

1. Verwaltungsverfahren

1323

Verfahren. Rechtsnatur der Allgemeinverfügung; Erlassform.

1. Die Allgemeinverfügung ist eine Rechtsform zwischen Rechtsatz und Verfügung. Wie die Verfügung regelt sie einen konkreten Fall, doch im Unterschied zu dieser richtet sie sich an eine unbestimmte Zahl von Personen was die Allgemeinverfügung mit dem Rechtssatz gemein hat, wobei sie rechtlich regelmässig wie eine gewöhnliche Verfügung behandelt wird (*Häfelin/Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, N,738/739).

a) Eine unbestimmte Zahl von Personen liegt dann vor, wenn sich eine Anordnung an einen geschlossenen oder offenen Kreis von nicht individuell bestimmten Adressaten richtet (vgl. *Hans-Jürg Schär*, Erläuterungen, Gesetz über das Verwaltungsverfahren des Kantons Appenzell A.Rh., Teufen 1985, Art. 18-29 N 24; ZBI 85/1984, S. 440). Vorliegend wendet sich die Änderung der Kehrrichtabfuhr-Tour an alle aktuellen wie auch zukünftigen Anwohner einzelner Sackgassestrassen. Eine individuelle Bestimmbarkeit der betroffenen Personen erscheint nicht möglich. Die erste Voraussetzung für eine Allgemeinverfügung ist damit erfüllt.

b) Eine Anordnung regelt dann einen konkreten Fall, wenn sie Rechte oder Pflichten der Adressaten mit Bezug auf bestimmte Sachen zum Inhalt hat, wenn mit anderen Worten ihr Anordnungsobjekt bestimmt ist. Anordnungsobjekt ist jene Sache, welche Gegenstand der den Adressaten auferlegten Rechte oder Pflichten bildet. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Anordnungsobjekt bildenden Sachen nicht nur objektiv-logisch, sondern auch individuell bestimmbar sein müssen (vgl. *Hans-Jürg Schär*, a.a.O., Art. 18-29 N 24, ZBI 85/1984, S. 444 f., BGE 119 Ia 151, 112 Ib 252).

Entgegen der Auffassung des Gemeinderates ergibt sich die für Allgemeinverfügungen notwendige Konkretetheit des Sachverhaltes nicht bereits aus dem Umstand, dass es sich vorliegend um Sackgassstrassen handelt. Diese Anordnungsobjekte sind zwar aufgrund objektiver Kriterien logisch bestimmbar, nicht aber genau umschrieben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die genau umschriebene Bezeichnung des Sachverhaltes erst mit der namentlich genannten Aufzählung der gewünschten Anordnungsobjekte gegeben (vgl. BGE 119 Ia 151, 112 Ib 252 f.). Dies trifft auf die Änderung der Kehrichtabfuhr-Tour in bezug auf die namentlich aufgeführten 18 Sackgassstrassen zu. Damit ist auch die zweite Voraussetzung erfüllt. Die besagte Änderung bedarf mithin einer Allgemeinverfügung.

2. In welcher Form eine Allgemeinverfügung zu erlassen ist, wird im kantonalen Gesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; bGS 143.5) nicht erwähnt. Allgemeinverfügungen werden grundsätzlich nach den für Rechtssätze geltenden Regeln bekanntgemacht (vgl. ZBI 85/1984, S. 450; ZBI 86/1985, S. 88). Im Unterschied zur generell-abstrakten Norm braucht die Allgemeinverfügung jedoch nicht in einer Gesetzessammlung veröffentlicht zu werden, um Rechtsverbindlichkeit zu erlangen (vgl. *Häfelin/Müller*, a.a.O., N 254). Es genügt bereits eine Publikation im Amtsblatt (vgl. *Hans-Jürg Schär*, a.a.O., Art. 11 N 19, ZBI 85/1984, S. 450), was im übrigen für den vorliegenden Fall auch aus dem zu diesem Zeitpunkt noch in Kraft befindlichen Abfallreglement der Gemeinde hervorgeht. Nach Art. 10 dieses Reglementes werden die Anzahl der Abfuhr Touren, die Abfuhr Tage, die Sammelrouten und -zeiten der Einwohnerschaft in den amtlichen Publikationsorganen bekanntgegeben.

Die am 12. März 1993 erfolgte Orientierung der Anwohner der betroffenen Sackgassstrassen mittels nichteingeschriebenem Brief und ohne Rechtsmittelbelehrung vermochte eine solche amtliche Ausschreibung nicht zu ersetzen. Wohl kann bei einer Individualverfügung über eine fehlerhafte Eröffnung hinweggesehen werden, wenn klar ist, dass der Verfügungsadressat vom Inhalt der Verfügung Kenntnis erhalten hat und dass er die Voraussetzungen und Modalitäten des in Frage stehenden Rechtsmittels tatsächlich kannte. Bei Anordnungen von der Art einer Allgemeinverfügung besteht eine solche Heilungsmöglichkeit wegen des unbestimmten Adressatenkreises nicht (vgl.

ZBI 86/1985, S. 90). Vielmehr konnte die Änderung der Kehrriichtabfuhr-Tour auf den 1. April 1993 wegen der fehlenden formrichtigen Veröffentlichung keine Rechtswirkung entfalten (vgl. ZBI 87/1986, S. 42). Diese Allgemeinverfügung ist durch die Unterlassung der amtlichen Ausschreibung mit einem Nichtigkeitsgrund behaftet (vgl. ZBI 86/1985, S. 90) und damit so zu behandeln, wie wenn sie gar nie bestanden hätte (vgl. *Häfelin/Müller*, a.a.O., N 768). Demzufolge sind die auf den 1. April 1993 eingetretenen Änderungen des Kehrriichtabfuhr-Tourenplanes absolut unwirksam.

Entscheid Umweltschutz- und Energiedirektion vom 24.6.1998