Appenzell Ausserrhoden

Departement Bildung und Kultur

Amt für Volksschule und Sport

Obstmarkt 3
9102 Herisau
www.volksschule.ar.ch

Leitfaden Verfahrensrecht

1. Das Verwaltungsverfahren

Verfügung

Initial betrifft das Verwaltungsverfahren den Erlass einer erstinstanzlichen Verfügung. Dabei werden im Einzelfall rechtlich durchsetzbare Rechte und Pflichten festgelegt oder festgestellt.

Der Anstoss zu einer Verfügung kann ein Gesuch sein (z.B. Aufschub der Einschulung) oder kann sich aus dem Betrieb der Schule ergeben (z.B. Zeugnis).

Im Schulalltag kommen Verfügungen relativ selten vor. Nebst den bereits genannten Beispielen können weiter Disziplinarmassnahmen gegenüber Lernenden oder der Entscheid betreffend die Zumutbarkeit eines Schulweges genannt werden.

Rechtsmittelverfahren (Art. 71 Gesetz über die Volksschule; VSG; bGS 412.00)

Verfügung können bei der zuständigen Rechtsmittelinstanz angefochten werden. Innerhalb der Gemeinde ist dies das obere Schulorgan (Schulleitung -> sofern vorgesehen: Schulkommission -> Gemeinderat). Verfügungen und Rekursentscheide des obersten Schulorgans der Gemeinde (i.d.R. Gemeinderat) können mit Rekurs beim Departement Bildung und Kultur angefochten werden (Art. 71 Abs. 2 VSG).

2. Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

- Legalitätsprinzip
  Alles Verwaltungshandeln muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (direkter Bezug oder Auslegung). Handeln ohne gesetzliche Grundlage bedeutet Willkür.
- Verhältnismässigkeit
  Die Massnahme muss dem gesetzten Ziel angemessen sein. Es muss immer die mildest mögliche Massnahme ergriffen werden.
- Öffentliches Interesse
  Das Handeln der Verwaltungsbehörden muss im öffentlichen Interesse stehen. Dies bedeutet z.B., dass Einsicht in Akten nur aus öffentlichem Interesse erfolgen darf und nicht aus reiner Neugierde.
- Gleichbehandlung
  Gleiche Fälle gleich behandeln («Praxis» entwickeln im Rahmen des Legalitätsprinzips); ungleiche Fälle nach Massgabe der Ungleichheit ungleich behandeln.
- Treu und Glauben
  Es darf kein widersprüchliches Handeln / Verhalten erfolgen.

3. Sinn und Zweck des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren

- gilt für alle Stufen
- garantiert ein standardisiertes Verfahren
- garantiert Gleichbehandlung

- gewährt Rechtssicherheit
- bietet Schutz vor Willkür
- verhindert das Übergehen von Betroffenen
- sichert die Wahrung der Rechte der Betroffenen

4. Verfahrensfragen zum Erlass einer Verfügung

Vorbereitung einer Verfügung

Zunächst muss die Zuständigkeit für den Erlass der Verfügung geklärt werden. Diese ist in den gesetzlichen Grundlagen abgebildet, im Schulbereich vorab im Volksschulgesetz, in der Volksschulverordnung und in der Schulleitungsverordnung. Wird eine Verfügung von der falschen Behörde erlassen, tritt in der Regel Nichtigkeit ein. Die Ausstandspflichten sind zu beachten.

Ermittlung des Sachverhaltes

Die zuständige Behörde hat die Pflicht, den Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln (Was ist passiert?). Der Sachverhalt ist die Gesamtheit aller juristisch relevanten Tatsachen.
Die Betroffenen haben eine Mitwirkungspflicht (insb. Aushändigung von Unterlagen, Erteilung von ergänzenden Auskünften).

Rechtliches Gehör

Dieses muss bei allen Verfügungen gewährt werden. Allen von der Verfügung oder vom Entscheid betroffenen Personen ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Sie müssen vor Erlass der Verfügung die Gelegenheit haben, sich zum Sachverhalt und dem beabsichtigten Entscheid zu äussern. Das rechtliche Gehör ist ein formeller Akt.

Sinn des rechtlichen Gehörs:

- Feststellung des Sachverhaltes, Anhörung
- Akteneinsicht (alle sehen alle Entscheidungsgrundlagen; Anwälten sind die Akten zuzustellen; Nichtanwälte sehen die Akten auf der entsprechenden Amtsstelle ein)
- Teilnahme der Betroffenen an der Beweiserhebung / Befragung

Wird das rechtliche Gehör verletzt, wird der Entscheid in jedem Fall anfechtbar. Bei einer gravierenden Verletzung kann die Nichtigkeit der Verfügung eintreten. In weniger gravierenden Fällen wird die Verletzung durch die «Nachholung» im Rekursverfahren «geheilt».

Das rechtliche Gehör kann in mündlicher oder schriftlicher Form gewährt werden.

- Schriftlich
  Den Betroffenen wird der voraussichtliche Entscheid / die voraussichtliche Verfügung im Sinne einer Ankündigung schriftlich mitgeteilt. Dabei kann nicht der vorgefertigte Entscheid resp. die Verfügung als Entwurf gekennzeichnet werden und den Betroffenen zugestellt werden. Diese nehmen schriftlich Stellung (Frist 10 – 20 Tage). In der Regel ist immer die gleiche Frist zu setzen. Die Stellungnahme ist allen Beteiligten zuzustellen.
- Mündlich
  Über das Gespräch ist ein Protokoll zu führen. Nach Zustellung des Protokolls ist den Beteiligten eine

Frist von 5 bis 10 Tagen für Einwendungen zu gewähren. Auch die Einwendungen sind allen Beteiligten zuzustellen.

Jeder Partei steht es frei, auf das rechtliche Gehör zu verzichten. Der Verzicht ist schriftlich festhalten. Ohne explizites Einverständnis des Betroffenen kann nur in Ausnahmefällen auf das rechtliche Gehör verzichtet werden (z.B. bei besonderer Dringlichkeit einer Verfügung; wenn keine Gefahr besteht, durch den «staatlichen Hoheitsakt» beschwert zu werden oder wenn einem Anliegen vollumfänglich entsprochen wird und keine Drittinteressen vorliegen).

Einvernehmliche Lösung

Im Einverständnis aller Parteien kann jederzeit im Verfahren eine einvernehmliche Lösung getroffen werden. Eine solche ist schriftlich festzuhalten.

Erlass der Verfügung (Form und Inhalt)

Inhalt

- Ausstellende Behörde
- Datum der Beschlussfassung
- Nach Notwendigkeit: Nennung von Ausstand
- Darstellung des Sachverhaltes (was ist passiert, rechtliches Gehör gewährt ...)
- Erwägungen / Begründung (enthält auch rechtlichen Teil, gesetzliche Bestimmungen, auf denen der Entscheid gründet)
- Rechtsspruch / Entscheid (unter spezieller Überschrift), ev. Kosten (in den Gemeinden gelten teilweise andere Tarife als in der kantonalen Verwaltung)
- Rechtsmittelbelehrung
- Versanddatum
- Unterschrift der zuständigen Person der verfügenden Behörde (gegebenenfalls Ausstand beachten)

Form

- schriftlich
- in der Amtssprache (deutsch)
- Entscheid entweder eingeschrieben per Post zustellen oder in zeitlich dringenden Fällen gegen eine Empfangsquittung aushändigen.

Rechtsmittelbelehrung

Korrekte Formulierung: «Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen bei … (zuständige Entscheidinstanz) Rekurs erhoben werden. Der Rekurs hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen.»

5. Verfahrensfragen zum Rechtsmittelverfahren

Mit einem Rekurs wird die Abänderung oder Aufhebung einer Verfügung oder eines Rekursentscheides verlangt. Die Rekursbehörde ist in der Regel die hierarchisch und organisatorisch übergeordnete Behörde.

Form und Inhalt eines Rekursbegehrens

Der Rekursantrag muss formal die folgenden drei Elemente umfassen:

a) Antrag

b) Begründung

c) Angefochtener Entscheid.

Fehlt eines oder fehlen mehrere dieser Elemente, so fordert die Rekursbehörde den/die Rekurrierende/n mit eingeschriebenem Brief auf, die entsprechende/n Ergänzung/en innert einer angemessenen Nachfrist (etwa 14 Tage) vorzunehmen. Grundsätzlich wird keine zweite Nachfrist gewährt.

Rechtliches Gehör

Das rechtliche Gehör ist vor jeder Entscheidung (also auch bei jedem «Weiterzug» einer Sache) wieder von neuem zu gewähren. Weitere Ausführungen zum rechtlichen Gehör werden in Kap. 4.3. gemacht.

Rekursentscheid

Inhalt (Grundsätzlich gleich wie Verfügung)

- Ausstellende Behörde
- Datum der Beschlussfassung
- Nach Notwendigkeit: Nennung von Ausstand
- Darstellung des Sachverhaltes (was ist passiert, rechtliches Gehör gewährt ...)
- Erwägungen / Begründung (enthält auch rechtlichen Teil, gesetzliche Bestimmungen, auf denen der Entscheid gründet)
- Rechtsspruch / Entscheid (unter spezieller Überschrift!), ev. Kosten (in den Gemeinden gelten teilweise andere Tarife als in der kantonalen Verwaltung)
- Rechtsmittelbelehrung
- Versanddatum
- Unterschrift der zuständigen Person der verfügenden Behörde (gegebenenfalls Ausstand beachten)
- Inhaltlich ist der Entscheid zumindest in die Teile «Sachverhalt», «Erwägungen» und «Entscheid» zu unterteilen. Am Schluss wird eine Rechtmittelbelehrung angebracht. Der Entscheid wird entweder eingeschrieben per Post zugestellt oder in zeitlich dringenden Fällen gegen eine Empfangsquittung ausgehändigt.

6. Fristen

Fristen, die das Gesetz vorgibt, können nicht verlängert werden (z.B. die Rekursfrist von 20 Tagen). Fristen hingegen, die von der Behörde festgesetzt werden, können auf Gesuch hin verlängert werden (z.B. Einladung zum rechtlichen Gehör: 5 - 14 Tage; Einwendungen gegen Protokolle: 5 - 14 Tage; Einladung zur Stellungnahme: 10 - 20 Tage)

Fristen laufen generell ab dem ersten Tag nach Erhalt des Entscheids, Protokolls, etc., bei Einschreiben aber spätestens ab dem ersten Tag nach Ablauf der postalischen Abholfrist von 7 Tagen.
Der Fristablauf ist eingehalten, wenn die Eingabe

- Persönlich am letzten Tag der Frist übergeben wird (zur Sicherheit eine Empfangsquittung ausstellen)
- Per Post Regelfall: Datum des Poststempels. Fällt der Fristablauf auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag, gilt als Fristablauf der nächste Werktag.
- Ausnahme empfangsbedürftige Verfügungen (insb. Kündigung): Solche gelten erst als «empfangen», wenn sie in den Herrschafts-, Zugriffs- oder Machtbereich des Adressaten gelangt sind. Zur Fristenwahrung gibt es zwei Theorien. Die sog. «uneingeschränkte Empfangstheorie» besagt, dass der Empfang erfolgt, wenn die Verfügung oder die Abholungseinladung der Post im Briefkasten oder Postfach des Adressaten liegt. Diese Theorie kommt dann zur Anwendung, wenn der Absender eine Frist wahren muss (z.B. bei Kündigungen). In den übrigen Fällen gilt die sog. «eingeschränkte Empfangstheorie», wonach eine Erklärung erst in demjenigen Zeitpunkt als zugestellt gilt, in welchem sie der Empfänger auch tatsächlich bei der Poststelle abholt. Tut er es nicht, wird der Empfang fingiert, und zwar mit dem Ablauf der siebentägigen Abholfrist.

7. Aufschiebende Wirkung

Ein Rekurs hat generell aufschiebende Wirkung. Konkret kann die angefochtene Verfügung nicht vollzogen werden, bis über den Rekurs rechtskräftig entschieden ist. Bei einem Schulausschluss beispielsweise, kann der oder die betreffende Lernende die Schule besuchen, bis ein rechtskräftiger Rekursentscheid vorliegt.

Entzug der aufschiebenden Wirkung

Aus wichtigen Gründen kann die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Konkret setzt der Entzug voraus, dass ein schwerer Nachteil droht oder ein Rechtsgut unmittelbar in grosser Gefahr ist. Ob die Gründe für einen Entzug der aufschiebenden Wirkung erfüllt sind oder nicht, muss im Einzelfall entschieden werden.

Wird die aufschiebende Wirkung entzogen, so ist der Betroffene abgesehen von Fällen besonderer Dringlichkeit vor dem Entzug anzuhören. Der Entzug ist im Entscheid festzuhalten und in den Erwägungen zu begründen.

Die aufschiebende Wirkung kann sowohl durch die verfügende Instanz entzogen werden als auch durch die Rekursinstanz für die Dauer des Rekursverfahrens.

Beispiele für wichtige Gründe im Schulwesen:

- Fristlose Entlassung einer Lehrperson wegen Übergriffen auf Lernende;
- Promotion innerhalb einer Schulstufe: der Schutz des Rekurses erweist sich u.a. aufgrund des Notenbildes als sehr unwahrscheinlich.

8. Vorsorgliche Massnahmen auf Gesuch hin

Ausnahmsweise können zum Schutz wichtiger Rechtsgüter durch die verfügende Instanz oder die Rekursbehörde provisorische Massnahmen angeordnet werde. Solche können u.a. der Sicherung des Streitgegenstandes (Abbruch- oder Rhodungsverbot) oder der Sicherung bedrohter Rechtsgüter dienen.

Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt eine summarische Prüfung der Rechtslage voraus. Sie präjudiziert den Entscheid in der Sache aber nicht. Die vorsorgliche Massnahme ist in Verfügungsform zu erlassen; gegen sie steht der Rekursweg offen. Vor dem Entscheid ist den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren.

Beispiele für mögliche vorsorgliche Massnahmen im Schulwesen:

- Im Rahmen eines Rekurses gegen die Ablehnung der vorverlegten Einschulung wird der vorläufige Besuch der 1. Klasse bewilligt;
- Im Rahmen eines Rekurses gegen die Nichtaufnahme an die Kantonsschule wird dem betreffenden Lernenden auf Gesuch der Erziehungsberechtigten hin erlaubt, bis zur Erledigung des Rekurses in die Schule einzutreten.

9. Wiedererwägung

Eine Partei kann die Verwaltungsbehörde jederzeit um Wiedererwägung einer Verfügung ersuchen. Die Behörde kann darauf eintreten, sie muss aber nicht. Wiedererwägungsgesuche sind an keine Fristen gebunden und hemmen den Fristenlauf nicht. Auf Wiedererwägungsgesuche wird in der Regel nur eingetreten, wenn im Vergleich zum Entscheidzeitpunkt neue Erkenntnisse vorliegen.

Dokumentengeschichte

Datum	Veränderung	Zuständigkeit