

Allgemeines Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtssetzungslehre



Universität Zürich

FS 2008

Die Quellen des Verwaltungsrechts

§ 3



Gesetz

- Generell-abstrakte Normen, die im Verfahren der Gesetzgebung erlassen wurden
(= "Gesetz im formellen Sinn")

Verordnung

- Generell-abstrakte Normen, die nicht im Verfahren der Gesetzgebung erlassen wurden
(= "Gesetz im materiellen Sinn")

1. Rechtsverordnung - Verwaltungsverordnung

- Kriterium: Adressatenkreis

2. Selbstständige – unselbstständige Verordnung

- Kriterium: Rechtsgrundlage

3. Gesetzesvertretende Verordnung – Vollziehungsverordnung

- Kriterium: Verhältnis zum Gesetz

- 1. Rechtsverordnung - Verwaltungsverordnung**
- 2. Selbstständige – unselbstständige Verordnung**
- 3. Gesetzesvertretende Verordnung – Vollziehungsverordnung**

Begriff

- Generelle Anweisungen vorgesetzter an unterstellte Behörden

Erscheinungsform

- Als Reglemente, Anweisungen, Dienstanweisungen bezeichnet, in der Regel nicht in der amtlichen Gesetzessammlung publiziert

Funktion

- Einheitlicher Vollzug

Grundlage

- Allgemeine Vollzugskompetenz, Hierarchieprinzip

Anfechtbarkeit

- Direkte Anfechtbarkeit, wenn Aussenwirkungen und wenn Anfechtung einer konkreten Verfügung nicht zumutbar
(Leading Case: Organentnahme im Spital)

- 1. Rechtsverordnung - Verwaltungsverordnung**
- 2. Selbstständige – unselbstständige Verordnung**
- 3. Gesetzesvertretende Verordnung – Vollziehungsverordnung**

Keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts?

- ... weil keine Verbindlichkeit für Private?
- ... weil keine Verbindlichkeit für Gerichte?
- ... weil keine Publikation?
- ... weil nur beschränkte Anfechtbarkeit?

1. Rechtsverordnung - Verwaltungsverordnung

2. Selbstständige - unselbstständige Verordnung

3. Gesetzesvertretende Verordnung - Vollziehungsverordnung

Art. 67 KV ZH

¹ Der Regierungsrat leitet in der Regel das Vorverfahren der Rechtsetzung. Er weist in seinen Berichten auf die langfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen hin.

² Er kann Verordnungen über den Vollzug von Gesetzen erlassen.

1. **Rechtsverordnung - Verwaltungsverordnung**
2. **Selbstständige – unselbstständige Verordnung**
3. **Gesetzesvertretende Verordnung – Vollziehungsverordnung**

Unterscheidung

Vollzug = Konkretisierung des Gesetzes

Gesetzesvertretung = Änderung, Ergänzung des Gesetzes

Konsequenz der Zuordnung

- Gesetzesvertretende Verordnung benötigt Grundlage im Gesetz (und hat gemäss den Grundsätzen des Bundesgerichts zur Gesetzesdelegation zu erfolgen)
→ Legalitätsprinzip

1. Rechtsverordnung - Verwaltungsverordnung
2. Selbstständige – unselbstständige Verordnung
3. Gesetzesvertretende Verordnung – Vollziehungsverordnung

BGE 124 I 127 ff., 132 E. 3b:

Vollzugsverordnungen kommt die Funktion zu, die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und gegebenenfalls untergeordnete gesetzliche Lücken zu füllen, soweit dies zur Vollziehung des Gesetzes erforderlich ist. Die Ausführungsbestimmungen müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären.

Beispiele

1. Bezüglich Ihrer Steuerveranlagung sind Sie der Auffassung, die Steuerverwaltung habe ihr eigenes Merkblatt falsch angewendet. Wie machen Sie diesen Vorwurf vor Verwaltungsgericht geltend?
2. Der Wortlaut von Art. 182 BV ist bezüglich Verordnungen kritisiert worden. Können Sie sich vorstellen weshalb?
3. Dürfen im Bund auch das Parlament (Art. 22 ParlG) oder untergeordnete Verwaltungsstellen Verordnungen erlassen (Art. 48 RVOG)?

4. Sind folgende Bestimmungen der Bundespersonalverordnung eher gesetzvertretend oder vollziehend?

- Art. 33 BPV
 - ¹ Mit Vollendung des 58. Altersjahres endet das Arbeitsverhältnis der:
 - a. Berufsoffiziere und Berufsunteroffiziere, mit Ausnahme der höheren Staboffiziere, der Fachberufsoffiziere und der Fachberufsunteroffiziere; ...

- Art. 93 BPV
 - ¹ Nicht als Geschenke oder sonstige Vorteile im Sinne von Artikel 21 Absatz 3 BPG gelten geringfügige, sozial übliche Vorteile.

- Art. 21 BPV
 - ¹ Soweit es für die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben notwendig ist, kann der Stellenzugang auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht beschränkt werden:
 - a. durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) für das in der internationalen Verbrechensbekämpfung sowie für das bei der Polizei und in der Strafverfolgung eingesetzte Personal; ...

5. Der Bundesrat ist aufgeschreckt durch eine Milliardenbetrügerei in einer französischen Bank. Er möchte sicherstellen, dass dies in der Schweiz nicht geschieht. Was würden Sie dem Bundesrat empfehlen? (Beachten Sie dabei den geltenden Art. 3f BankG.)

Art. 3f BankG lautet:

- 1 Die mit der Geschäftsführung einerseits und der Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits betrauten Personen der Finanzgruppe oder des Finanzkonglomerats müssen einen guten Ruf genießen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.
- 2 Die Finanzgruppe oder das Finanzkonglomerat muss so organisiert sein, dass sie oder es insbesondere alle wesentlichen Risiken erfassen, begrenzen und überwachen kann.



Begriff

- Rechtsregeln auf der Stufe von Gesetzen

Grundlage

- Verbreitet in allen Rechtsgebieten

Funktion

- Lückenfüllung, Einheit der Rechtsordnung

Beispiele

- Verjährung, Verrechnung, Rückforderung grundlos erbrachter Leistungen etc.