

Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht¹

1. Begriff

Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er ist für die Beziehungen unter Privaten wie für das Verhältnis zwischen Gemeinwesen und den Privaten elementar, gilt jedoch auch im Verhältnis zwischen Gemeinwesen. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht nehmen.

2. Rechtsgrundlage

Treu und Glauben als fundamentales Prinzip unserer Rechtsordnung ist nicht neu. Als allgemein geltendes Rechtsprinzip existierte es bereits in Art. 2 ZGB. Nun ist es in Art. 5 Abs. 3 BV ausdrücklich auf Verfassungsebene verankert worden.

Treu und Glauben als verfassungsmässiges Recht der Bürger im Sinne eines Grundrechts ist in Art. 9 BV verankert. Während also Art. 5 Abs. 3 BV eher programmatischer Art ist, enthält Art. 9 BV den eigentlichen grundrechtlichen Anspruch des Einzelnen auf staatliches Handeln nach Treu und Glauben.

Art. 44 BV hält explizit fest, dass der Grundsatz von Treu und Glauben ebenfalls im Rechtsverkehr zwischen Gemeinwesen gilt.

3. Teilgehalte Übersicht

Der Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich im Verwaltungsrecht v.a. in zweifacher Hinsicht aus:

- in der Form des sog. Vertrauensschutzes verleiht er den Privaten Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Der Vertrauensschutz will im Sinne der Rechtsstaatsidee die Privaten gegen den Staat schützen.
- Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den Behörden als auch den Privaten, sich in ihren öffentlichrechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. In dieser Ausgestaltung bindet das Prinzip von Treu und Glauben also nicht nur den Staat sondern auch den Privaten und ebenso die verschiedenen Gemeinwesen in ihrem Rechtsverkehr untereinander.

¹ Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. A., Zürich 2002, S. 128 ff.; Forstmoser/Schluep, Einführung in das Recht, 2.A., Bern 1998, S. 206 ff.; Schumacher, Einführung in die schweizerische Rechtsordnung, Zürich 1998, S. 87 ff.; Tschannen/Zimmerli/Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 112 ff.; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, S. 233 f.

4. Grundsatz des Vertrauensschutzes

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. In Zusammenhang mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes steht auch das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden gegenüber des Privaten.

4.1. Abgrenzung zur Rechtssicherheit

Vertrauensschutz und Rechtssicherheit wollen gleichermaßen das Vertrauen in das Recht schützen. Insofern verfügen sie über vergleichbare Ziele.

Unterschiede bestehen in der Qualität des vorausgesetzten Vertrauens:

- Die Rechtssicherheit schützt das generelle Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Beständigkeit des Rechts und in die Voraussehbarkeit der Rechtsentwicklung. Sie bezieht sich auf objektive Interessen des Kollektives.
- Der Grundsatz des Vertrauensschutzes schützt das individuelle Vertrauen einzelner Bürger in eine konkretisierte Rechtslage. Er hat subjektive Interessen Einzelner zum Gegenstand.

4.2. Verhältnis zum Gesetzmässigkeitsprinzip

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes kann im Einzelfall gebieten einen Rechtssatz nicht anzuwenden; das Gesetzmässigkeitsprinzip hingegen erwartet, dass ein gültiger Rechtssatz lückenlos durchgesetzt wird. Vertrauensschutz und Gesetzmässigkeitsprinzip stehen somit in einem Spannungsverhältnis zueinander.

Nötigenfalls muss zwischen dem Vertrauensschutz und dem Gesetzmässigkeitsprinzip abgewogen werden. Grundsätzlich geht das Gesetzmässigkeitsprinzip vor, denn:

- hinter dem Gesetz steht ein demokratischer Entscheid;
- das Gesetz gewährleistet am ehesten Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit;
- die Durchführung des Gesetzes dient im Allgemeinen einem breiteren Interesse.

Dies schliesst nicht aus, dass in bestimmten Einzelfällen die Vertrauensschutzinteressen überwiegen können.

4.3. Voraussetzungen des Vertrauensschutzes Überblick

- Vertrauensgrundlage
- Vertrauen in das Verhalten der Behörde
- Vertrauensbetätigung
- Abwägung zwischen dem Interesse am Vertrauensschutz und entgegenstehenden öffentlichen Interessen

Rechtsfolge: Durchbrechung Legalitätsprinzip

4.4. Vertrauensgrundlage

Der Vertrauensschutz bedarf zunächst eines Anknüpfungspunktes. Es muss ein Vertrauenstatbestand vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Vertrauensgrundlagen schaffen können potentiell alle staatliche Gewalten, d.h. sowohl rechtsanwendende wie rechtssetzende Organe.

Bsp. Verfügungen, Entscheide, Verwaltungsverträge, Auskünfte und Zusagen, Rechtssetzungsakte, Raumpläne, Duldung eines rechtswidrigen Zustandes.

Bsp.

- 2 Jahre nach Erlass eines Zonenplanes erfolgt eine Änderung des Planes, ohne dass gewichtige Gründe dafür vorliegen würden. -> Verstoss gegen das Interesse an der Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Beständigkeit des Planes.
- UmweltschutzG wird dahingehend geändert, dass Bauten und Anlagen neue Immissionsgrenzwerte per sofort mit der Inkrafttretung des Gesetzes einhalten müssen. Das Vertrauensprinzip kann auch angerufen werden, wenn die Privaten eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die geltende Rechtslage getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Hier gibt das Vertrauensprinzip u.U. Anspruch auf eine angemessene Übergangsfrist. Vgl. Art. 13 und 14 LSV Ungleichbehandlung von Neubauten und bestehenden Bauten betreffend Immissionenschutz.
- In den Entscheiden von Behörden und Gerichten wird regelmässig erklärt, welche Rechtsmittel gegen den Entscheid angestrengt werden können, welches die zuständige Instanz für den Weiterzug ist und innert welcher Frist vorgegangen werden muss (sog. Rechtsmittelbelehrung). Darauf darf sich der Adressat i.d.R. verlassen. Es soll ihm daher nicht zum Nachteil erwachsen, wenn er seine Beschwerde im Vertrauen auf eine falsche Rechtsmittelbelehrung zu spät oder bei der falschen Instanz einreicht.

4.5. Vertrauen in das Verhalten der Behörde

Auf Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht hätte kennen sollen. Wer die Fehlerhaftigkeit kennt, kann nicht in guten Treuen davon ausgehen, dass die durch den Staat erweckten Erwartungen erfüllt werden. Ein berechtigtes Vertrauen ist auch denjenigen abzusprechen, welche die Mangelhaftigkeit der Vertrauensgrundlage bei gehöriger Sorgfalt hätten kennen müssen. Dabei ist auf die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf die Vertrauensgrundlage berufenden Person abzustellen. Bei einem RA bsp. Dürfen erhöhte Rechtskenntnisse vorausgesetzt werden. Er muss grundsätzlich die Unrichtigkeit einer Rechtsmittelbelehrung kennen. Baufachleute müssen Bescheid wissen über Hindernisse, die einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen entgegenstehen.

4.6. Vertrauensbetätigung

I.d.R. kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Dies ist u.a. der Fall, wenn aufgrund einer behördlichen Zusage Investitionen vorgenommen worden sind.

Bsp.

- Einem Lehrer wird zugesichert, dass er eine Ausnahmegewilligung zur Wohnsitznahme in einem andern Kanton erhält, worauf dieser ein Haus in diesem Kanton kauft.
- Aufgrund eines Vorentscheid des zuständigen Baudepartementes bezüglich der Zulässigkeit des Überbauung verschiedener Parzellen kaufte die Investorin AG die betreffenden Parzellen.

4.7. Interessenabwägung

Selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt sind, können sich Private nicht darauf berufen, falls ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht. Die Interessenabwägung bleibt vorbehalten und bildet eine Schranke des Vertrauensschutzes. Unter Umständen kann bei überwiegenden öffentlichen Interessen aber ein finanzieller Ersatz des Vertrauensschutzes in Betracht kommen.

Bsp.

- Die P. AG beabsichtigte, ein in einer Genfer Gemeinde gelegenes Grundstück zu erwerben, auf welchem sie Miet- und Geschäftsräumlichkeiten einrichten wollte. Für die Erteilung einer Bewilligung war vorgängig eine Umzonung erforderlich. Die P. AG ersuchte daher im Jahr 1971 das Baudepartement um einen Vorentscheid über das projektierte Bauvorhaben. Dieser Vorentscheid fiel positiv aus, worauf die P. AG das betreffende Grundstück kaufte. Das Baudep. Arbeitete in der Folge zusammen mit der P. AG mehrere Überbauungsvarianten aus. 1974 erwarb die P. AG ein weiteres Grundstück, das in den Überbauungsplan eingeschlossen war. 1975 beschloss der Staatsrat des Kantons Genf jedoch, wegen eines in der Nähe geplanten Nationalstrassenausbaus keine Umzonungen mehr vorzunehmen. Das BGer lehnte eine staatsrechtliche Beschwerde der P. AG ab, obwohl es anerkannte, dass das Verhalten der Behörde den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt hatte. Es ging davon aus, dass im konkreten Fall das öffentliche Interesse am Ausbau der Nationalstrasse die privaten Interessen der P. AG überwog und dass es unvernünftig gewesen wäre, einen Bau zu bewilligen, der später vielleicht wieder hätte abgebrochen werden müssen.

4.8. Unrichtige behördliche Auskünfte insbesondere

Der Schutz der Privaten vor unrichtigen behördlichen Auskünften stellt einen praktisch besonders wichtigen Anwendungsfall des Vertrauensschutzes dar.

4.8.1. Voraussetzungen

- Eignung der Auskunft zum Begründen von Vertrauen

Nicht jede behördliche Auskunft taugt als Vertrauensbasis. Notwendig ist eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit; eine lediglich vage Auskunft oder ein Hinweis auf die bisherige Praxis genügt nicht. Unmassgeblich ist die Form der Auskunft; auch mündliche Auskünfte können verbindlich sein.

- **Zuständigkeit der auskunftserteilenden Behörde**
Soweit nicht eine besondere Regelung vorliegt, schliesst die Kompetenz zum Entscheid auch diejenige zur Auskunftserteilung ein. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes genügt es, dass Private in guten Treuen annehmen durften, die Behörde sei zur Erteilung der Auskunft befugt.
- **Vorbehaltlosigkeit der Auskunft**
- **Unrichtigkeit der Auskunft nicht erkennbar**
- **Nachteilige Disposition aufgrund der Auskunft.**
- **Keine Änderung des Sachverhaltes oder der Rechtslage**
- **Überwiegen des Interesses am Schutz des Vertrauens in die unrichtige Auskunft gegenüber dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung**

Bsp.

Privatunterhaltener und genutzter Schiessstand überschreitet Immissionsgrenzwerte. Die zuständige Vollzugsbehörde versichert privatem Schützenverein, dass Erleichterungen bei der Sanierungspflicht gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. b (Gesamtverteidigung) gewährt werden können.

5. Verbot widersprüchlichen Verhaltens

Die Verwaltungsbehörden dürfen sich gegenüber anderen Behörden oder Gemeinwesen sowie Privaten nicht widersprüchlich verhalten. Sie dürfen insb. einen einmal eingenommenen Standpunkt in einer bestimmten Angelegenheit nicht ohne sachlichen Grund wechseln.

Widersprüchliches Verhalten der Behörden verletzt das Prinzip von Treu und Glauben. Wenn Private auf das ursprüngliche Verhalten der Behörde vertraut haben, stellt widersprüchliches Verhalten dieser Behörde eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzipes dar.

Bsp.

- **Veranlasst die Steuerbehörde einen Steuerpflichtigen durch Zusicherung von Straflosigkeit zur Selbstanzeige wegen Steuerhinterziehung, so darf sie in der Folge keine Strafsteuer erheben.**
- **Erteilt eine Behörde eine Bewilligung (z.B. Baubewilligung), darf sie nicht andern tags ohne triftigen Grund die Bewilligung widerrufen.**

Auch die Privaten sind im Rechtsverkehr mit den staatlichen Behörden an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden. Widersprüchliches Verhalten der Privaten findet keinen Rechtsschutz.

Bsp.

- **Widersprüchlich handelt ein Privater, der in einem Beschwerdeverfahren, um die Verletzung eines prozeduralen Grundrechtes (z.B. Anspruch auf rechtliches Gehör oder auf eine öffentliche Verhandlung) weiss, das Verfahren aus prozesstaktischen Gründen aber seinen Fortgang nehmen lässt und die Rüge erst im Fall eines ungünstigen Ausgangs vorbringt. In diesem Fall ist die Rüge der Grundrechtsverletzung verwirkt.**

6. Verbot des Rechtsmissbrauchs

Hier geht es um den Fall, dass jemand zwar streng nach Gesetz ein Recht hat. Man empfindet es aber als ungerecht, wenn er sein Recht ausübt. Man wirft ihm vor, er missbrauche sein Recht. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will. Rechtsmissbräuchlich können sowohl Private als auch staatliche Behörden handeln.

Bsp.

- Die aargauische Gemeinde H. kannte im Jahr 1963 kein Baubewilligungsverfahren, erliess in diesem Jahr aber eine Bauordnung, die vorsah, dass für alle Neubauten eine Bewilligung einzuholen war. 2 Tage vor Inkrafttreten nahm X. die Bauarbeiten an einem Wohnblock auf. Es blieb allerdings bei sehr geringfügigen Arbeiten, die zudem nur an wenigen Tagen erfolgten und rasch wieder eingestellt wurden. Der Aufforderung der Gde eine Baubewilligung einzuholen, kam X. nicht nach, sondern machte geltend, der Baubewilligungspflicht nicht zu unterstehen.
- Die Fremdenpolizei des Kantons X. verweigerte einem Ausländer die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, obwohl er sich mit einer Schweizerin verheiratet hatte. Die Fremdenpolizei stellte fest es liege eine Scheinehe vor.