

Prof. Dr. Benjamin Schindler, Universität St. Gallen

Die Kodifikation des Verwaltungsverfahren in der Schweiz



Übersicht

1. Gegenstand der Kodifikation
2. Verfahrensnomen vor ihrer Kodifikation
3. Treibende Kräfte hinter der Kodifikation
4. Charakteristika der Kodifikation

1. Gegenstand der Kodifikation

- Verfahrensrecht (≠ materielles Verwaltungsrecht)
- nichtstreitiges und Streitiges Verfahren vor Verwaltungsbehörden (≠ Verwaltungsprozessrecht)
- Allgemeines Verfahrensrecht (≠ Verfahrensnormen in Sachgesetzen des besonderen Verwaltungsrechts)
- Föderalistische Dimension: Je eigene Kodifikationen auf Bundesebene und kantonaler Ebene
- Fokus der Darstellung liegt auf der Kodifikation des Verwaltungsverfahrens der Bundesbehörden von 1968

1. Gegenstand der Kodifikation

Verfügung einer unteren Verwaltungsstelle

nichtstreitiges Verfahren

streitiges Verfahren

verwaltungsinternes Verfahren

gerichtliches Verfahren

Beschwerde- bzw. Rekursentscheid
einer oberen Verwaltungsstelle

richterliches Urteil

Verwaltungsrechtspflegegesetz des
Kantons Bern (1909)

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (1959)

Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (1968)

Referat Schindler

2. Verfahrensnormen vor ihrer Kodifikation

Verfahrensnormen in
Sachgesetzen des
besonderen
Verwaltungsrechts

Verfahrensnormen
zum streitigen
Verwaltungsverfahren

Vorstellung formfreien
Verwaltungshandelns

«case law» des
Bundesgerichts zum
Rechtsgleichheitsgebot

Zivilprozess als subsidiäres
Verfahrensrecht, Vorbild
und Kontrastfolie

2. Verfahrensnormen vor ihrer Kodifikation

«[Daher] kennzeichnet sich die Verwaltung als ein im wesentlichen auf das Einzelne gerichtetes Handeln im Rahmen des durch die Rechtsetzung geschaffenen Rechtes, und für dieses Handeln ist in der Regel kein besonderes ‹Verfahren› vorgeschrieben.»

ERWIN RUCK, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Erster Band, Zürich 1934, S. 15

2. Verfahrensnormen vor ihrer Kodifikation

«Die Anwendung aller dieser Disziplinarstrafen kann nur stattfinden nach vorgängiger Untersuchung und Anhörung der Beteiligten.

Die Entlassung erfordert einen schriftlichmotivierten Beschluß und die absolute Mehrheit aller Mitglieder der Behörde.»

(Artikel 28 Bundesgesetz vom 9. Dezember 1850 über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten; BBl 1851 I 99)

2. Verfahrensnormen vor ihrer Kodifikation

Sammlung
der
G e s e t z e
und
Regierungs-Verordnungen
für den
Kanton Luzern.



Erster Band.

Luzern, 1831.
Gedruckt in der Meyer'schen Buchdruckerei.

G e s e t z .
über die Streitigkeiten im Verwaltungsfache.

Wir Präsident und Großer Rath
des Kantons Luzern;

In näherer Bezeichnung derjenigen Anstände und Streitigkeiten, welche von den Verwaltungs- oder Administrativbehörden zu untersuchen und zu entscheiden sind;

B e r o r d n e n :

§. 1.

Alle Streitigkeiten über Bestand und Umfang von erworbenen Rechten, mögen dieselben die rechtliche Persönlichkeit (status), oder Familien- oder Vermögensrechte betreffen, fallen unter die Beurtheilung der Zivilgerichte.

§. 2.

In den Kreis der Verwaltungsbehörden gehören hingegen folgende Gegenstände und die aus selben etwa hervorgehenden Zwiste und Anstände, als:

a) In Hinsicht auf Ertheilung, Erweiterung,

2. Verfahrensnormen vor ihrer Kodifikation

«Die weittragendsten Folgerungen aus den allgemeinen Verfassungsprinzipien hat das Bundesgericht im administrativen *Verfahrensrecht* gezogen. Dem Anspruch auf rechtliches Gehör wird – nicht unähnlich der amerikanischen Formeln des ›Due process of law‹ – das Gewicht eines nahezu naturrechtlich verankerten Prinzips beigelegt.»

MAX IMBODEN, Der Beitrag des Bundesgerichts zur Forbildung des schweizerischen Verwaltungsrechts, ZSR NF 78 (1959), S. 59 ff.

2. Verfahrensnormen vor ihrer Kodifikation

Verfahrensnormen in Sachgesetzen des besonderen Verwaltungsrechts

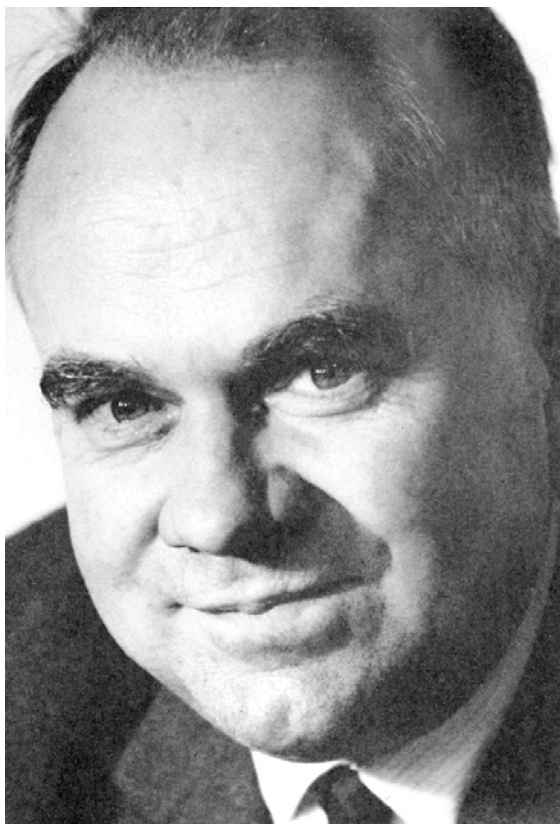
Verfahrensnormen zum streitigen Verwaltungsverfahren

«Es verhält sich nicht so, dass der Bund heute überhaupt kein Verwaltungsverfahrensrecht besäße. Das geschriebene Verfahrensrecht charakterisiert sich aber als mehr oder weniger fragmentarisch und ohne festen Zusammenhang, ohne dass das ungeschriebene Recht alle Lücken auszufüllen vermöchte.» (Botschaft Bundesrat vom 24. September 1965)

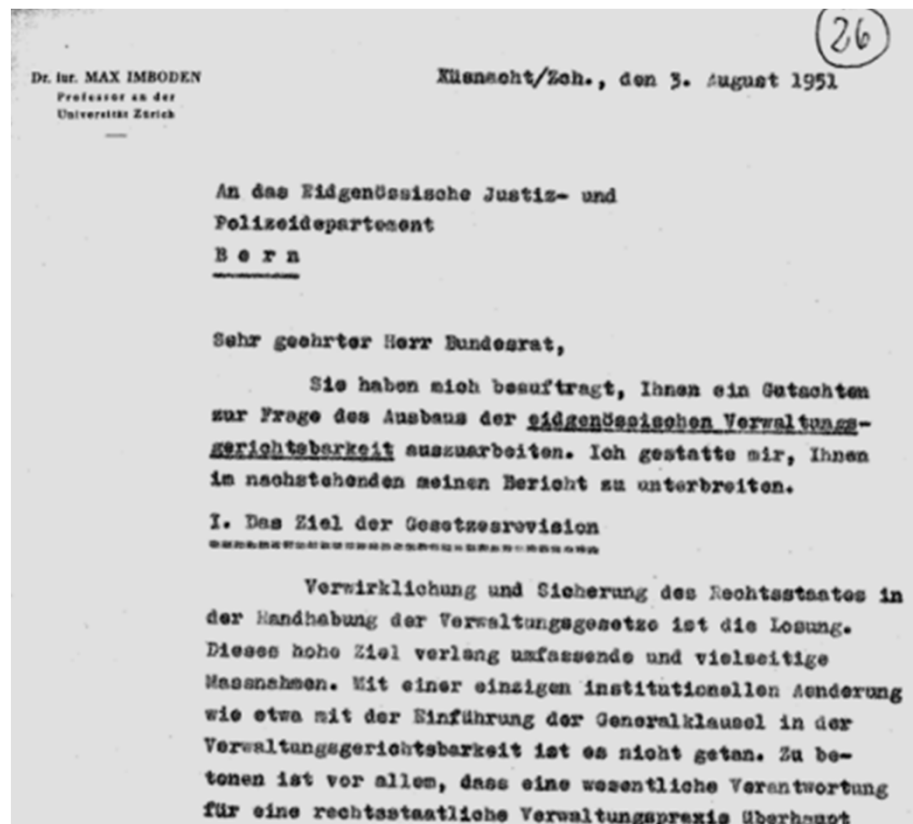
«case law» des Bundesgerichts zum Rechtsgleichheitsgebot

Zivilprozess als subsidiäres Verfahrensrecht, Vorbild und Kontrastfolie

3. Treibende Kräfte hinter der Kodifikation



MAX IMBODEN, 1915-1969



Gutachten vom 3. August 1951

Referat Schindler

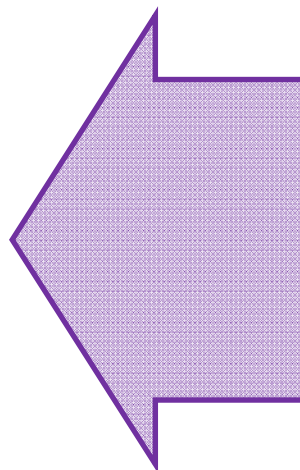
3. Treibende Kräfte hinter der Kodifikation

Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit

verwaltungsinternes Verfahren

gerichtliches Verfahren

Entlastung der
Verwaltungsjustiz
durch
Qualitätssteigerung



- Kanton Wallis (1877)
- Kanton Basel-Stadt (1905)
- Kanton Bern (1909)
- Bund (1928)
- Kantone Zürich und Basel-Landschaft (1959)
- Ausbau Bund (1968)

3. Treibende Kräfte hinter der Kodifikation

Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit

verwaltungsinternes Verfahren

gerichtliches Verfahren

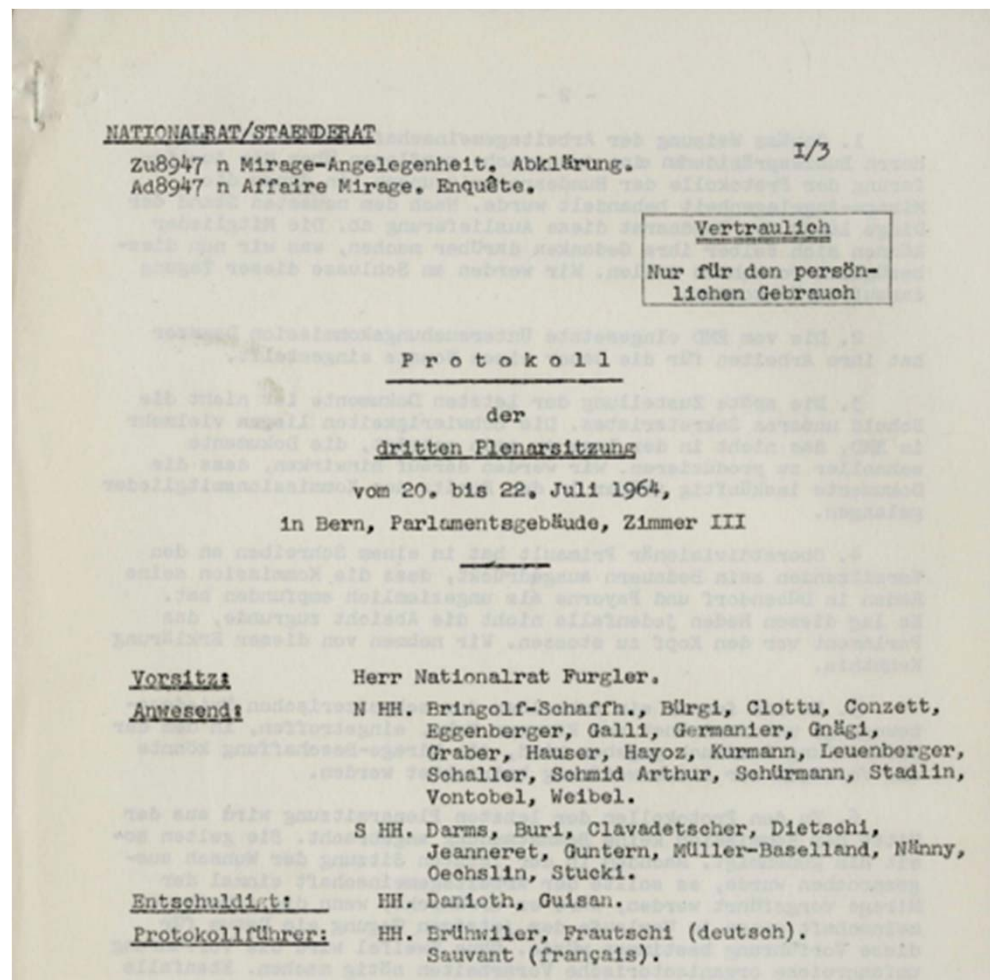
«Eine Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit [...] erwarten wir davon, dass die Kodifikation [...] die einwandfreie Abklärung des Sachverhaltes auf Ebene der Verwaltung erleichtert. Je einwandfreier diese Abklärung, desto seltener ihre Nachholung auf der Ebene der Verwaltungsgerichtsbarkeit [...].

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kann sich dann auf ihre Domäne der umstrittenen Rechtsfragen konzentrieren, anstatt zeitraubende Beweiserhebungen, u.a. Expertisen über umstrittene oder unklare Tatfragen zu veranstalten.»

(Botschaft Bundesrat vom 24. September 1965)

Referat Schindler

3. Treibende Kräfte hinter der Kodifikation



«Mirage-Affäre» (1964)

4. Charakteristika der Kodifikation

- kaum Orientierung an ausländischen Kodifikationen
- knappe Minimalkodifikationen mit möglichst weitem Anwendungsbereich (Art. 4 und 80 Bst. c VwVG)
- Beschränkung auf hoheitliches, individuell-konkretes und förmliches Verwaltungshandeln (Verfügungsfixiertheit)
 - keine Kodifikation administrativer Rechtsetzung
 - keine Kodifikation des Verwaltungsvertrags
 - (vorerst) keine Kodifikation des Realakts
- Schriftlichkeit des Verfahrens
 - folgt kontinentaleuropäischer Bürokratietradition
 - Mündliche Anhörung (Vorschlag Imboden) explizit verworfen

4. Charakteristika der Kodifikation

Kodifikationen des Verwaltungsverfahrens bis 1968



- Spanien (1889/1958)
- Liechtenstein (1922)
- Österreich (1925)
- USA (1946)
- Tschechoslowakei (1955)
- Jugoslawien (1956)
- Ungarn (1957)
- Polen (1960)