

I. Gemeinderecht

141 Polizeirechtliches Verbot; Zuständigkeit, Rechtsnatur und Beschwerdefähigkeit.

- **Zuständigkeit des Gemeinderates zum Erlass von Verfügungen und Anordnungen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit; Beschwerdefähigkeit eines polizeirechtlichen Verbotes im Allgemeinen (Erw. 2 a).**
- **Abgrenzung von Verfügung, Allgemeinverfügung und Rechtssatz im Allgemeinen; Rechtsschutzinteresse als Auslegungskriterium (Erw. 2 b und c).**
- **Kommunales Paintball-Verbot; Beschwerdefähige Verfügung oder Rechtssatz? (Erw. 3. a und b).**

Entscheid des Regierungsrates vom 6. November 2002 in Sachen E.G.U. gegen Departement des Innern.

Aus den Erwägungen

1. Zur Begründung ihres Entscheides vom 2. April 2002 führte die Gemeindeabteilung des Departementes des Innern (nachfolgend: Vorinstanz) im Wesentlichen an, dass es sich beim Beschluss des Gemeinderates U. vom 17. September 2001 nur im formellen Sinne um eine Verfügung handle, materiell gesehen der Beschluss ansonsten generell-abstrakter Natur sei. Der Gemeinderat U. besitze zwar die Kompetenz generell-abstrakte Rechtssätze zum Polizeigüterschutz zu erlassen, nach dem geltenden Gemeindegesetz stehe ihm aber keine allgemeine Rechtssetzungskompetenz zu, sondern nur eine Kompetenz zum Erlass eines Polizeireglements. Vorliegend seien die Inhalte aller in diesem Zusammenhang ergangenen Beschlüsse aber gerade nicht ins bestehende Polizeireglement aufgenommen worden, was die Entfaltung entsprechender Wirkungen von

vornherein verunmögliche. Mangels eines konkreten Anwendungsfalls könne vorliegend die Frage der materiellen Zulässigkeit eines generellen Paintball-Verbotes nicht geprüft werden und müsse deshalb offen bleiben.

(...)

2. a) Gemäss § 37 Abs. 1 und 2 lit. f des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz) vom 19. Dezember 1978 obliegt dem Gemeinderat die Sorge für die öffentliche Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit sowie der Erlass eines entsprechenden Reglementes, soweit diese Befugnis nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen ist. Der Gemeinderat kann bereits aufgrund dieser Vorschrift, d.h. ohne weitere spezialgesetzliche Grundlage, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit notwendigen Verfügungen und Anordnungen treffen (vgl. Andreas Baumann, Die Kompetenzordnung im aargauischen Gemeinderecht, 2. Auflage, Aarau 2001, S. 255 f.). In § 6 des Allgemeinen Polizeireglementes vom 11. Oktober 1999 (nachfolgend: Polizeireglement) hat der Gemeinderat U. sodann seinerseits die Problematik der Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung sowie des Unfugs geregelt. Gemäss dieser Norm sind Handlungen, die geeignet sind, die persönliche Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung oder die zonengemässe Wohnqualität zu beeinträchtigen sowie jeglicher Unfug, der Personen belästigt oder Sachen gefährdet, verboten (Abs. 1). Als Unfug gelten dabei Handlungen, die geeignet sind, andere Personen zu belästigen, zu erschrecken, in ihrer Ruhe zu stören oder die persönliche Sicherheit zu gefährden (Abs. 2).

Auch Verfügungen in Anwendung des kommunalen Polizeirechts können mit Beschwerde an die übergeordnete Verwaltungsbehörde weitergezogen werden (§ 45 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968 [VRPG]). Liegt jedoch keine Verfügung vor, so fehlt es an einem für die Verwaltungsbeschwerde notwendigen Anfechtungsobjekt. Dies hat zur Folge, dass auf dieses Rechtsmittel nicht eingetreten und damit auch keine materielle Behandlung desselben vorgenommen werden kann (BGE 103 Ib 185, 102 Ib 85; Attilio R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerde-

verfahren, Diss. Zürich 1991, S. 280 ff.; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 127, 222 f.).

b) Verfügungen sind verbindliche, hoheitliche, einseitige Anordnungen von Verwaltungsbehörden in Einzelfällen, die Rechte oder Pflichten begründen, ändern oder aufheben oder deren Bestand, Nichtbestand, Änderung oder Umfang feststellen (sog. Feststellungsverfügung). Durch Verfügungen wird ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis in verbindlicher, in der Regel erzwingbarer Weise rechtsgestaltend oder feststellend geregelt (vgl. im Bundesrecht Art. 5 Abs. 1 lit. a u. b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; Fritz Gygi, a.a.O., S. 128 mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, N 685 ff.). Die Verfügungen dienen also der Anwendung von generell-abstrakten Normen auf den Einzelfall und müssen somit eine konkrete Berechtigung oder bestimmte Verpflichtung eines Rechtssubjektes begründen oder ein dahinzielendes Begehren ablehnen.

Von den "normalen" Verfügungen abzugrenzen sind die sogenannten Allgemeinverfügungen, zu welchen als typisches Beispiel etwa behördliche Anordnungen zur Regelung bestimmter örtlicher Verkehrsverhältnisse zu rechnen sind. So handelt es sich hierbei um eine eigenständige Rechtsform zwischen Rechtssatz und Verfügung. Wie bei den Verfügungen werden auch bei dieser Form von Verwaltungsmassnahmen konkrete Situationen geregelt. Im Unterschied zu den Verfügungen richten sie sich jedoch nicht an einen individuell bestimmten Personenkreis, sondern generell an eine unbestimmte Zahl von Personen, was sie mit dem Rechtssatz gemein haben. Rechtlich werden die Allgemeinverfügungen aber regelmässig wie gewöhnliche Verfügungen behandelt. Dies gilt insbesondere für das Verfahren und den Rechtsschutz. Ausserdem können die Allgemeinverfügungen, andere gesetzliche Regelungen vorbehalten, unmittelbar zwangsweise durchgesetzt werden, ohne dass es hierzu noch einer weiteren Konkretisierung bedarf. Dagegen räumt das Bundesgericht nur denjenigen Personen einen Anspruch auf rechtliches Gehör ein, die durch die Allgemeinverfügungen wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der Adressaten (BGE

121 I 230, 233; 119 Ia 141, 150). Ferner bestehen für die Allgemeinverfügungen in der Regel wie für Rechtssätze eine Publikationspflicht. Obwohl Allgemeinverfügungen grundsätzlich wie Einzelakte zu behandeln sind, müssen sie sodann wie Rechtssätze akzessorisch auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden können. Dies ergibt sich daraus, dass bei den Allgemeinverfügungen wie bei den Rechtssätzen der Adressatenkreis offen ist, weshalb nicht jeder Adressat die Möglichkeit hat, die Anordnung unmittelbar anzufechten. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend akzessorische Überprüfung von Allgemeinverfügungen ist allerdings nicht einheitlich (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., N 737 ff.).

c) Sind nicht alle Begriffsmerkmale einer Verfügung erfüllt (bzw. ergehen behördliche Akte, die sich auf individuelle Rechtsverhältnisse auswirken, nicht in Verfügungsform), ergeben sich Abgrenzungsprobleme; dabei weisen gewisse Autorinnen und Autoren darauf hin, dass in Grenz- und Zweifelsfällen massgeblich auf das Rechtsschutzinteresse als Hauptkriterium für die Abgrenzung der anfechtbaren Hoheitsakte vom übrigen staatlichen Handeln abgestellt werden sollte, um den individuellen Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung tatsächlich zu gewährleisten. Daraus ist aber nicht zu schliessen, dass immer dann ein anfechtbarer Hoheitsakt gegeben ist, wenn an der Anfechtbarkeit ein Rechtsschutzinteresse besteht; massgeblich ist immer auf die gesetzliche Begriffsbestimmung abzustellen. Das Rechtsschutzinteresse ersetzt somit nicht die Begriffsmerkmale einer Verfügung, sondern ist lediglich ein im Interpretationsfall beizuziehendes Grundmotiv derselben, wobei aber immerhin ein erhöhtes und besonders achtbares Rechtsschutzinteresse nachzuweisen ist (vgl. dazu Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4-31, N 19; Fritz Gygi, a.a.O., S. 130; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 2, 27 und 29 zu Art. 49; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. Bern 1994, S. 116).

3. a)

(...)

Entgegen der Beurteilung der Vorinstanz sieht auch der Regierungsrat keine Veranlassung, das mit Beschluss vom 17. September 2001 ausgesprochene kommunale Paintball-Verbot als generell-abstrakten Rechtsakt einzustufen. Zwar trifft es zu, dass alleine gestützt auf den Wortlaut des Beschlussesdispositivs ("Der Gemeinderat verbietet gestützt auf § 6 Abs. 1 und 2 und in Anlehnung an § 27 der Verfassung des Kantons Aargau [KV] das Paintballspiel auf dem gesamten Gemeindegebiet von U.") noch der Eindruck entstehen könnte, es handle sich hiebei um ein generell verhängtes Verbot, welches sich an jede Person richtet und damit keinen bestimmten Sachverhalt regeln will. In Übereinstimmung mit der Einwohnergemeinde U. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) erweist es sich jedoch als richtig, den betreffenden Beschluss unter Mitberücksichtigung der übrigen Beschlussbestandteile sowie der sonstigen Begleitumstände, als eigentliche Verfügung – in Abgrenzung zu einer Allgemeinverfügung – zu behandeln. So versteht sich der Beschluss bei näherer Betrachtung bereits aus rein formeller Sicht unbestrittenermassen als vollziehende Verfügung, indem er sich selber als Verfügung bezeichnet und zudem in die Verfügungsform (samt Sachverhalt, Erwägungen, Dispositiv und Rechtsmittelbelehrung) gekleidet ist. Sowohl aus dem Dispositiv als auch aus den diesbezüglichen Erwägungen ergibt es sich sodann, dass der Beschluss direkt gestützt auf § 6 Abs. 1 und 2 des Polizeireglementes (und nicht in Anwendung bzw. in blosser Bestätigung der Beschlüsse des Gemeinderates U. vom 2. und 16. Juli 2001) als Reaktion auf das Verhalten des Paintballvereins p. am 25. Juli 2001 ergangen ist. Im Gegensatz zu den beiden Beschlüssen vom 2. und 16. Juli 2001 lässt es sich ausserdem klar erkennen, dass die angefochtene Verfügung sich nicht allgemein an jede Person, sondern direkt an den Paintballverein p. als die für den Spielbetrieb verantwortliche Organisationseinheit richtet. Hiefür spricht in Übereinstimmung mit der Beschwerdeführerin insbesondere die Nennung des Paintballvereins p. als Verfügungsadressat im Titel und Text des Beschlusses sowie dessen individuelle Zustellung an den als Vertreter des Vereins auftretenden U.N.. Überdies ergibt sich der individuelle Charakter des Beschlusses auch dadurch, dass dem Paintballverein p. vorgängig zum Beschluss das rechtliche

Gehör im Rahmen eines am 17. September 2001 mit zwei Vereinsmitgliedern geführten persönlichen Gespräches gewährt wurde.

Aufgrund der vorliegenden Umstände ist – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – im Weiteren von einer für die Einstufung als Verfügung genügenden Konkretisierung der Anordnung auszugehen. Wenn der Beschluss auch - zumindest vordergründig - insofern als zu abstrakt angesehen werden könnte, als er das Paintball-Verbot in seinem Dispositiv weder explizit räumlich (d.h. auf bestimmte Gelände bezogen), zeitlich noch sachlich beschränkt verhängt, so darf hieraus dennoch nicht abgeleitet werden, es würde damit kein bestimmter Sachverhalt geregelt. Vielmehr ergibt sich der Verzicht auf eine explizite räumliche und zeitliche Beschränkung in Übereinstimmung mit der Beschwerdeführerin dadurch, dass der Paintballverein p. seine Aktivitäten in der Vergangenheit immer wieder an anderen Orten in der Gemeinde U. und zu unregelmässigen Zeiten ausübte (...). Die Beschwerdeführerin hat damit grundsätzlich jederzeit und überall mit dem Auftreten des Paintballvereins p. rechnen müssen, was ein auf eine einzelne Parzelle und einen bestimmten Zeitpunkt bezogenes Verbot unweigerlich jeweils sofort wieder obsolet gemacht hätte. Entsprechend sah sich die Beschwerdeführerin veranlasst, für den Paintballverein p. quasi hinsichtlich jeder einzelnen für das Paintballspiel geeigneten Parzelle ein Verbot zu statuieren. Das flächendeckende Verbot stellt somit keinen unbestimmten, sondern vielmehr einen aus Praktikabilitätsgründen räumlich nicht näher bestimmbareren Akt dar. Aus den auch dem Paintballverein p. bekannten Anforderungen an den Betrieb des Paintballspiels ist es zudem klar, dass sich das Paintball-Verbot von vornherein auf die für das Paintballspiel geeigneten Flächen beschränkte.

Selbst wenn vorliegend davon ausgegangen würde, dass bezüglich der Qualifikation des gemeinderätlichen Beschlusses als Verfügung ein Grenz- bzw. Interpretationsfall vorläge, müsste die Möglichkeit einer direkten Anfechtung vorliegend angesichts des aktuellen Rechtsschutzinteresses gutgeheissen werden. So besteht seitens des Paintballvereins p. nach wie vor ein erhebliches Rechtsschutzinteresse, die materielle Zulässigkeit des über ihm schwebenden kom-

munalen Paintball-Verbotes durch die erstinstanzlich angerufene Beschwerdebehörde umfassend überprüfen zu lassen.

b) Zusammenfassend ist der Beschluss des Gemeinderates U. vom 17. September 2001 somit als beschwerdefähige Verfügung einzustufen. Da die Vorinstanz den Beschluss folglich zu Unrecht als Rechtssatz behandelte und ihn aus rein formellen Gründen aufhob, ohne auf das darin enthaltene Paintball-Verbot materiell einzugehen, ist der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben. Gleichzeitig ist die Angelegenheit zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. (...)

142 Gemeindeversammlung; nachträgliche Durchführung der vergessenen Hauptabstimmung ohne formellen Rückkommensantrag auf das Geschäft.

Entscheid des Departements des Innern vom 4. April 2002 in Sachen G.M. sowie A. und R.F gegen den Gemeinderat W.

Sachverhalt

An der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2001 wurde unter dem Traktandum 3 über den Verpflichtungskredit zur Sportanlage "Ländli" entschieden. Bei diesem Geschäft standen sich mehrere Varianten gegenüber, so dass nach dem Eventualprinzip abgestimmt wurde, bis eine Variante übrig blieb. Ohne jedoch über diese Variante in einer Hauptabstimmung entschieden zu haben, wurde die Verhandlung fortgesetzt. Nachdem dieses Versäumnis bemerkt worden war, kam man nach dem Traktandum 6 noch einmal auf den Verpflichtungskredit zur Sportanlage zurück und holte die Hauptabstimmung nach.

Mit separaten Eingaben vom 19. bzw. 20. Dezember 2001 reichen G. M. und das Ehepaar A. und R. F. Beschwerde ein und verlangen die Aufhebung bzw. die Wiederholung des unter Traktandum 3 gefällten Beschlusses. Zur Begründung bringen sie sinngemäss und im Wesentlichen vor, dass es nicht zulässig sei, eine Hauptabstim-