

Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich

19. Februar 2025



Markus Notter



Universität
Zürich ^{UZH}

Ziele der Vorlesung

Vertiefte Kenntnisse des Zürcher Verfassungs- und Verwaltungsrechts

Möglichkeit, allgemeine Fragen aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts am Beispiel des zürcherischen zu diskutieren und zu vertiefen

Möglichkeit, einen anderen Blickwinkel einzunehmen und «hinter» die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zu schauen

Möglichkeit von Praxiskontakten

Blickwinkel I



Blickwinkel II



Grundlage der Vorlesung

Tobias Jaag / Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons
Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019

Stoffplan

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung
2. Kanton Zürich im Bundesstaat
3. Rechtsquellen
4. Rechte der Einzelperson
5. Staatsorganisation

II. Verwaltungsorganisation und Verfahren

1. Verwaltungsorganisation
2. Verwaltungsverfahren/Verwaltungsrechtspflege

III. Gemeinderecht

IV. Mittel zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben (auszugsweise)

1. Personalrecht und Staatshaftung
2. Öffentliche Finanzen
3. Öffentliche Sachen

V. Ausgewählte Verwaltungsaufgaben (auszugsweise)

1. Öffentliche Aufgaben im allgemeinen
2. Einzelne Aufgabenbereiche

Prüfung

Mündliche Prüfung

Termine tbd 30.06.2025 - 11.07.2025

Voraussichtlich: 30. Juni/1. Juli 2025

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Der Sprachbegriff – janusköpfig wie die Sache selbst

Ver-waltung, walten ⇒ idg. für «stark sein, beherrschen», «regieren»,
lat. «valere» vgl. auch «An-walt», «Ge-walt»
mhd. verwalten für «führen», «betreuen», «in Ordnung halten», «in Gewalt haben», «für etwas sorgen»

Ad-ministration ⇒ von «Minister», lat. «Diener», «Gehilfe» aus der Vorform «mins-teros» für «der Geringere», «der Untergebene»

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Öffentliche Verwaltung als Prototyp

Klassische Definition:

«Tätigkeit des Staates ausserhalb von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung» Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1924

Vollzug von Gesetzen ausserhalb der Justiz ⇔ «vollziehende Gewalt»

Verwaltungen ausserhalb des staatlichen Bereichs?

Grossunternehmen

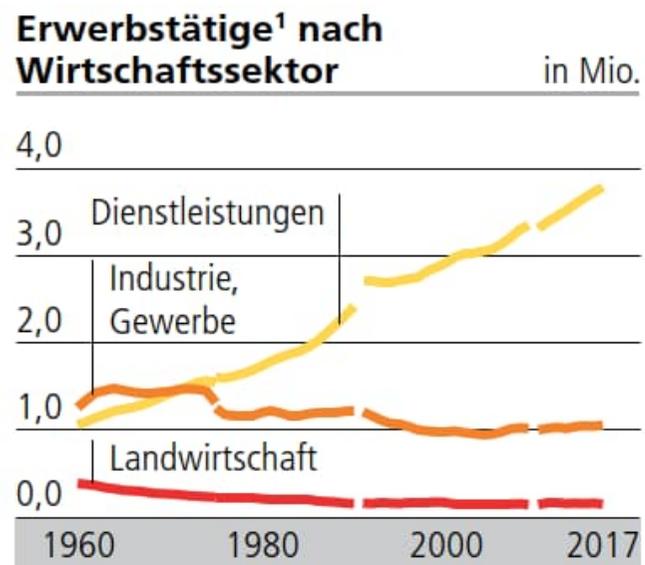
I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Blick auf die reale Entwicklung

Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen CH im Bereich öffentliche Verwaltung
(Quelle: Statistische Jahrbücher)

1890: 10'248
1900: 13'502 (+ 32%)
1910: 17'422 (+ 29%)
1920: 26'019 (+ 49%)
1930: 26'673 (+ 3%)
1940: 45'305 (+ 70%)
1950: 49'802 (+ 10%)
1960: 61'669 (+ 24 %)
1970: 87'300 (geschätzt) (+ 41%)
1980: 116'370 (geschätzt) (+ 33%)
1990: 145'000 (+ 25%)
2000: 156'000 (+ 8%)
2010: 170'000 (+ 9%)



¹ Ab 1975, 1991, 2010 neue Berechnungsmethode

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Wann wächst die Verwaltung?

Krieg	⇒	Vollmachtenregime
Konjunktur	⇒	Planung, Infrastruktur etc.
Leistungen	⇒	Gesundheit, Soziales, Bildung

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Exkurs: Vollmachtenregime

Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schütze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 29. August 1939,
beschliesst:

(...)

Art. 3.

Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Art. 5.

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jeweils auf die Juni- und die Dezembersession hin über die von ihm in Ausführung dieses Beschlusses getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese Massnahmen weiter in Kraft bleiben sollen.

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Exkurs: Vollmachtenregime

- Weitreichendes Notrecht zwischen
 - 1914 – 1920 (teilweise Weitergeltung darüber hinaus) und
 - 1939 – 1950 (teilweise Weitergeltung darüber hinaus)
- Rückkehr zur «direkten Demokratie» über Volksinitiative 1949 erzwungen
- Starke Ausweitung der staatlichen Tätigkeit mit langfristig prägender Wirkung, z.B.
- Ausländerrecht
- direkte Bundessteuer («Wehrsteuer») bis heute nur befristet in BV

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Aktuelle Diskussion

Freitag, 3. Februar 2017

Neue Zürcher Zeitung

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR

Die Verwaltung wächst und wächst

Dem Stellenwachstum beim Bund einen Riegel vorzuschieben, ist schier unmöglich

Das Parlament will die Zahl der beim Bund Angestellten auf 35 000 begrenzen. Doch der Bundesrat lässt sich bei der Umsetzung des Entscheids ein paar Hintertüren offen. Das hat Folgen.

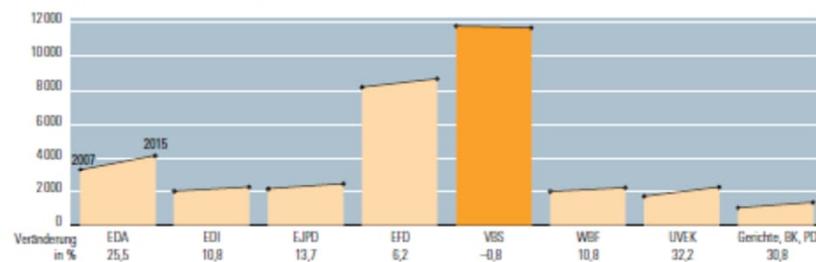
JAN FLÖCKIGER, BERN

Es ist ein Dauerbrenner bei der jährlichen Budgetbefassung: das Personalwachstum in der Bundesverwaltung. Kein Wunder, bei einem Stellenetat von mittlerweile rund 37 000 Personen und einem Personalbudget von 5,7 Milliarden Franken (Jahr 2017). In den letzten zehn Jahren hat die Anzahl der Stellen um rund 9 Prozent zugenommen (siehe Grafik). Die bürgerliche Mehrheit im Parlament ist sich einig: Beim Bundespersonal muss und kann gespart werden.

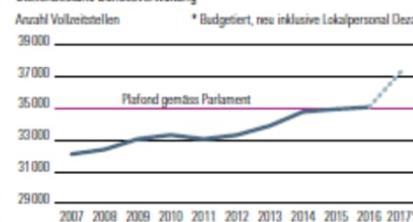
Doch wo genau? Die Parlamentarier sind zu weit weg von der Verwaltung, um genau zu wissen, auf welche Stellen verzichtet werden kann. Sollen ganze Aufgabenbereiche gestrichen werden, regt sich zudem, allen Sonntagspedigten zum Trotz, oft Widerstand. Deshalb kommt es, wenn überhaupt, meist zu pauschalen Spataufträgen. Für das Jahr 2017 etwa hat das Parlament 50 Millionen Franken zusätzliche Einsparungen beim Personal gefordert. Unter dem Stichwort «Opfersymmetrie» verteilt der Bundesrat die geforderten Einsparungen proportional auf die Departemente.

Das heisst unter anderem, dass das Verteidigungsdepartement (VBS), das inklusive Berufsmilitärs am meisten An-

Entwicklung des Personals in der Bundesverwaltung
Veränderung des Stellenbestandes in den Departementen zwischen 2007 und 2015

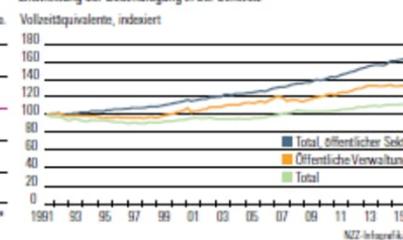


Stellenbestand Bundesverwaltung



QUELLEN: BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), EDGENÖSSISCHES PERSONALAMT

Entwicklung der Beschäftigung in der Schweiz



NZZ-Infolab/Infoka

dies getan – allerdings nicht, ohne sich ein paar Hintertüren offenzuhalten. Bereiche, «die sich dem Einflussbereich des Bundesrates entziehen», sollen von der Plafonierung ausgenommen werden. Es handelt sich um die eidgenössischen Gerichte, die Bundesver-

gibt es auch noch 60 neue Stellen bei den Behörden, die sich dem Einfluss des Bundesrates entziehen. Für das Jahr 2017 sind somit – inklusive der vom Plafond ausgenommenen Bereiche – insgesamt 37 365 Vollzeitstellen budgetiert. Diese Umsetzung sei ebenfalls vom Parla-

den Stellen gestrichen. Der Bundesrat habe aber auch schon gezielt Aufgaben streichen wollen und sei dabei am Widerstand des Parlaments gescheitert. Eine potenzielle Hintertür ist auch die Internalisierung externer Mitarbeiter. Leistungen könnten extern ein-

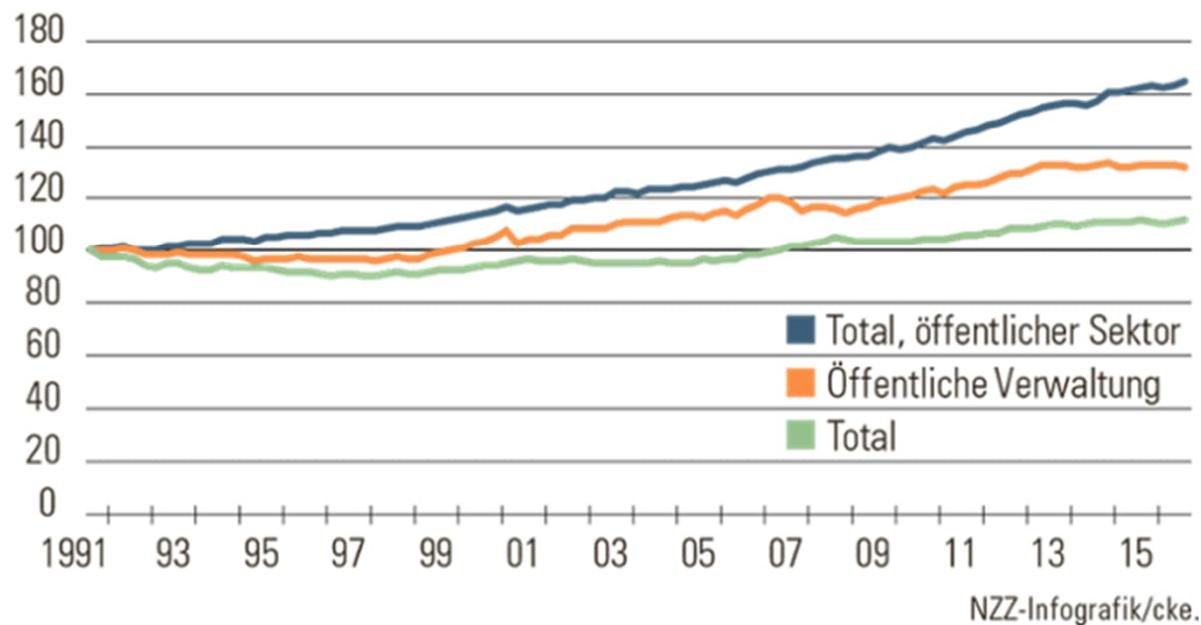
I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Aktuelle Diskussion

Entwicklung der Beschäftigung in der Schweiz

Vollzeitäquivalente, indexiert

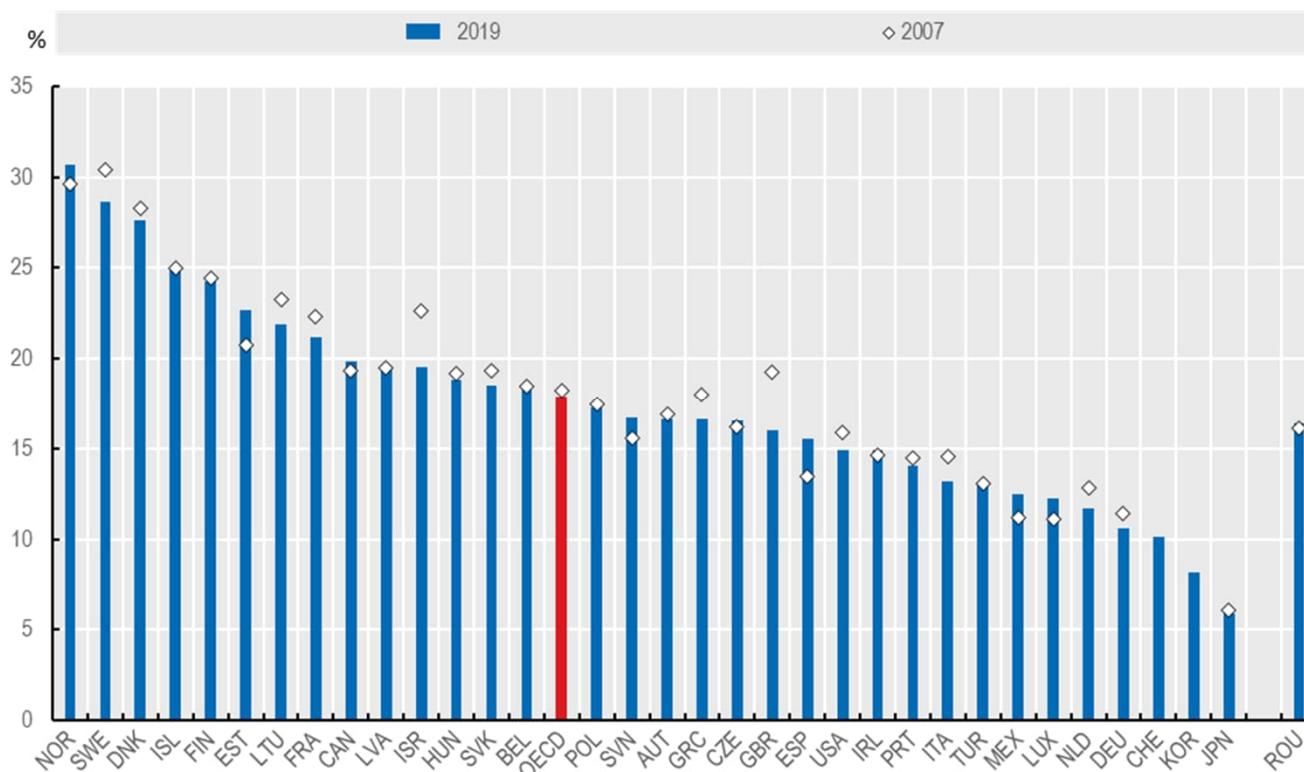


I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Aktuelle Diskussion

Public sector employment as a percentage of total employment, 2007 and 2019



I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Aktuelle Diskussion

Verschiedene Dimensionen der Diskussion

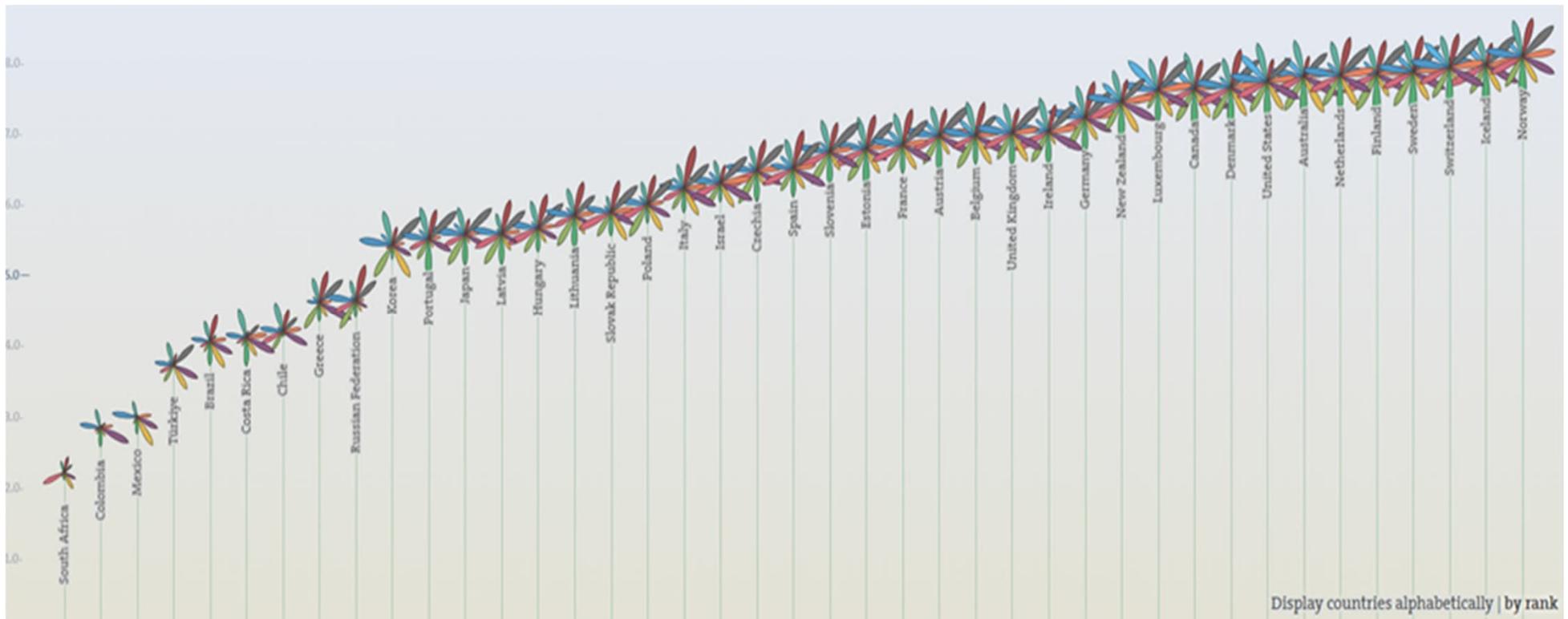
- Fachwissenschaftliche (Ökonomie, Rechtswissenschaft, Politologie, Soziologie)
- Politisch-Ideologische (Staat vs. Privat, Teilhabe an Leistungen über Preis (Markt) vs. «gleiche»/gerechte» Teilhabe)
- Praktisch-pragmatische («Jemand muss es machen»)

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Aktuelle Diskussion

OECD Better Life Index



I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Funktion der Verwaltung

- «Umschaltstation von der normativen in die faktische Geltung des Rechts». (Manfred Rehbinder)
- Verbindliche Entscheidung
- Programmentwicklung für verbindliche Entscheidungen

Politik und Verwaltung?

«In jedem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums». (Max Weber)

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

1. Die Verwaltung – als soziales Phänomen

Steuerung und Kontrolle der Verwaltung

- Zweck – oder Zielsteuerung ⇒ Mittelwahl relativ frei ⇒ Kaderverwaltung?
- Konditionalsteuerung
(wenn... dann..) ⇒ Mittelwahl vorgegeben ⇒ Bürokratie?
- Hierarchische Kontrolle
- Politische Kontrolle
- Steuerungstheorie
- Corporate Governance ⇒ Kontroll- und Steuerungsstruktur

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

A. Entwicklungen und Trends

Der Blick zurück zeigt:

- Unvorhersehbare technische Entwicklungen und Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft
- Erstaunliche Stabilität der staatlichen Strukturen und Aktivitäten
- Der Staat und seine Verwaltung reagieren darauf zeitverzögert mit Anpassungen
- Fortsetzung sehr wahrscheinlich

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

A. Entwicklungen und Trends

Der mächtige Strom der Zentralisierung

- Ständige Erosion gliedstaatlicher Zuständigkeiten
 - 1. Totalrevision 1874
 - Zwischen 1874 und 1999 am meisten Partialrevisionen im Bereich Kompetenzausscheidung \Rightarrow Kompetenzzuweisungen an den Bund
 - Unüberblickbare Liste
- Punktuelle Widerstände
 - 1892 Primarschulaufsicht (Schulvogt)
 - 1897 «Staatsbank»
 - 1900 1. KVG
 - 1976 1. RPG
 - 1978 Busipo
 - Unsystematisch, zufällig und meist nicht von Dauer

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstat

A. Entwicklungen und Trends

Gründe für die Zentralisierung

- Verwischung kantonaler Identität
 - Wirtschaftlich
 - Kulturell
 - Konfessionell
- Neue funktionale Räume
- Fehlende Grösse für Leistungserbringung
- Ansprüche an Professionalität der Verwaltung

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

A. Entwicklungen und Trends

Föderalismusreform der NFA

- Aufgabenentflechtung \Rightarrow Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz (Art 43a BV)
- Neue Zusammenarbeitsformen Bund/Kantone \Rightarrow Programmvereinbarungen
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Ökonomische Sichtweise und Terminologie (z.B. Verbundaufgabe)
- Bildungsverfassung 2006

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstat

A. Entwicklungen und Trends

(Giovanni Biaggini, Verfassungstheoretische und verfassungspraktische Betrachtungen zur Bundesstaatlichkeit, ZBI 2024, S. 3 – 22)

Wozu noch Kantone?

- **Historische Legitimation**
 - Aufgrund der Stabilität staatlicher Strukturen nicht zu unterschätzen
 - Schafft aber keinen positiven Impuls
 - Nur dort, wo sich neue Identitäten mit einem Kanton verbinden lassen (Chance neuer Urbanität?)
 - Ansonsten Folge von Alternativ- und Fantasielosigkeit ⇒ keine politische Kraft
- **Laborfunktion**
 - Möglichkeit schnellerer Anpassung an veränderte Umstände
 - Möglichkeit des Experiments
 - Möglichkeit unterschiedliche Lösungsansätze zu vergleichen
 - Möglichkeit von unterschiedlichen Lösungen zu lernen
 - Neue Handlungsmöglichkeiten ⇒ politische Kraft
- **Politische Verwaltungssteuerung**

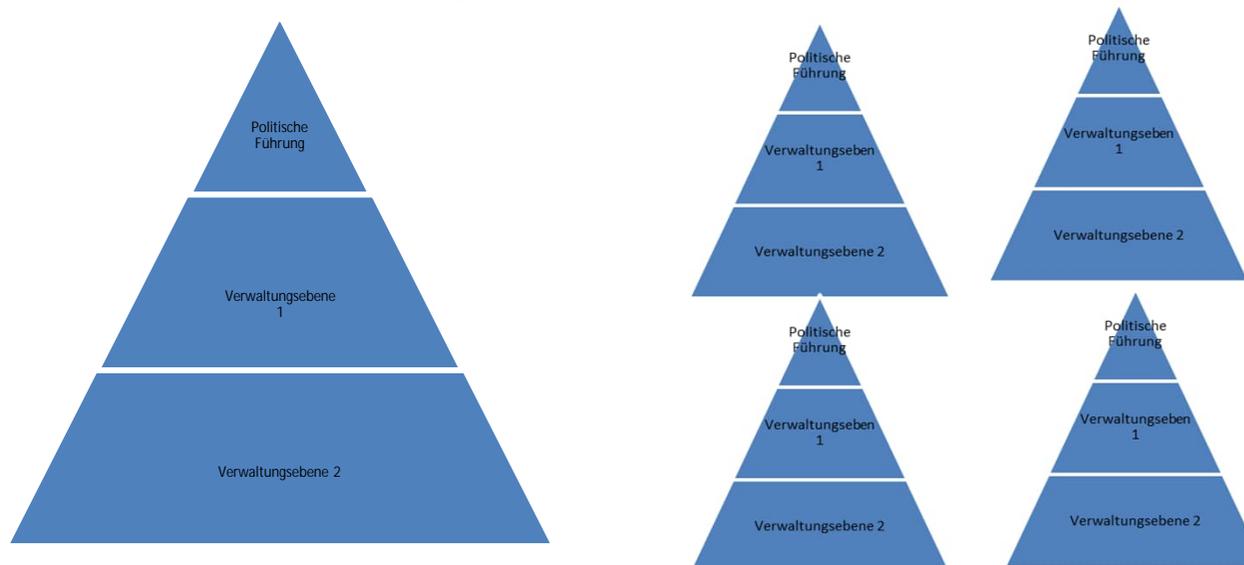
I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

A. Entwicklungen und Trends

Wozu noch Kantone?

- Politische Verwaltungssteuerung
 - Bürokratieproblem konditional gesteuerter Organisationen
 - Ergänzung durch ein Element finaler Steuerung
 - Politisch-demokratische Legitimation von Zielen ⇨
 - Politische Autonomie der gliedstaatlichen Ebene



I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

A. Entwicklungen und Trends

Voraussetzungen für einen lebendigen Föderalismus

- Aushalten von Unterschieden \Rightarrow Einsicht in das Lernpotential
- Ohne Unterschiede keine Bewegung
- Gestaltungswille der Kantone
- In der politischen Realität meist Versagen bei neuen Herausforderungen, Beispiel Raumplanung, Zweitwohnungen
- Kein Warten auf Bund als Grundhaltung

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

B. Rechtsstellung

- «Souveränität» (Art. 3 BV und Art. 1 Abs. 1 KV/ZH)
- Bundestreue (Art. 44 Abs. 1 BV)
- Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV)
 - Vertretung in der Bundesversammlung
 - Mitwirkung an der Rechtssetzung (Vernehmlassungen, Standesinitiativen, Kantonsreferendum)
- Mitwirkung an der Aussenpolitik (Art. 54 Abs. 1 und Art. 55 BV)
- Garantie der Eigenständigkeit? (Art. 47 BV)
- Beziehungen zu den anderen Kantonen
 - Kooperativer Föderalismus
 - «Konferenzföderalismus»



I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

C. Kompetenzen

- Grundsatz von Art. 3 und 42 BV
- Prinzipien der Aufgabenteilung
 - Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV)
 - «Vollzugsautonomie» (Art. 46 BV)
- «Gemeinsame Aufgabenerfüllung» durch die Kantone
 - Verträge (Art. 48 BV)
 - Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht (Art. 48a BV)
- Kompetenzkonflikte (Art. 189 Abs. 2 BV)

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

C. Kompetenzen

- Eigene Aufgaben des Kantons
 - Staats- und Verwaltungsorganisation
 - Gemeindewesen
 - Öffentliches Personalrecht
 - Staatshaftungsrecht
 - Steuerrecht (im Rahmen des eidg. Harmonisierungsgesetzes)
 - Bau- und Planungsrecht (im Rahmen des eidg. Raumplangsgesetz)
 - Enteignungsrecht
 - Öffentliche Sicherheit (Polizeihoheit)
 - Bildungswesen (im Rahmen der Vorgaben gemäss Art. 62 und 63a BV)
 - Gesundheitswesen (mit zahlreichen Vorgaben im KVG)
 - Sozialwesen (teilweise mit Vorgaben im eidg. Sozialversicherungsrecht)

I. Die Verwaltung und ihre staatsrechtlichen Grundlagen

2. Kanton im Bundesstaat

C. Kompetenzen

- Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht
 - «ein weites Feld»
 - **Beispiel** (vgl. auch Bernhard Waldmann, Föderalismus und Corona – Unübersichtlicher Flickenteppich oder geordnetes Mosaik? ZBI 2021 S. 533 f.)

- **Epidemiengesetz**

Art. 6 Besondere Lage

1 Eine besondere Lage liegt vor, wenn:

- a. die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, und eine der folgenden Gefahren besteht:
 1. eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungsgefahr,
 2. eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit,
 3. schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche,
- b. die Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgestellt hat, dass eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite besteht und durch diese in der Schweiz eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit droht.

2 Der Bundesrat kann **nach Anhörung der Kantone** folgende Massnahmen anordnen:

- a. Massnahmen gegenüber einzelnen Personen,
- b. Massnahmen gegenüber der Bevölkerung,
- c. Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken,
- d. Impfungen bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen, bei besonders exponierten Personen und bei Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären.

3 Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) koordiniert die Massnahmen des Bundes.

Art. 7 Außerordentliche Lage

Wenn es eine außerordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.

