

licher Natur handelt, durch welche beispielsweise einem Privaten eine öffentlich-rechtliche Pflicht auferlegt wird. Diese Eigenschaft geht dem vorliegenden Beschluss des Gemeinderates ab. Als sich der Gemeinderat der Auffassung der Ortsplanungskommission anschloss, die erwähnten Parzellen seien nicht in die Wohnzone einzuzonen, hat er bloss seinen Willen kundgetan, die zukünftige Zonenordnung in diesem Sinne auszugestalten. Dem Beschluss kommt zur Zeit noch keine rechtliche Verbindlichkeit zu, da der Zonenplan weder aufgelegt noch von den Stimmberechtigten angenommen ist. Die Betroffenen werden im Rahmen des Einspracheverfahrens ihre Interessen wahrnehmen können.

RRB 10.6.1974

1032

Verfahren. Begriff der anfechtbaren Verfügung; Entgegennahme eines unzulässigen Rekurses als Aufsichtsbeschwerde; aufsichtsrechtliche Massnahmen (Art. 18 und Art. 30 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren; bGS 143.5).

J. E. steht seit vielen Jahren im Streit mit den Gemeindebehörden von B. In einem Brief an den Gemeinderat B. vom Mai 1981 kritisierte er die Amtsführung des Präsidenten der Vormundschaftskommission und ersucht um dessen Amtsenthebung. Trotz mehrfacher Reklamationen erhielt er zunächst keine Antwort.

Erst im November 1985 teilte ihm der Gemeinderat mit, das Gesuch um Amtsenthebung habe sich infolge Rücktritts des Betroffenen von selber erledigt; im übrigen lägen für eine unkorrekte Amtsführung keine Beweise vor. – Gegen diese Mitteilung erhob J. E. Rekurs beim Regierungsrat mit dem Begehren, die Angelegenheit sei «zur gebührenden und rechtskonformen Erledigung an den Gemeinderat B. zurückzuweisen».

Der Regierungsrat trat auf den Rekurs nicht ein, nahm ihn jedoch als Aufsichtsbeschwerde entgegen.

Aus den Erwägungen:

1. a) Der Gemeinderat B. hat in seinem Brief vom 21. November 1985 an J. E. dessen Schreiben vom 29. Mai 1981 beantwortet. Der Brief des

Gemeinderates B. enthält weder einen Beschluss noch eine Rechtsmittelbelehrung, was vom Empfänger bemängelt wird. Dennoch erhebt dieser dagegen mit Schreiben vom 24. November 1985 Beschwerde beim Regierungsrat. Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes vom 28. April 1985 über das Verwaltungsverfahren (bGS 143.5), das seit dem 1. Januar 1986 in Kraft ist, können Verfügungen, durch welche eine Sache materiell oder durch Nichteintreten erledigt worden ist, durch Rekurs weitergezogen werden. Nach der Praxis des Regierungsrates ist auf einen Rekurs bzw. eine Beschwerde nur dann einzutreten, wenn es sich beim angefochtenen Entscheid um einen rekurs- bzw. beschwerdefähigen Verwaltungsakt handelt (vgl. Appenzell A.Rh. Verwaltungspraxis, Heft XIII, Seite 351). Als rekursfähiger Verwaltungsakt ist ein obrigkeitlicher Akt zu verstehen, durch den konkrete Rechtsbeziehungen zwischen der Verwaltung und einzelnen Bürgern begründet, aufgehoben, abgeändert oder präzisiert werden. Die Verfügung regelt im Einzelfall ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise rechtsgestaltend oder feststellend (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, Seite 128 mit Hinweisen; Alfred Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, § 19, N. 3; Thomas Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich 1980, Seite 159). Für die Verfügung ist also begriffsnotwendig, dass sie verbindlich sein muss, im Gegensatz beispielsweise zur blossen Auskunft oder einem informellen Vorbescheid. Keine Verfügungen stellen demnach blosser Absichtserklärungen, Ankündigungen von Verfügungen sowie unverbindliche Vorbescheide dar (vgl. Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Basel und Stuttgart 1976, Band I, Seite 215; Kölz, a.a.O., § 19, N. 10). Ob es sich um eine anfechtbare Verfügung oder bloss um eine Auskunft handelt, muss im Einzelfall ermittelt werden. Die Rechtsmittelbelehrung gilt dabei als erhebliches Indiz für den Verfügungscharakter, auch wenn dieser nicht nach der äusseren Form, sondern schliesslich nur nach dem Inhalt einer behördlichen Anordnung beurteilt werden kann (vgl. BGE 100 Ib 432). So ist beispielsweise ein formloser Brief ohne Rechtsmittelbelehrung, aber mit verpflichtendem Inhalt, anfechtbar (vgl. Hans-Jürg Schär, Erläuterungen zum Gesetz vom 28. April 1985 über das Verwaltungsverfahren des Kantons Appenzell A.Rh., Teufen 1985, Art. 18, N. 6/7).

b) Der angefochtene Brief des Gemeinderates B. vom 21. November 1985 stellt keine rekursfähige Verfügung im Sinne der Erläuterungen in Buchstabe a) dar. Die Vorinstanz hat deshalb ihr Schreiben zu Recht weder mit «Beschluss» oder «Verfügung» betitelt noch mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. – Der Beschwerdeführer verlangte vom Gemeinderat B. die Amtsenthebung eines Behördemitglieds. Abgesehen davon, dass ein Gemeinderatskollegium einen vom Volk gewählten Behördevertreter nicht entlassen kann, ist der Betreffende anlässlich der Gesamterneuerungswahlen vom Frühjahr 1983 als Gemeinderat und Präsident der Vormundchaftskommission B. zurückgetreten. Das Begehren des Beschwerdeführers war demnach zum Zeitpunkt, als die Vorinstanz den angefochtenen Entscheid traf, bereits gegenstandslos. Der Gemeinderat konnte folgerichtig in seiner Mitteilung vom 21. November 1985 nur nochmals bestätigen, dass sich das Begehren des Beschwerdeführers schon längst von selbst erledigt habe, was einer blossen Auskunft gleichkommt.

2. a) Die Eingabe des J. E. vom 24. November 1985 an den Regierungsrat ist als Aufsichtsbeschwerde zu behandeln. Diese wurde bisher im ausser-rhodischen Verwaltungsrecht nirgends ausdrücklich erwähnt. Dennoch wurde sie nach ständiger Praxis des Regierungsrates zugelassen (vgl. Appenzell A. Rh. Verwaltungspraxis, Heft XVI, Seite 495 und 542). An und für sich bedarf die Aufsichtsbeschwerde im Gegensatz zu den eigentlichen Rechtsmitteln keiner besonderen gesetzlichen Grundlage. Insofern dient ihre Verankerung in Art. 30 des neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes ausschliesslich der Rechtssicherheit. Gemäss Art. 30 Abs. 1 kann gegen eine Verwaltungsbehörde jederzeit bei der ihr übergeordneten Behörde Aufsichtsbeschwerde erhoben werden, wenn kein Rekurs möglich ist. Damit wird in erster Linie der Zweck verfolgt, die Aufsichtsbehörde auf Pflichtverletzungen der ihnen unterstellten Amtsstellen und Behörden aufmerksam zu machen. Insofern ist die Aufsichtsbeschwerde mit der Anzeige oder Petition vergleichbar (vgl. Appenzell A. Rh. Verwaltungspraxis, Heft XIII, Seite 327; Imboden/Rhinow, a.a.O., Seite 1069; Fleiner-Gerster, a.a.O., Seite 236). Die Aufsichtsbeschwerde ist weder an bestimmte Formen noch Fristen gebunden (vgl. Hans-Jürg Schär, a.a.O., Art. 30, N. 5).

b) Nach der ständigen Praxis des Regierungsrates, die in Anlehnung an die Praxis in anderen Kantonen entwickelt wurde, führt eine Aufsichtsbeschwerde nur dann zu einem Einschreiten der Aufsichtsbehörde, wenn den gerügten Rechtsverletzungen eine bestimmte Schwere zukommt. Aufsichtsmassnahmen sollen also mit einer gewissen Zurückhaltung und

nur in Fällen angeordnet werden, in denen sie aus Gründen des öffentlichen Interesses erforderlich sind (vgl. Entscheid des Regierungsrates vom 30. März 1982 in Sachen H. R.; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1979, Seite 36f.; Fleiner-Gerster, a.a.O., Seite 236; Hans-Jürg Schär, a.a.O., Art. 30, N. 8ff.). Im vorliegenden Fall ist die ungebührlich lange Behandlungsdauer zu beanstanden. Vom eingeschriebenen Brief des J.E. bis zu dessen Beantwortung sind nicht weniger als vier-einhalb Jahre verstrichen. Dieser Zeitraum ist unverhältnismässig lang. Allerdings ist aufgrund der Akten unklar, ob und inwieweit der Beschwerdeführer zu dieser Verzögerung beigetragen hat. (...) Auch wenn die Vorinstanz mit ihrem Verhalten keine Vorschriften verletzt hat, ist die speditiv Behandlung solcher einfacher Anfragen im Interesse beider Partner und auch im Sinne eines guten Einvernehmens zwischen Bürger und Staat dringend zu empfehlen.

c) Der Aufsichtsbehörde stehen verschiedene aufsichtsrechtliche Massnahmen zur Verfügung, deren Auswahl sie nach freiem Ermessen trifft. In Frage kommen Massnahmen wie die Erteilung von verbindlichen, konkreten Weisungen, disziplinarische Massnahmen, eigenes Handeln der Aufsichtsbehörde sowie die Aufhebung von Verfügungen (vgl. Hans-Jürg Schär, a.a.O., Art. 30, N. 12). Der Gemeinderat B. ist einzuladen, solche Anfragen inskünftig wesentlich speditiver zu behandeln, wobei auch vom direkt Betroffenen ein kooperatives Verhalten erwartet werden muss. Der konkrete Zeitbedarf hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles ab.

RRB 11.5.1986

1033

Verfahren. Nichtigkeit der von einer unzuständigen Behörde erlassenen Verfügung (Art. 2 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren; bGS 143.5).

Nach Art. 2 des Gesetzes über den Sonntagsladenschluss (bGS 822.31) können die *Gemeinderäte* für bestimmte Geschäfte und für Apotheken die Offenhaltung an Sonntagen bewilligen. Es geht bei dieser klaren Kom-