, indem er den Standpunkt vertrat, die Begründung des Tiefbauamts sei "in keiner Art und Weise" beleidigend gewesen. Ob der Regierungsrat dabei den aus dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV) fliessenden Verpflichtungen (insb.: Prüfung und Berücksichtigung der wesentlichen Parteivorbringen sowie Begründungspflicht) in hinreichender Weise nachgekommen ist, ist für die hier einzig interessierende Frage der Rechtsverweigerung grundsätzlich nicht von Belang, setzte doch selbst eine gänzlich fehlende Begründung einer Verfügung noch keinen Nichtigkeitsgrund (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1125, S. 244). Vorliegend hat der Regierungsrat indes zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen er sich hat leiten lassen (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 S. 145 mit Hinweisen).

[...]

4.6. Falls Beschlüsse betreffend Beiträge aus dem Härtefallkontingent gemäss Art. 73 Abs. 2 StrG justiziabel wären (vgl. hinten, E. 5), hätte der Regierungsrat seinen Beschluss vom 29. November 2016 mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen müssen (vgl. Art. 8 Abs. 1 VRG). Deren (allfälliges) Fehlen führte jedoch weder zu einer Nichtigkeit des Beschlusses, noch liesse sich daraus ableiten, es liege eine Rechtsverweigerung vor. Stattdessen handelte es sich um eine mangelhafte Eröffnung eines Beschlusses, aus welcher der Gemeinde kein Nachteil erwachsen dürfte (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1079 f., S. 234 f. mit Hinweisen). Für diesen Fall ist nach den Umständen des Einzelfalles zu prüfen, ob die Gemeinde durch den Eröffnungsmangel irregeführt und benachteiligt wurde. Richtschnur ist der Grundsatz von Treu und Glauben, an welchem die Berufung auf Formmängel ihre Grenze findet. So lässt sich mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren, dass ein Verwaltungsakt wegen mangelhafter bzw. fehlender Rechtsmittelbelehrung jederzeit weitergezogen werden

kann; vielmehr muss er innert vernünftiger Frist in Frage gestellt werden. Vertrauensschutz genießt nur, wer die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung nicht kennt und sie auch bei gebührender Aufmerksamkeit nicht hätte erkennen können (vgl. BGE 134 I 199 E. 1.3.1 S. 202 f.; BGE 122 V 189 E. 2 S. 194; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1079 f., S. 234 f.).

4.6.1. Die Gemeinde ersuchte den Regierungsrat mit Schreiben vom 23. Dezember 2016 um Erlass eines rechtsmittelfähigen Beschlusses und wies darauf hin, dass erstmals über das Gesuch entschieden worden sei. Sie erkannte mithin, dass es sich nicht um einen Wiedererwägungsentscheid handeln konnte, und stellte den Beschluss des Regierungsrats innert vernünftiger Frist und in grundsätzlich nachvollziehbarer Weise in Frage. Weil der Gemeinde aus der mangelhaften Eröffnung des Beschlusses keinerlei Rechtsnachteil erwachsen darf, ist davon auszugehen, dass die Rechtsmittelfrist zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu laufen begonnen hat (vgl. Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 10 Rz. 52, S. 228 f. mit Hinweisen) bzw. dass jedenfalls das Antwortschreiben des Regierungsrats abzuwarten war.

4.6.2. Der Regierungsrat vertrat nach der Rückfrage der Gemeinde im Antwortschreiben vom 31. Januar 2017 (erneut) den Standpunkt, er habe in einem nicht rechtsmittelfähigen Beschluss über das Beitragsgesuch entschieden. Die Gemeinde mandatierte am 17. Februar 2017 die sie fortan vertretende Rechtsanwältin. Spätestens dann begann der Fristenlauf, zumal für die jetzt anwaltlich vertretene Gemeinde nun erkennbar sein musste, dass betreffend ihr Gesuch ein begründeter Beschluss des Regierungsrats vorlag. Die vom Regierungsrat übernommene Terminologie ("Wiedererwägungsgesuch") ändert daran ebenso wenig wie die (allenfalls) fehlende Rechtsmittelbelehrung (vgl. vorne, E. 4.4 f.) und die Ausführungen des Regierungsrats im Schreiben vom 31. Januar 2017. Die Rechtsanwältin erkannte denn auch, dass die Ausführungen des Regierungsrats, wonach es sich um einen Entscheid über ein Wiedererwägungsgesuch gehandelt habe, nicht korrekt waren. Sie zog daraus aber ihrerseits einen unzutreffenden Schluss, nämlich jenen, dass kein inhaltlicher Beschluss, sondern eine Rechtsverweigerung vorliege. Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin, welche den Standpunkt vertritt, Beschlüsse des Regierungsrats betreffend Härtefallkontingent seien justizabel, hätte innert der spätestens ab 17. Februar 2017 laufenden Rechtsmittelfrist mittels einer einen inhaltlichen Antrag und Begründung enthaltenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht gelangen müssen (vgl. Art. 39 f. VRG), wobei die Frist zur Begründung auf Gesuch hin erstreckt werden kann. Dies tat sie aber nicht, weshalb der umstrittene Beschluss des Regierungsrats unangefochten blieb und in Rechtskraft erwachsen ist.

4.7. Das Obergericht ist nicht an die Begehren der Parteien gebunden; es kann einer Partei auch mehr zusprechen, als diese verlangt (vgl. Art. 46 VRG). Von dieser Möglichkeit macht es aber praxisgemäss nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch und konzentriert sich auf seine Aufgabe, die gestellten Anträge zu behandeln und die vorgebrachten Rügen zu prüfen (vgl. Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 198 f. sowie S. 261). Selbst wenn die Rechtsvertreterin den nicht zutreffenden Standpunkt vertrat, es habe gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 29. November 2016 nicht direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden können, wäre es möglich und erforderlich gewesen, sich nicht auf die Rüge der Rechtsverweigerung zu beschränken, sondern zumindest einen Eventualantrag in der Sache zu stellen. Daher vermögen es auch die von der Beschwerdeführerin zu Recht beanstandeten Mängel des verwaltungsinternen Verfahrens nicht zu rechtfertigen, hier mehr zu prüfen als die gestellten Anträge bzw. die vorgebrachte Rüge der Rechtsverweigerung.

4.8. Somit ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde abzuweisen, soweit – angenommen, Beschlüsse des Regierungsrats betreffend Beiträge gemäss Art. 73 Abs. 2 StrG seien anfechtbar – darauf einzutreten ist (vgl. E. 1).

5. Die Frage der Justiziabilität der Beschlüsse betreffend Gesuche über Beiträge aus dem Härtefallfonds kann offenbleiben. Es obliegt dem Regierungsrat, zu prüfen, ob sich die herkömmliche Auffassung weiterhin halten lässt (vgl. dazu insb. Art. 29a BV; Art. 17 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV, SHR 101.000]; Art. 86 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] sowie insb. das Votum des Präsidenten der vorberatenden Kommission anlässlich der parlamentarischen Beratung einer am 1. Oktober 2013 in Kraft getretenen Änderung von Art. 73 Abs. 2 StrG: "Die Kommission [...] bat den Regierungsrat gleichzeitig, zur Verwendung des Härtefallfonds Richtlinien zu erlassen. In diesem Zusammenhang wurde das geflügelte Wort erwähnt: «Das Schönste am Regieren ist die Willkür.» Das möchte die Kommission aber ändern." [vgl. Protokoll der 20. Sitzung des Kantonsrates vom 10. Dezember 2012, S. 934]; siehe allgemein dazu bereits Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 68 f.).