

Kirchliches Personalrecht. Art. 7 Abs. 1 und 2, Art. 105a KV. Art. 19 Abs. 1 Organisationsstatut der Evangelisch-Reformierten Landeskirche Uri vom 1. Juli 2014. Art. 39 Abs. 3 Kirchenordnung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche Uri vom 7. Mai 2007. Art. 71 Abs. 1 PV. Anwendbare Gerichtsbarkeit und anwendbares Verfahrensrecht im kirchlichen Personalrecht. Die Evangelisch-Reformierte Landeskirche Uri ist von Verfassungs wegen eine selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie ordnet ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung selbstständig. Das Handeln der Landeskirchen untersteht der Rechtskontrolle des Kantons. Die Verfassung sieht nebst der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Die kirchliche Gesetzgebung hat sich im Rahmen der Verfassung zu bewegen. Welcher Gerichtsbarkeit kirchliche Angelegenheiten unterstehen, kann nicht allein von der Zuordnung in der kirchlichen Gesetzgebung abhängen, sondern leitet sich aus der Verfassung ab. Die Zuordnung in der kirchlichen Gesetzgebung bildet nur ein Indiz, zu welchem noch andere Aspekte hinzutreten müssen. Im konkreten Fall Zuordnung der betreffenden Angelegenheit (Kündigung eines Arbeitsverhältnisses einer Pfarrperson) zum öffentlichen Recht nach der Funktionstheorie. Der von der Landeskirche vertretenen Ansicht, der Zivilprozessweg sei zu beschreiten, konnte nicht gefolgt werden. Sodann Anwendbarkeit der kantonalen Personalverordnung in verfahrensrechtlicher Hinsicht bejaht (Bestätigung der Rechtsprechung). Über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit der Pfarrperson ist demnach eine personalrechtliche Verfügung zu erlassen. Die bereits erfolgten Kündigungsschreiben der Landeskirche stellten nach Ansicht des Gerichts zwar durchaus Verfügungen dar. Diese waren aber mit so qualifizierten Mängeln behaftet, dass sie nichtig waren. Die vorinstanzliche Beurteilung, wonach im konkreten Fall über die Kündigung noch keine Verfügung ergangen und die Rechtsverweigerungsbeschwerde deshalb gutzuheissen sei, war im Ergebnis zu bestätigen. Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Obergericht, 10. Januar 2020, OG V 19 47

Aus den Erwägungen:

3. Strittig ist die Beurteilung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin müsse in der konkreten personalrechtlichen Streitigkeit (Kündigung) eine personalrechtliche Verfügung erlassen.

c) Die Beschwerdeführerin ist als Landeskirche eine selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 7 Abs. 1 und 2 KV). Sie ordnet ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung selbstständig (Art. 8 Abs. 1 KV). Sie erlässt für sich ein Organisationsstatut, das vom Regierungsrat zu genehmigen ist (Art. 8 Abs. 3 KV). Ihr Handeln untersteht der Rechtskontrolle durch den Staat (Art. 8 Abs. 4 KV).

d) Die Beschwerdeführerin hat gestützt auf ihre grundsätzliche Organisationsautonomie verschiedene Regelwerke erlassen. Mit Inkrafttreten am 1. Juli 2014 erliess die Beschwerdeführerin das Organisationsstatut vom 19. Mai 2014 (nachfolgend: Organisationsstatut). Daneben besteht als weitere gesetzliche Grundlage die Kirchenordnung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche Uri vom 7. Mai 2007 (nachfolgend: Kirchenordnung). Zudem hat der Kirchenrat der Beschwerdeführerin ein Reglement für das Arbeitsverhältnis der Pfarrpersonen der Evangelisch-Reformierten Landeskirche Uri beschlossen und per 1. Juni 2016 in Kraft gesetzt (nachfolgend: Arbeitsreglement).

e) Die kantonale Verfassung sieht nebst der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 104 und Art. 105) die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor (Art. 105a). Die kirchliche Gesetzgebung hat sich im Rahmen der Verfassung zu bewegen. Welcher Gerichtsbarkeit kirchliche Angelegenheiten unterstehen, kann daher nicht allein von der Zuordnung in der kirchlichen Gesetzgebung abhängen, sondern leitet sich aus der Verfassung ab. Es verhält sich ähnlich wie beim Verhältnis der kantonalen zur Bundesgesetzgebung. Nach der bundegerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 82 lit. a BGG ist nicht schon allein deshalb auf den öffentlich-rechtlichen Charakter einer Angelegenheit zu schliessen, weil der kantonale Gesetzgeber den Rechtsweg an die verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz und das Verwaltungsgericht und nicht an die Zivilgerichte vorgesehen hat; die Zuordnung bildet nur, aber immerhin, ein Indiz, zu welchem noch andere Aspekte hinzutreten müssen (BGE 2C_807/2010 vom 25.10.2011 E. 2.6). Anders gesagt, ist nicht allein deshalb auf den öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Charakter einer Angelegenheit zu schliessen, weil der untergeordnete (in casu kirchliche) Gesetzgeber den einen oder anderen Rechtsweg vorsieht. Die Zuordnung durch den (untergeordneten) Gesetzgeber bildet nur, aber immerhin, ein Indiz für den Charakter der zu beurteilenden Massnahme und führt erst unter Berücksichtigung anderer Aspekte zur Beantwortung der Frage, ob eine Angelegenheit dem öffentlichen Recht oder dem Zivilrecht zuzuordnen ist.

f) Für die Frage, ob ein Rechtsstreit dem öffentlichen Recht oder dem Zivilrecht zuzurechnen ist, hat die Lehre und Rechtsprechung verschiedene Theorien entwickelt, nach welchen dies im Einzelfall bestimmt werden kann. Es wird insbesondere unterschieden, ob die anwendbaren Rechtssätze ausschliesslich oder vorwiegend private oder öffentliche Interessen wahrnehmen (Interessentheorie), die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder die Ausübung einer öffentlichen Tätigkeit regeln (Funktionstheorie) oder den Staat gegenüber dem Privaten als übergeordneten Träger von Hoheitsrechten erscheinen lassen (Subordinationstheorie). Keiner dieser Theorien kommt a priori ein Vorrang zu. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu prüfen, welches Abgrenzungskriterium den konkreten Gegebenheiten am besten gerecht wird (BGE 2C_58/2009 vom 04.02.2010 E. 1.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 223 ff.).

g) Die Beschwerdeführerin ist von Verfassungs wegen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ihr steht eine erhebliche Organisationsautonomie und grundsätzlich Hoheitsgewalt zu (vergleiche BGE 108 Ia 84 E. 1a; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1633). Durch ihre von Verfassungs wegen eingeräumte Stellung bildet die Beschwerdeführerin neben dem weltlichen ein separates, kirchliches Gemeinwesen. Wie das weltliche Gemeinwesen nimmt die Beschwerdeführerin über die Individualinteressen ihrer Mitglieder reichende Interessen, somit öffentliche Interessen, wahr. So fördert sie gemäss Art. 1 Abs. 2 Organisationsstatut die Pflege des evangelischen Glaubens, die Verkündigung des Evangeliums und die Gemeinschaft ihrer Mitglieder. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Beschwerdeführerin auf qualifiziertes Personal angewiesen. Dabei haben insbesondere die Pfarrpersonen innerhalb der Beschwerdeführerin eine zentrale Funktion. Der Pfarrer oder die Pfarrerin versieht seine oder ihre Aufgabe nach den Grundsätzen der Kirchenordnung. Ihnen ist die Verkündigung des Evangeliums anvertraut. (Ziff. 3.5 Arbeitsreglement). Sie halten die Predigt (Art. 17 Abs. 1 Kirchenordnung) und haben zahlreiche weitere geistliche Aufgaben gemäss Kirchenordnung. Die Anstellung der Pfarrpersonen respektive ihre Tätigkeit im Rahmen des Arbeitsverhältnisses ist somit untrennbar mit der Erfüllung der Aufgaben gemäss Art. 1 Abs. 2 Organisationsstatut und damit mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben verbunden. Ausdrücklich sieht Art. 19 Abs. 1 Organisationsstatut demgemäss vor, dass die Arbeitsverhältnisse zwischen der Beschwerdeführerin und den Pfarrpersonen öffentlich-rechtlicher Natur sind. Gemäss der Funktionstheorie, welche hier im Vordergrund steht, und der ausdrücklichen Bestimmung im Organisationsstatut, welche als Indiz gewertet werden kann, ist das Rechtsverhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und den von ihr angestellten Pfarrpersonen dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Die vorinstanzliche Beurteilung, wonach die vorliegende Angelegenheit dem öffentlichen Recht zugehöre und sich der Rechtsschutz nach dem öffentlichen Recht richte, ist insofern nicht zu beanstanden.

4. a) Ist die Streitigkeit dem öffentlichen Recht zugeordnet, stellt sich die Folgefrage, wie die Streitigkeit innerhalb des öffentlichen Verfahrensrechts einzuordnen respektive welcher Rechtsweg innerhalb des öffentlichen Verfahrensrechts einzuschlagen ist. Die Vorinstanz erwägt mit Bezug auf die obergerichtliche Rechtsprechung, die kantonale Personalverordnung (PV, RB 2.4211) beziehe sich zwar nur auf Arbeitsverhältnisse der Kantonsverwaltung. Indessen sei aufgrund des Verweises in der Kirchenordnung die PV zumindest in verfahrensrechtlicher Hinsicht sinngemäss anzuwenden. Demgemäss sei die Beschwerdeführerin verpflichtet, über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit der Beschwerdegegnerin eine personalrechtliche Verfügung zu erlassen. Dies sei bisher nicht geschehen, weil die bisherigen Mitteilungen der Beschwerdeführerin betreffend Kündigung deshalb keine Verfügungen gewesen seien, weil die Beschwerdeführerin mit ihrer Haltung, es sei der Zivilweg massgebend, keine hoheitliche Anordnungen habe treffen wollen.

b) Die Beschwerdeführerin bekräftigt, es sei das Obligationenrecht und die Zivilprozessordnung anzuwenden. Der von der Vorinstanz zitierte Obergerichtsentscheid sei auf einen altrechtlichen Arbeitsvertrag bezogen gewesen. Die Verfahrensordnung habe in der Zwischenzeit geändert.

c) Dass in der vorliegenden Sache nicht der Zivilprozessweg, sondern der öffentlich-rechtliche Rechtsweg greift, wurde schon aufgezeigt. Zu prüfen bleibt, ob an der Beurteilung im angesprochenen Obergerichtsentscheid festgehalten werden kann. Im Entscheid OG V 15 42 vom 10. März 2017, der ebenfalls eine personalrechtliche Angelegenheit der Beschwerdeführerin betraf, führte das Obergericht aus (E. 1d), nebst dem Organisationsstatut, welches grundsätzlich für die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse der Pfarrpersonen auf das Obligationenrecht verweise, bestehe die nach wie vor in Kraft stehende Kirchenordnung. Diese verweise in Art. 39 Abs. 3 auf die kantonale Personalverordnung (PV). Zumindest in verfahrensrechtlicher Hinsicht ergebe sich, dass im kirchlichen Dienstrecht die PV mit den dortigen Rechtsschutzbestimmungen kraft Verweises sinngemäss weiterhin gelten würde. Es sei deshalb in streitigen Personalangelegenheiten eine personalrechtliche Verfügung im Sinne der PV zu erlassen.

d) Die Beschwerdeführerin vermag nichts vorzubringen, weshalb von dieser Rechtsprechung abzurücken wäre. Ihr Hinweis, die Rechtslage habe sich geändert, geht fehl. Das heutige Organisationsstatut trat am 1. Juli 2014 in Kraft und war bereits zum Zeitpunkt des zitierten Entscheides Grundlage der Beurteilung. Zwar hat das Organisationsstatut mit Wirkung per 1. Januar 2019 Änderungen erfahren. Aus dem Entscheid des Obergerichts a.a.O. ergibt sich aber, dass der hier massgebende Art. 19 Organisationsstatut bereits damals den von der Beschwerdeführerin heute ins Feld geführte Verweis auf das Obligationenrecht enthalten hat. Eine relevante Änderung des Rechts ist insofern nicht auszumachen. So oder anders aber ist die zitierte Rechtsprechung des Obergerichts auch im Lichte der aktuellen Rechtsgrundlagen nach wie vor zutreffend. Die Beschwerdeführerin macht geltend, durch den Verweis auf das Obligationenrecht sei auch der Zivilrechtsweg respektive die Zivilprozessordnung anzuwenden. Wie bereits dargelegt, ist dieser Sichtweise die Grundlage entzogen. Im Organisationsstatut finden sich darüber hinausgehend keine Verfahrensbestimmungen. Solche sind aber in der nach wie vor gültigen Kirchenordnung enthalten, indem dort für personalrechtliche Angelegenheiten auf die PV verwiesen wird. Damit bleibt die PV in verfahrensrechtlicher Hinsicht massgebend. Zu ergänzen ist, dass auch ohne diesen Verweis nicht einfach folgen würde, dass der Zivilrechtsweg geöffnet würde. Vielmehr wäre zu prüfen, ob diesfalls die VRPV (Art. 1 Abs. 1 lit. a) oder – im Sinne der Lückenfüllung – die PV dennoch anwendbar wäre. In jedem Fall würden die öffentlich-rechtlichen Verfahrensgarantien, namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör, gelten.

5. a) Kommt bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis keine Einigung zu Stande, erlässt die Anstellungsbehörde eine personalrechtliche Verfügung (Art. 71 Abs. 1 PV).

Insbesondere die Kündigung des Arbeitsverhältnisses ist mittels personalrechtlicher Verfügung auszusprechen. Vor Erlass der Verfügung ist das rechtliche Gehör zu gewähren und die Kündigung ist schriftlich zu begründen (Art. 16 Abs. 3 PV). Die Kündigung durch den Kanton setzt einen sachlich zureichenden Grund voraus (Art. 16 Abs. 1 PV). Die Vorinstanz wendet diese Grundsätze sinngemäss an, was nach dem bisher Erwogenen nicht zu beanstanden ist.

b) Die Vorinstanz gelangt zum Schluss, die bisherigen Mitteilungen der Beschwerdeführerin seien keine Verfügungen im Sinne des Personalrechts gewesen. Weil bisher keine personalrechtliche Verfügung über die Kündigung ergangen sei und sich die Beschwerdeführerin offen weigere eine solche zu erlassen, sei das Rechtsmittel als Rechtsverweigerungsbeschwerde gutzuheissen. Das Gericht teilt die Auffassung der Vorinstanz, die bisherigen Schreiben seien keine Verfügungen gewesen, zwar nicht. Im Ergebnis ist die vorinstanzliche Beurteilung aus den nachfolgenden Gründen dennoch nicht zu beanstanden.

c) Als Verfügung gelten instanzabschliessende, hoheitliche Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und die Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründen, ändern oder aufheben (Art. 73 Abs. 2 PV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. a VRPV). Massgebend ist ein materieller Verfügungsbegriff. Das heisst, dass sich die Frage, ob im Einzelfall eine Verfügung vorliegt, nach ihrem Gehalt und nicht nach dem Wortlaut oder dem Erscheinungsbild entschieden wird (BGE 5A_312/2013 vom 01.07.2013). Auch eine den Formvorschriften widersprechende Verfügung ist grundsätzlich eine Verfügung; Formfehler führen grundsätzlich nicht zum Wegfall des Verfügungscharakters (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 872). Im Entscheid OG V 16 36 vom 27. Januar 2017 (publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2016 und 2017, Nr. 35 S. 144 ff.) erkannte das Obergericht, die unmissverständliche schriftliche Mitteilung der dortigen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeberin, das Arbeitsverhältnis werde gekündigt, erfülle die materiellen Kriterien einer Verfügung. Wesentlich sei, dass die Kündigung bei Aushändigung des entsprechenden Schriftstücks (welches als «Verfügensentwurf» betitelt war) nicht eine mögliche, nach Eingang von allfälligen Stellungnahmen noch zu erwägende Massnahme dargestellt habe, sondern bereits beschlossene Sache gewesen sei. Bei Lichte betrachtet, habe die Arbeitgeberin mit der Übergabe des ersten «Verfügensentwurfs» nicht etwa eine Kündigung nur in Aussicht gestellt, sondern eine solche bereits verbindlich mitgeteilt, eben verfügt (a.a.O. Nr. 35 S. 146 E. 3a). Weil die Verfügung aber mit so wesentlichen Mängeln behaftet war (keine vorgängige Anhörung, keine Begründung, Kompetenzüberschreitung), erkannte das Obergericht auf deren Nichtigkeit.

d) Die vorliegende Konstellation ist mit derjenigen im Entscheid OG V 16 36 a.a.O. insofern vergleichbar, als dass dort wie hier der Arbeitnehmerin die Kündigung in einem Schreiben unmissverständlich mitgeteilt wurde. Die Kriterien der Anordnung im Einzelfall, welche Rechte und Pflichten begründet, ändert oder aufhebt, sind hier wie dort erfüllt. Im Unterschied zum seinerzeitigen Fall ist vorliegend strittig, inwiefern die Beschwerdeführerin hoheitlich und gestützt auf öffentliches Recht handelte respektive hätte handeln sollen. Die Vorinstanz erwägt, aus der Haltung der Beschwerdeführerin, es sei einzig zivilrechtlich zu handeln, ergebe sich, dass sie durch ihre Mitteilungen nicht habe hoheitlich und gestützt auf öffentliches Recht handeln wollen. Dass die Beschwerdeführerin dies nicht wollte, mag zutreffen. Fraglich ist indessen, ob es für die Beurteilung, ob eine Verfügung vorliegt, darauf ankommt. Das ist zu verneinen. Die Hoheitlichkeit kommt dem Gemeinwesen Kraft seiner Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu (vergleiche BGE 126 I 251 f. E. 1a). Ein Hoheitsträger kann sich nicht seiner Hoheitlichkeit entledigen, weil er seine Hoheitlichkeit nicht wahrhaben will. Auch die öffentlich-rechtliche Natur des Rechtsverhältnisses kann nicht durch einseitige Willenserklärung wegbedungen werden (siehe E. 3e hievor). Die Verfügung erfüllt zwar durchaus (auch) eine kommunikative Funktion, indem die Behörde dem Adressaten durch die Verfügung mitteilt, was für ihn in rechtlicher Hinsicht gilt. Die Verfügung ist insoweit eine behördliche Willenserklärung, was freilich nicht bedeutet, dass der

subjektive Wille der Behörde ein eigenständiges Verfügungsmerkmal wäre (Markus Müller, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG-Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 5 Rn. 14). Die Motivation beziehungsweise das Verhalten des Hoheitsträgers ist somit bei der Beurteilung des Verfügungscharakters eines Verwaltungsaktes nicht von entscheidender Bedeutung, kann aber allenfalls bei der Beurteilung dessen berücksichtigt werden, ob der Adressat einen allfälligen Eröffnungsmangel nach Treu und Glauben hätte erkennen müssen (vergleiche hierzu: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1080).

e) Im Schreiben vom 25. Januar 2019 teilte die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin unmissverständlich die Kündigung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2019 mit. Die Kündigung wurde mit Schreiben vom 28. Januar 2019 und 9. April 2019 bestätigt. In den Schreiben kommt eine klare Anordnung zum Ausdruck; nämlich, dass das Arbeitsverhältnis gekündigt werde. Die Anordnung wurde von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in einem Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts getroffen. Im Lichte der materiellen Kriterien und der vorstehend zitierten Rechtsprechung des Obergerichts sind darin Verfügungen zu erblicken. Die Verfügungen sind aber mit qualifizierten Mängeln behaftet: Das Schreiben vom 9. April 2019 enthält zwar Ausführungen zum Rechtsmittelweg. Zur Kündigung selber beziehungsweise zu den Kündigungsgründen lässt sich diesem wie auch den anderen beiden Schreiben hingegen nichts entnehmen. Auch kann den Akten nicht entnommen werden, dass die Beschwerdegegnerin, bevor sie mit dem Kündigungsentscheid konfrontiert wurde, ausreichend zur Kündigungsfrage hätte Stellung nehmen können. Die Umstände müssen – vergleichbar der Fallkonstellation in OG V 16 36 – als doppelte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gewertet werden (keine vorgängige Anhörung, keine Begründung). Keines der Schreiben ist zudem mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Darin ist ein weiterer Formmangel zu sehen, welcher für sich allein zwar nicht zur Nichtigkeit führen könnte, in der Gesamtbetrachtung aber zusätzlich negativ ins Gewicht fällt (vergleiche Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 872).

f) Nichtige Verfügungen entfalten keinerlei Rechtswirkungen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1096; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 31 Rz. 14). Sie sind rechtlich unverbindlich (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1096). Die Nichtigkeit eines Entscheides ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten (BGE 133 II 367 E. 3.1). Nach der sogenannten Evidenztheorie sind Verfügungen nur nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 133 II 367 E. 3.2, 129 I 363 E. 2.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1098; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 15). Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht (BGE 133 II 367 E. 3.2). Verfahrensmängel, die in Gehörsverletzungen liegen, führen in der Regel nur zur Anfechtbarkeit des fehlerhaften Entscheides. Handelt es sich jedoch um einen besonders schwerwiegenden Verstoss gegen grundlegende Parteirechte, so haben auch Verletzungen des Anspruchs auf rechtliches Gehör Nichtigkeit zur Folge (BGE 129 I 364 E. 2.1).

g) Wie erwähnt, liegen – vergleichbar der Fallkonstellation in OG V 16 36, in welcher auf Nichtigkeit erkannt wurde – schwere Verfahrensmängel vor. Die Mängel lassen sich zwar durch die Haltung der Beschwerdeführerin, es liege eine Zivilsache vor, erklären. Das ändert aber nichts daran, dass schwere Verfahrensfehler vorliegen, welche in der Summe einen Nichtigkeitsgrund setzen. Die Mängel sind zumindest leicht erkennbar und die Rechtssicherheit wird durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet, weil es sich um einen fehlerhaften Einzelfall handelt. Damit sind sämtliche Kriterien der Nichtigkeit erfüllt (E. 5f hievore). Da nichtige Verfügungen keinerlei Rechtswirkungen entfalten, sind sie rechtlich nicht existent (vergleiche Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 14). Die vorinstanzliche Beurteilung, im konkreten Fall sei (noch) keine anfechtbare Verfügung ergangen, ist daher im Ergebnis zu bestätigen. Nur der Vollständigkeit halber ist anzufügen,

dass die Vorinstanz im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Behandlung von Rechtsverweigerungsbeschwerden die Nichtigkeit der in Frage stehenden Verfügungen durchaus hätte vorfrageweise prüfen dürfen, ungeachtet dessen, wie der Rechtsmittelweg gegen die Verfügungen selber ausgesehen hätte (vergleiche Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1101).

6. Aufgrund dieser Erwägungen hält der vorinstanzliche Entscheid einer Überprüfung stand. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen.