



# Beschwerdeverfahren I

# Beschwerdegründe und Kognition

Prof. Dr. Markus Schott, LL.M.

Zürich, 9. April 2024



## **Inhalte / Lernziele**

- Beschwerdegründe und Kognition: Grundlagen
- Prüfungsdichte
- Rechtsverletzungen
- Fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung
- Unangemessenheit
- Angemessenheitsprüfung



## Beschwerdegründe und Kognition: Begriffe (I/II)

**Beschwerdegründe** bestimmen und begrenzen den Umfang der gerichtlichen **Prüfungszuständigkeit**

### Beschwerde- bzw. Rügegründe

- Fehler, die in der Beschwerde vorgetragen / gerügt werden können
- Aus der Optik der Beschwerdeführerin
- Beispiele:
  - Art. 49 VwVG
  - Art. 95-98 BGG
  - § 20, 50 VRG ZH

### Kognition

- Überprüfungsbefugnis, Prüfungszuständigkeit der Rechtsmittelinstanz
- Umschreibt, aus welchen Motiven eine Entscheidung im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert werden darf
- Optik der Rechtsmittelinstanz
- Beachte: Zusammenhang mit Verfahrensmaximen (Untersuchungsmaxime, Rechtsanwendung von Amtes wegen)



## Beschwerdegründe und Kognition: Begriffe (II/II)

### Volle Kognition

- **Rechtskontrolle**
- **Sachverhaltskontrolle**
- **Angemessenheitskontrolle**
- Regel vor verwaltungsinternen Rechtsmittelbehörden
- Regel bei der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (vgl. Art. 49 VwVG)

### Beschränkte Kognitionen

- Keine Angemessenheitskontrolle
- (Allenfalls qualifizierte) Rechtskontrolle
- (Allenfalls eingeschränkte) Sachverhaltskontrolle
- Regel bei Beschwerden an kantonale Verwaltungsgerichte (vgl. § 50 VRG ZH)
- Regel bei Beschwerden an das Bundesgericht (vgl. Art. 95-98 BGG)

## Beschwerdegründe und Kognition: Grundmodell

1. "Verengung" der Kognition
2. Beispiel: § 20, 50 VRG ZH

Bundesgericht

Qualifiziert fehlerhafte  
Sachverhaltsfeststellung

Qualifizierte  
Rechtswidrigkeit

2. Rechtsmittelinstanz  
(Gerichtliche Instanz)

Fehlerhafte  
Sachverhaltsfeststellung

Rechtswidrigkeit

1. Rechtsmittelinstanz  
(Verwaltungsintern)

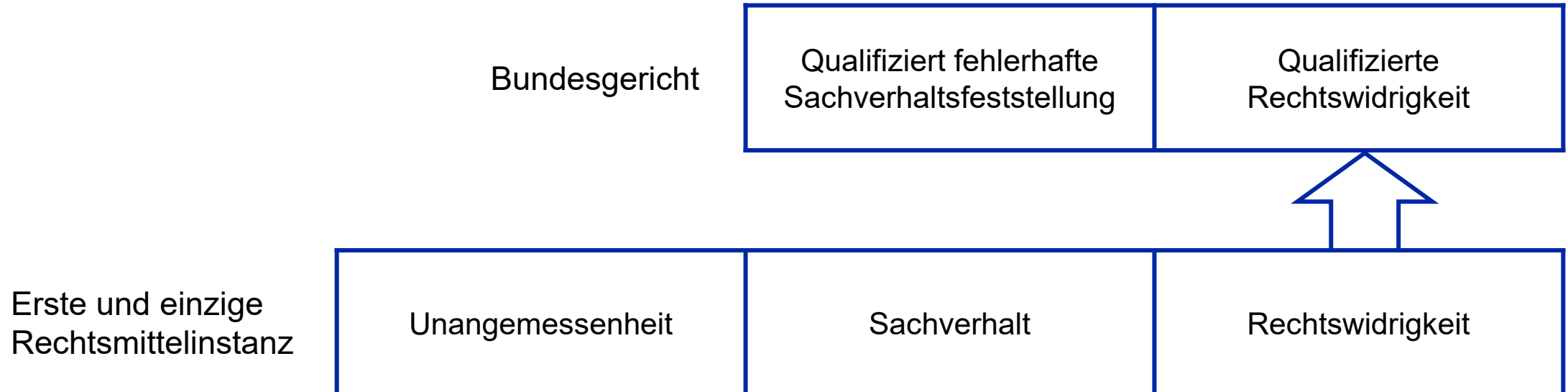
Unangemessenheit

Fehlerhafte  
Sachverhaltsfeststellung

Rechtswidrigkeit

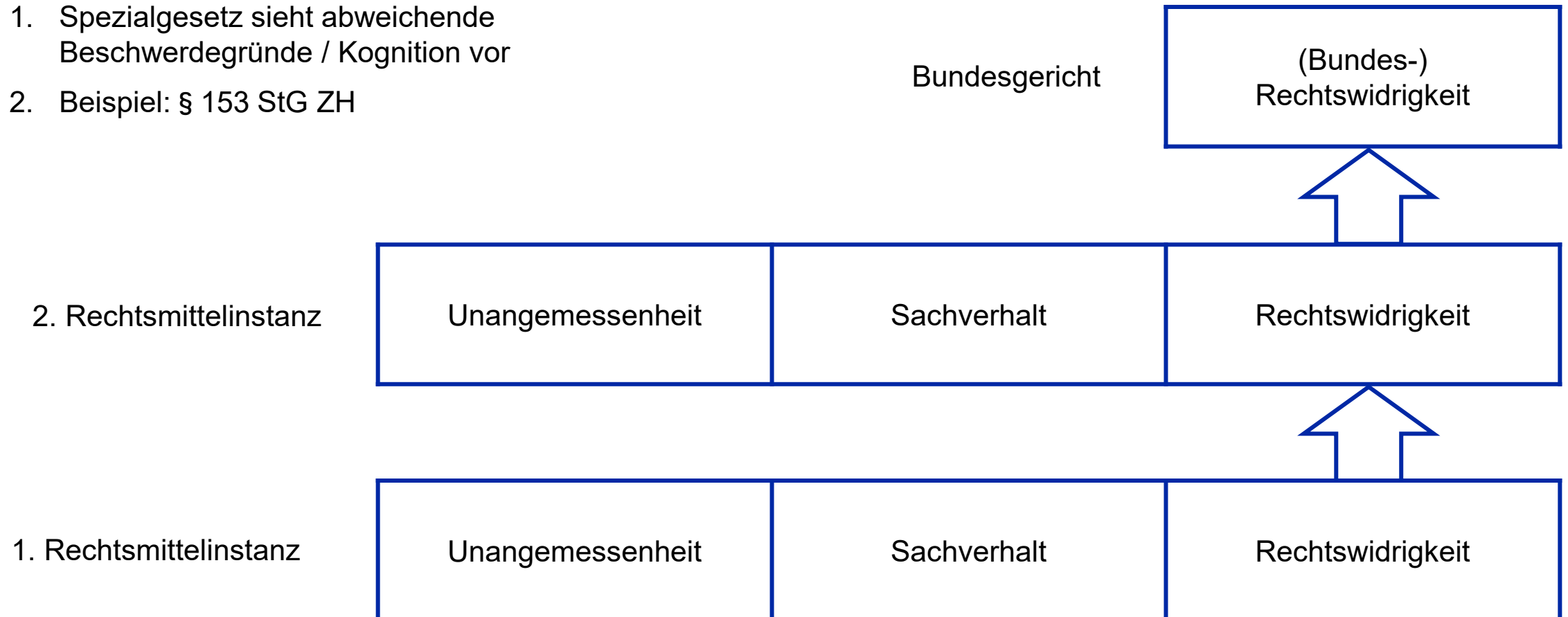
## Beschwerdegründe und Kognition: Ausnahme I

1. Verwaltungsgerichte urteilen als erste oder einzige Rechtsmittelinstanz und verfügen deshalb über "umfassende Kognition"
2. Beispiele:
  - a. Bundesverwaltungsgericht (Art. 37 VGG i.Vm. Art. 49 VwVG)
  - b. Verwaltungsgericht Luzern (§ 161a VRG LU)



## Beschwerdegründe und Kognition: Ausnahme II

1. Spezialgesetz sieht abweichende Beschwerdegründe / Kognition vor
2. Beispiel: § 153 StG ZH





## Beschwerdegründe und Kognition: Besonderheiten

1. Beschwerdeführer bringt Rügen vor, die im Gesetz nicht vorgesehen sind  
Zulässige Beschwerdegründe sind Sachurteilsvoraussetzung (**Nichteintretensentscheid**)
2. Rechtsmittelinstanz **prüft eine rechtlich zulässige Rüge** nicht
  - a. Pflicht der Rechtsmittelinstanz zur Ausschöpfung der Kognition im Rahmen der vorgebrachten (zulässigen) Rügen
  - b. Andernfalls: Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV)
3. Rechtsmittelinstanz entdeckt einen Rechtsfehler, der nicht gerügt würde
  - a. Grundsatz: *iura novit curia*
  - b. Eingeschränkt durch Rügeprinzip (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG)
  - c. Offensichtliche Fehler sind vorbehalten
4. Erweiterung der Kognition im Instanzenzug?  
**Einheit des Verfahrens:** Kognition kann sich im Instanzenzug verengen, nie aber erweitern (vgl. Art. 111 Abs. 3 BGG)





## Prüfungsdichte

1. Begriff: Beschreibt die **Ausübung der Prüfzuständigkeit** in der Praxis
  - a. Präzision, Schärfe oder **Intensität**, mit der eine Behörde in der Praxis die zulässigen **Rügen prüft**
  - b. ≠ Kognition: Kognition beschreibt, was überhaupt geprüft werden muss. Die Prüfungsdichte beschreibt, wie tief etwas geprüft werden muss
2. Bei der Rüge der Rechtsverletzung
  - a. Grundsätzlich immer umfassende Prüfung
  - b. Ausnahmsweise Zurückhaltung bei besonderem Fachwissen oder besonderer Kenntnis der örtlichen Verhältnisse der Vorinstanz
3. Bei der Rüge der Sachverhaltsfeststellung
  - a. Teilweise beschränkt auf offensichtliche Fehler (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG)
  - b. Teilweise beschränkt, bei Fachkenntnissen oder örtlichen Kenntnissen der Vorinstanz



## Rechtsverletzungen: Überblick

### Verfahren nach VwVG (Art. 49 Bst. a VwVG)

- **Verletzung von Bundesrecht**
- **Rechtsetzende Normen** des Bundesrechts **aller Stufen**
  - BV
  - Bundesgesetze
  - Rechtsetzende Verordnungen
  - Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung
- Nicht: Verletzung kantonaler Normen

### Verfahren nach BGG (Art. 95)

- Verletzung von Normen des **Bundesrechts** (alle Stufen)
- Verletzung direkt anwendbarer Normen des **Völkerrechts**
- Rüge der Verletzung kantonaler Normen nur beschränkt möglich
  - Kantonale verfassungsmässige Rechte
  - Kantonale Normen betreffend politische Rechte
  - Interkantonales Recht
- Teilweise kann nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (vgl. Art. 98 und 116 BGG)



## Rechtsverletzungen: Arten (I/II)

1. **Falsche Anwendung** der richtigen Norm
  - a. Falsche Auslegung, namentlich von unbestimmten Rechtsbegriffen
  - b. Anordnung einer unzutreffenden Rechtsfolge
  
2. (Richtige) Anwendung einer **unzutreffenden Norm**:
  - a. Anwendung einer Norm des unzuständigen Gemeinwesens
  - b. Anwendung eines unzutreffenden Erlasses
  - c. Anwendung einer unzutreffenden Bestimmung
  
3. Anwendung von **rechtswidrigem Recht**

Konkrete Normenkontrolle: (richtig) angewandte Norm widerspricht höherrangigem Recht



## Rechtsverletzungen: Arten (II/II)

1. Qualifiziert falsche **Ermessensbetätigung**
  - a. **Ermessensüberschreitung**: Behördliche Massnahme liegt ausserhalb des Ermessensspielraums, den die zugrundeliegende Norm einräumt
  - b. **Ermessensmissbrauch**: Behörde übt ihr Ermessen missbräuchlich aus, indem sie nach Gesichtspunkten entscheidet, die nicht sachgerecht sind
2. Qualifiziert falsche Sachverhaltsermittlung: Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV)



## Insbesondere: Verhältnismässigkeitsprinzip

1. Bei Anwendung von **Bundesrecht**: Kann **eigenständig als Rechtsverletzung** gerügt werden (Verletzung von Art. 5 Abs. 1 BV)
2. Bei Anwendung von **kantonalem Recht** (vgl. BGE 134 I 153, E. 4)
  - a. Kann **nicht eigenständig als Rechtsverletzung** gerügt werden
  - b. Bei **krasser Unverhältnismässigkeit**: Verletzung des **Willkürverbots** (Art. 9 BV)
  - c. Im **Abgaberecht** kann Verletzung des **Äquivalenzprinzips** (als Teilgehalt des Legalitätsprinzips) gerügt werden (Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts; vgl. Art. 127 Abs. 1 und 2 BV)
  - d. Bei **Grundrechtsverletzung** (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV)

### Fallstudie

- Welche Rechtsverletzungen kann Z im Verfahren betreffend Verfahrensausschluss und im Verfahren gegen die Zuschlagsverfügung rügen?
- Welche Rechtsverletzungen kann der Verband "Unternehmen-Datenschutz Schweiz" im Verfahren gegen die Zuschlagsverfügung rügen?



## Fehlerhafte Feststellung des Sachverhalts: Überblick

### Verfahren nach VwVG (Art. 49 Bst. b i.V.m. Art. 12 VwVG)

- Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Untersuchungsmaxime)
- Umfassende Überprüfung des Sachverhalts

### Verfahren nach BGG (Art. 97)

- Bundesgericht stellt auf den Sachverhalt ab, den die Vorinstanz festgestellt hat (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG)
- Grundsatz: Keine Überprüfung des Sachverhalts
- Ausnahmen:
  - Offensichtlich unrichtige (d.h. willkürliche) Feststellung des Sachverhalts; oder
  - Auf einer Rechtsverletzung beruhende Feststellung des Sachverhalts;
  - Nur wenn fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens hat
  - Verfahren über Leistungen aus Militär- oder Unfallversicherung



## Fehlerhafte Feststellung des Sachverhalts: Arten

1. **Unrichtige** Feststellung des Sachverhalts
  - a. Verfügung beruht auf falschen oder aktenwidrigen Tatsachen
  - b. Keine Beweisführung über rechtserheblichen Umstände
  - c. Falsche Beweiswürdigung
2. **Unvollständige** Feststellung des Sachverhalts  
Beispiel: Es wurden nicht alle entscheiderelevanten Tatsachen eruiert und berücksichtigt
3. **Offensichtlich unrichtige** oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts
  - a. Sachverhalt in Verletzung des Willkürverbots erhoben
  - b. Ist gleichzeitig eine Rechtsverletzung
4. In **Verletzung von Verfahrensvorschriften** erfolgte Feststellung des Sachverhalts
  - a. Beispiel: Verletzung des rechtlichen Gehörs oder von Ausstandsvorschriften
  - b. Ist gleichzeitig eine Rechtsverletzung



## Beschwerdegründe: Fallstudie

### Fallstudie

- Welche Sachverhaltsrügen wird Z betreffend Verfahrensausschluss und im Verfahren gegen die Zuschlagsverfügung geltend machen?
- Welche Sachverhaltsrügen wird der Verband "Unternehmens-Datenschutz Schweiz" im Verfahren gegen die Zuschlagsverfügung geltend machen?





## Unangemessenheit

1. Ermessen: **Beurteilungsspielraum** der rechtsanwendenden Behörde
  - a. **Entscheidungsermessen** liegt vor, wenn das Gesetz in das Ermessen der Verwaltung stellt, ob diese überhaupt eine bestimmte Rechtsfolge anordnet (z.B. Art. 6 Abs. 1 PBG)
  - b. **Auswahlermessen** liegt vor, wenn das Gesetz zwar zwingend die Anordnung einer Rechtsfolge vorsieht, der Verwaltungsbehörde aber mehrere mögliche Rechtsfolgen zur Auswahl lässt (z.B. Art. 99 Abs. 2 BPV).
2. Unangemessenheit: **Unzweckmässige Wahl** zwischen **mehreren rechtlich zulässigen Rechtsfolgen**
  - a. Einfacher Fehler in der Ermessensausübung
  - b. Entscheid bewegt sich innerhalb des Ermessensspielraums, Ermessen wird jedoch **nicht einzelfallgerecht ausgeübt**
3. **Qualifizierte Fehler** in der Ermessensausübung sind **Rechtsfehler** (Rechtsverletzung) und nicht blosse Angemessenheitsfehler (Unangemessenheit)



## Fehler in der Ermessensausübung

### Qualifizierte Fehler

- Ermessensüberschreitung
- Ermessensmissbrauch
- Stellt Rechtsverletzung dar (Rechtsfehler)
- Wird von allen Rechtsprechungsorganen überprüft:
  - Verwaltungsbehörden
  - Gerichte
- Grundlagen
  - Art. 49 Bst. a VwVG
  - Art. 95 Bst. a BGG
  - § 50 VRG ZH

### Einfache Fehler

- Unangemessenheit
- Unzweckmässigkeit
- Stellt einen Angemessenheitsfehler dar (Unangemessenheit)
- Überprüfung nur durch bestimmte Rechtsprechungsorgane:
  - Verwaltungsbehörden
  - Bundesverwaltungsgericht
- Grundlagen:
  - Art. 49 Bst. c VwVG
  - § 20 VRG ZH
  - § 153 StG ZH i.V.m. § 50 Abs. 2 VRG ZH



## Angemessenheitsprüfung vor Bundesverwaltungsgericht

1. Rüge der Unangemessenheit ist gemäss VwVG **vor Bundesverwaltungsgericht zulässig** (vgl. Art. 49 Bst. c VwVG)
2. Ausnahmen:
  - a. Kantonale Behörde als Vorinstanz: **Rechtliche** Ausnahme
  - b. Spezialgesetzliche Ausnahmen: **Rechtliche** Ausnahme (z.B. Art. 56 BöB)
  - c. Prüfungsdichte: **Faktische** Ausnahme
    - i. **Zurückhaltung**, wenn Vorinstanz **besondere Fachkenntnisse** hat (verwaltungsorganisatorische oder technische Fragen, bessere Kenntnis persönlicher oder örtlicher Verhältnisse)
    - ii. **"Ohne-Not-Praxis"**
    - iii. Im Ergebnis ähnlich einer **Willkürkontrolle**



## Literatur

1. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 99-102, 778-780, 1520-1609
2. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. Zürich 2013, Rz. 1025-1063, 1540-1591, 1760-1763
3. RHINOW/KOLLER/KISS/TURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl. Basel 2021, Rz. 1109-1122b, 1349-1350, 1585-1603, 1956-1967, 2110-2117