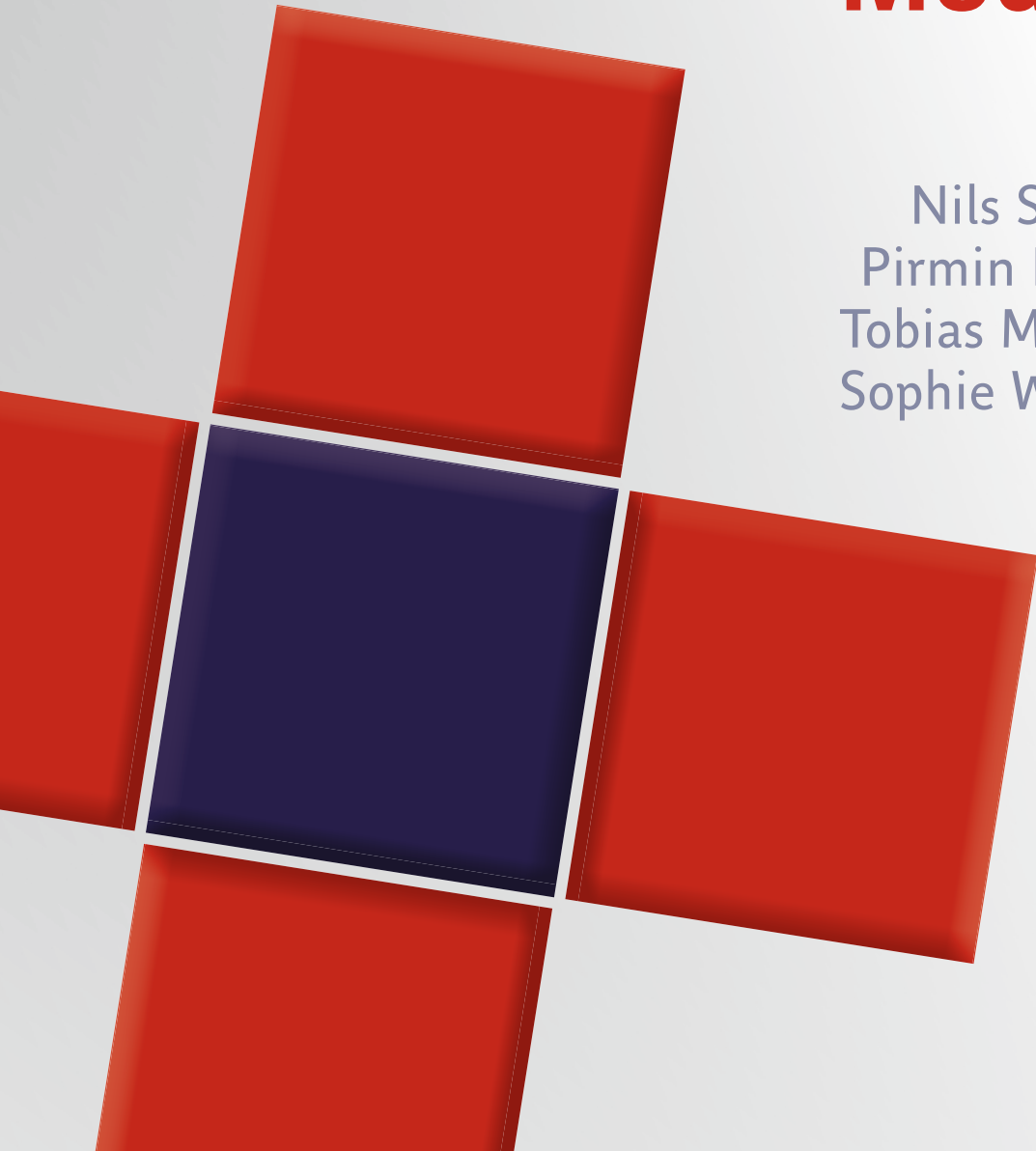


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



5. Recht

Sophie Weerts

5.1. Bedeutung des Rechts für die öffentliche Verwaltung

Zunächst einmal muss man sagen, dass der Begriff «Recht» polysem ist. In der Erstbedeutung versteht man darunter die Gesamtheit der Regeln, die in einer bestimmten Gesellschaft die Beziehungen zwischen den Individuen regeln. Jurist:innen sprechen dann vom «objektiven Recht» («law»). Diese Regeln sollen das friedliche Zusammenleben der Menschen gewährleisten. In diesem Verständnis ist das Recht untrennbar mit dem Leben in der Gesellschaft verbunden: *ubi societas, ibi jus*. Mit anderen Worten: Wo es eine Gesellschaft gibt, da gibt es auch Recht. Das Wort «Recht» bezeichnet aber auch ein Vorrecht, das Einzelpersonen, die sich vor einem Richter oder einer Richterin darauf berufen können, durch das objektive Recht zuerkannt wird. In diesem Fall spricht man von «subjektivem Recht» («rights»). Eine dritte Bedeutung bezieht sich schliesslich auf die Gesamtheit der Regeln, die von den zur Rechtserzeugung befugten Instanzen aufgestellt wurden und die für Einzelpersonen und Organisationen gelten. Hierbei handelt es sich um das «positive Recht», das auch als Synonym für das Rechtssystem oder die Rechtsordnung verwendet wird. Für die öffentliche Verwaltung bedeuten diese drei Zuschreibungen, dass sie Teil eines Systems von Regeln ist (des positiven Rechts der Schweiz), von denen einige Verfahren und Verpflichtungen festlegen (das positive Recht) und andere wiederum subjektive Rechte für Personen gewähren, die mit Organisationen in Verbindung stehen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Die öffentliche Verwaltung hat eine besondere Beziehung zum Recht. Denn im Gegensatz zu einer Privatperson verfügen Organisationen oder Verwaltungseinheiten nicht über individuelle Rechte oder gar individuelle Freiheit, aber sie verfügen sehr wohl über Macht. Diese Macht ist begrenzt. Sie ergibt sich aus dem positiven Recht. So existiert eine Organisation oder Verwaltungseinheit, weil sie durch das Recht eingesetzt wurde und ihre Funktionsweise durch das Recht definiert wurde. Da sie eng mit dem Staat verbunden sind, der auch eine der wichtigsten Instanzen ist, die Recht

hervorbringen, unterliegen die Organisationen und Verwaltungseinheiten besonderen Verpflichtungen. Ein gutes Beispiel dafür ist Artikel 5 Absatz 1 der Bundesverfassung. Er bestimmt, dass das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns bildet. Er ist Ausdruck des sogenannten *Legalitätsprinzips* und spiegelt die Philosophie des *Rechtsstaats* wider, nämlich dass der Staat durch das Recht regiert wird und nicht durch den göttlichen Willen oder das Gutdünken einer Führungspersönlichkeit. Das bedeutet, dass jedes staatliche Handeln seine Grundlage im Recht finden muss und dass dieses Handeln auch das Recht respektieren muss. Die Idee der Rechtsstaatlichkeit bedeutet also, dass jede öffentliche Handlung auf einer geltenden Rechtsnorm beruht. Dieses Handeln muss auch die anderen Verfassungsgrundsätze respektieren, nämlich das Allgemeininteresse, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Personen, den Grundsatz von Treu und Glauben und das Willkürverbot (Tanquerel, 2018). Es geht weiterhin darum, alle Rechtsnormen einzuhalten, die für öffentliche und private Einheiten und Organisationen gelten, die mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind. Wenn also eine Gebietskörperschaft eine neue Infrastruktur entwickeln will, muss sie rechtlich befugt sein, in dem Bereich zu handeln, für den die Infrastruktur entwickelt werden soll. Bei der Umsetzung eines solchen Projekts müssen weitere Regeln beachtet werden, z. B. muss sichergestellt sein, dass ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt wird, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel eingehalten oder das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen beachtet wird.

Die Bedeutung des Rechts für die öffentliche Verwaltung beschränkt sich nicht auf diese Funktion als Grundlage und Rahmen. Das Recht bietet der öffentlichen Verwaltung auch Instrumente, mit denen sie ihre Tätigkeit ausüben kann. In einer politischen Geschichte, in der man versucht hat, die Willkür der Macht zu begrenzen, kann man sogar sagen, dass Rechtsinstrumente wie das Gesetz, die Verordnung, die Verwaltungsentscheidung oder auch der Vertrag die wichtigsten Instrumente der öffentlichen Verwaltung sind. Diese rechtlichen Instrumente unterscheiden sich von Realakten⁹, die eine nicht rechtliche Kategorie darstellen. Allerdings ist die Palette der Instrumente der öffentlichen Verwaltung nicht auf die klassischen Rechtsinstrumente beschränkt. Steuerliche Anreize, Aufklärungskampagnen, die Vergabe von Gütesiegeln oder die Veröffentlichung einer Strategie werden als Instrumente der öffentlichen Verwaltung angesehen. Alle diese Instrumente entwickeln sich jedoch nicht ausserhalb des Rechts, da dies dazu führen würde, die Philosophie des Rechtsstaats infrage zu stellen. Alle diese Instrumente, unabhängig von ihrer Art, bleiben daher dem Legalitätsprinzip unterworfen.

Schliesslich stellt das Recht eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung dar. Es ist ein lebendiger Gegenstand. Es ist nicht ein für alle Mal gegeben und nicht unveränderlich. Das Recht entsteht aus den sich ändernden Bedürfnissen der Gesellschaft,

9 Siehe Begriffsbestimmung in Abschnitt 2.2.

entwickelt sich mit ihnen weiter und geht manchmal sogar zurück, wenn es einem bestehenden Bedürfnis nicht mehr entspricht. Die öffentliche Verwaltung ihrerseits entwickelt sich weiter und verändert sich ebenfalls (► Organisationales Lernen). Diese Veränderungen müssen im Einklang mit dem Recht erfolgen, und manchmal werden sie auch durch Veränderungen angestoßen, die ihre Quelle in der Rechtsentwicklung haben. Es ist also eine dialektische Beziehung, die sich zwischen Recht und öffentlicher Verwaltung entwickelt. Ersteres kann Anpassungen der Letzteren erfordern, Letztere kann ihrerseits einen Änderungsbedarf widerspiegeln, der sich im Recht niederschlagen muss. Organisationen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind, müssen sich an das Recht halten und die Entwicklung des Rechts beobachten. Sie können auch Änderungen vorschlagen.

Grundlage, Rahmen, Instrument und Herausforderung sind also die verschiedenen Facetten, durch die das Thema Recht aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden kann. Im Rahmen dieses Beitrags werden einige Grundbegriffe und Schlüsselinstrumente für die öffentliche Verwaltung aus rechtlicher Sicht vorgestellt. Anschliessend wird der Schwerpunkt auf die Fragen und Herausforderungen gelegt, die sich aus der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung für den Bereich des Rechts ergeben.

5.2. Schlüsselaspekte des Rechts

5.2.1. Schlüsselbegriffe im Recht

Wenn die öffentliche Verwaltung an das Recht gebunden ist, dann gilt es zu bestimmen, was das Recht ist, und seine innere Logik zu verstehen, um erfassen zu können, was es für die öffentliche Verwaltung bedeutet. Dazu müssen drei Begriffe erwähnt werden: die Rechtsquellen, die Normenhierarchie und die Unterscheidung zwischen Normen mit allgemeiner und abstrakter Geltung und Normen mit individueller und konkreter Geltung.

Rechtsquellen

Recht ist nicht gleichbedeutend mit Gesetzgebung. Im Übrigen sagt man in der Umgangssprache nicht, dass man Gesetze studiert, sondern dass man Recht oder Jura studiert. Es gibt also einen Unterschied zwischen der Idee des Gesetzes und der Idee des Rechts. Die Verwendung des Plurals im Ausdruck «Rechtsquellen», der von Jurist:innen verwendet wird, zeigt weiter, dass das Recht nicht nur einen einzigen Ursprung hat. Der Ausdruck bezeichnet die Gesamtheit der Instanzen, die Normen oder einen Diskurs über das Recht hervorbringen. Im Schweizer Recht listet das Zivilgesetzbuch diese Quellen übrigens auf (Art. 1 ZGB). Es handelt sich um die Gesetzgebung, das

Gewohnheitsrecht, die Rechtsprechung und die Lehre. Es sind also diese verschiedenen Quellen, die herangezogen werden müssen, wenn eine Organisation überprüfen will, ob sie die Befugnis zum Handeln und einen Ermessensspielraum hat. Da der Rückgriff auf das Gewohnheitsrecht nur noch marginal ist, gilt es, sich mit den Konzepten der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Lehre zu befassen.

Die Gesetzgebung umfasst alle Normen, die der Staat entweder in Form von einseitig erlassenen Gesetzen und Verordnungen oder in Form von bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen (internationale Verträge, Konkordate, interkantonale Vereinbarungen) verabschiedet. Es stellt die wichtigste Rechtsquelle dar. Beschränken wir uns auf das Bundesrecht, so kann man sagen, dass der Grossteil des Rechts in der Verfassung, den Gesetzen und Verordnungen enthalten ist. Um verbindlich zu sein, müssen diese Texte nach einem formalisierten Verfahren kommuniziert werden, das auch die Forderung nach Veröffentlichung in einem Amtsblatt beinhaltet. So werden im Bundesrecht alle diese Texte in der amtlichen Sammlung (AS) veröffentlicht und in die systematische Sammlung (SR) aufgenommen. Die Verfasser dieser Texte sind vielfältig. Sie verfügen über die Befugnis, Gesetze zu erlassen, d. h. allgemeine und abstrakte Normen festzulegen. Die Bundesversammlung ist aufgrund ihrer politischen Legitimität und ihrer Gesetzgebungsbefugnis das wichtigste Gesetzgebungsorgan und kann weitreichende Einschränkungen der Menschenrechte vornehmen, sofern dabei auch die Erfordernisse des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Je nach Art des Erlasses erlässt sie Gesetze unter Mitwirkung der Kantone und/oder des Volkes. Sie ist an der Verabschiedung der Verfassung beteiligt, aber ihr wichtigstes Instrument zur Rechtsetzung ist sicherlich das Gesetz. Sie kann auch Verordnungen erlassen – in Fällen, die in der Bundesverfassung oder im Gesetz vorgesehen sind – oder Bundesbeschlüsse wie bei einem Kreditbeschluss, einem wichtigen Planungsbeschluss oder auch bei der Genehmigung eines internationalen Vertrags (der Bundesbeschluss kann dann dem Gesetzesreferendum unterstellt werden). Der Bundesrat hat ebenfalls gesetzgebende Befugnisse. Sein Handlungsinstrument ist die Verordnung. Die sogenannte Vollzugsverordnung – oder auch abhängige Verordnung – konkretisiert die im Gesetz enthaltenen Regeln (Art. 182 BV). Die sogenannte Ersatzverordnung – oder unabhängige Verordnung – (Art. 184 Abs. 3 und 185 BV) ist die Verordnung, die der Bundesrat erlässt, wenn ihm eine solche Befugnis ausdrücklich durch die Verfassung oder das Gesetz übertragen wird. Darüber hinaus kann auch einer Verwaltungseinheit eine Gesetzgebungsbefugnis übertragen werden. So sieht auf Bundesebene Artikel 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vor, dass der Bundesrat je nach Tragweite der geplanten Norm die Kompetenz zum Erlass allgemein gültiger Vorschriften an die Departemente delegieren kann. Eine solche Gesetzgebungskompetenz kann sogar an ein Amt delegiert werden, sofern eine solche Delegation ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Art. 48 Abs. 2 RVOG). Auch Texte, die von externen Behörden des Bundes verabschiedet werden, können normativen Charakter haben.

Die Gesetzgebung umfasst jedoch nicht nur unilateral erstellte Normen. Sie beinhaltet darüber hinaus Normen, die in einem bilateralen oder multilateralen Rahmen geschaffen werden. Dies ist der Fall beim Völkerrecht. Auf internationaler Ebene entwickeln Staaten Rechtsbeziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen. Diese Beziehungen werden manchmal in Form von Verträgen oder Übereinkommen konkretisiert. Diese Texte sind rechtlicher Natur. Das bedeutet, dass jede Partei rechtlich verantwortlich ist und ihre Verpflichtungen einhalten muss. Im Fall der Schweiz ist ein solcher Text, sobald er von den zuständigen Institutionen ratifiziert wurde, Teil des Schweizer Rechts. Deshalb wird das Schweizer Rechtssystem als monistisch bezeichnet. Es ist für alle Behörden des Staates, einschliesslich der Verwaltungseinheiten, verbindlich. Genauer gesagt, können die in diesen internationalen Abkommen enthaltenen Rechtsnormen direkt oder indirekt anwendbar sein. Im ersten Fall bedeutet dies, dass jede Verwaltungseinheit, aber auch jeder Richter und jede Richterin, die internationale Rechtsnorm auf den ihm oder ihr vorgelegten Einzelfall anwenden muss. Im zweiten Fall muss die internationale Norm noch von den innerstaatlichen Behörden umgesetzt werden, damit sie angewendet werden kann. In einem solchen Fall muss die Verwaltungseinheit, die für den durch das internationale Übereinkommen geregelten Bereich zuständig ist, etwaige Rechtstexte vorbereiten, die es dem Gesetzgeber ermöglichen, die internationale Verpflichtung, die die Schweiz eingegangen ist, für anwendbar zu erklären. Das interkantonale Recht ist eine weitere Art von Texten, die in einem bilateralen oder multilateralen Rahmen verabschiedet werden und zum Bereich der Gesetzgebung gehören. Es ist nicht notwendigerweise Teil des Bundesrechts, es sei denn, der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten daran beteiligen (Art. 48 Abs. 2 BV). Interkantonale Verträge stellen eine Alternative zur Entwicklung des Bundesrechts dar, das jedes Mal eine spezifische Verfassungsgrundlage erfordert, die das Eingreifen des Bundes legitimiert.

Die Rechtsprechung stellt die zweite Rechtsquelle dar. Sie besteht aus der Gesamtheit der Entscheidungen, die von den Gerichten zu einem bestimmten Rechtsproblem getroffen wurden. Die Bedeutung, die der Rechtsprechung unter den Rechtsquellen beigemessen wird, zeigt, dass die Aufgabe des Richters oder der Richterin nicht nur darin besteht, Recht zu sprechen, sondern dass er oder sie auch an der Entwicklung dessen, was das Recht ist, beteiligt ist. Durch seine oder ihre rechtsprechende Funktion ist er oder sie nämlich dazu berufen, den Inhalt einer allgemeinen und abstrakten Norm, die in einem Artikel eines Gesetzes oder einer Verordnung verankert ist, zu klären und zu präzisieren, sie im Falle von Lücken sogar zu formulieren oder sie weiterzuentwickeln, wenn Fälle eintreten, die vom Gesetzgeber nicht vollständig vorhergesehen werden konnten. Konkret bedeutet dies, dass er oder sie die allgemeine Norm anwenden muss, auf deren Grundlage sich der ihm oder ihr vorgelegte Fall lösen lässt. Dieser Anwendungsvorgang impliziert notwendigerweise eine Auslegungstätigkeit, die es beispielsweise ermöglicht, die Konturen und den Inhalt einer in einem Artikel eines Gesetzes verankerten Norm zu identifizieren. Es sei daran erinnert, dass

nicht alle Gerichtsentscheidungen oder Urteile die gleiche erklärende und konstituierende Bedeutung für die Entwicklung des Rechts haben. In Anbetracht der Funktion des Bundesgerichts als oberste richterliche Behörde und als Garant für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung haben seine Urteile im Vergleich zu den Urteilen der kantonalen Gerichte eine entscheidende interpretative Bedeutung. In dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Bundes eine zusätzliche Quelle zur Gesetzgebung. Sie ermöglicht es jedem und jeder Einzelnen – aber auch jeder Verwaltungseinheit und Organisation –, die Tragweite und den Inhalt einer Rechtsnorm zu kennen.

Die dritte Rechtsquelle ist schliesslich die Lehre. Sie umfasst alle Veröffentlichungen, die zu einer bestimmten Rechtsfrage erstellt wurden. Diese Texte unterscheiden sich von den beiden anderen Quellen dadurch, dass sie weder verbindlich sind, noch eine legitime Auslegungsfunktion haben. Sie stellen daher eine subsidiäre Quelle dar, mit der die Kenntnis des Rechts erhellt werden kann. Diese Quelle ist jedoch nicht uninteressant. Sie zeichnet sich sowohl durch einen deskriptiven als auch durch einen normativen Diskurs aus. So ist sie im Allgemeinen dazu berufen, den Stand eines immer vielfältigeren Rechts zu beobachten und zusammenzufassen. In dieser Hinsicht leistet sie manchmal auch Systematisierungsarbeit, die ein besseres Verständnis der Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung ermöglicht. Darüber hinaus nimmt sie häufig auch eine normative Haltung ein, indem sie auf Inkohärenzen zwischen den beiden Hauptakteuren des Rechts, dem Gesetzgeber und dem Richter oder der Richterin, hinweist. Alle diese Entwicklungen können dann den Gesetzgeber inspirieren, der auf ein neues oder wiederkehrendes öffentliches Problem reagieren möchte, sowie den Richter, der einen Punkt seiner Auslegung ändern möchte. Da sie häufig einen Überblick über den Stand einer Rechtsfrage bietet, ist sie ein nützliches Instrument für die öffentliche Verwaltung.

Hierarchie der Normen

Die Darstellung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung hat gezeigt, dass das Recht von einer grossen Anzahl von Akteuren hervorgebracht wird. Dennoch muss man feststellen, dass es sich dabei nicht um ein Durcheinander von Rechtsnormen handelt, die nach und nach von verschiedenen zuständigen Instanzen angenommen, veröffentlicht und ausgelegt werden. Das Recht stellt sich als ein organisiertes und strukturiertes Ganzes dar. Innerhalb des Rechts gibt es also Beziehungen der Einheit, der Kohärenz, die in dem sogenannten Prinzip der Normenhierarchie enthalten sind. Diese Idee der Kohärenz ist nicht einfach ein ästhetisches Erfordernis, sondern Ausdruck einer bestimmten politischen und rechtlichen Auffassung von Staat. Genauer gesagt ist sie mit der institutionellen Organisation der verschiedenen Institutionen verbunden, die an der Schaffung und Entwicklung des Rechts beteiligt sind. So hat eine von einer demokratisch gewählten Versammlung verabschiedete Rechtsnorm (z. B. ein von der Bundesversammlung verabschiedetes Gesetz) Vorrang vor einer Rechtsnorm, die von einem Gremium verabschiedet wurde, das von Ersterem eingesetzt wurde (z. B. eine Verordnung

des Bundesrates). Dasselbe gilt für die Gerichtsbarkeiten, in denen das Bundesgericht gegenüber den anderen eidgenössischen und kantonalen Gerichten zum obersten Gericht erhoben wird. Die föderale Struktur des Staates wirkt sich auch auf die hierarchische Organisation des Schweizer Rechts aus. Bundesrechtliche Normen haben Vorrang vor kantonalen Normen. Genauso wie Letztere Vorrang vor den kommunalen Normen haben. Diese Idee der Hierarchie hat einen sozialen Zweck. Sie trägt zur Rechtssicherheit bei, indem sie die Widersprüche zwischen den Normen begrenzt. Indem sie Regeln für den Vorrang einer Norm vor einer anderen aufstellt, verringert sie das Risiko der Unsicherheit bei der Festlegung des richtigen Verhaltens.

Der Grundsatz der Hierarchie gilt auch im Rahmen der Beziehung zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht. In diesem Fall verpflichtet Art. 5 Abs. 4 BV den Bund und die Kantone, das Völkerrecht zu beachten. Art. 189 BV sieht vor, dass das Bundesgericht ebenfalls verpflichtet ist, Bundesrecht und Völkerrecht anzuwenden. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen bekräftigt die Rechtsprechung des Bundesgerichts den Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts vor dem nationalen Recht. Die Entwicklung des internationalen und des nationalen Rechts kann jedoch zu komplexen Situationen führen, die es zu entwirren gilt. In solchen Situationen, die sich als konfliktrichtig erweisen können, ist es Aufgabe des Richters, Konflikte zwischen Rechtsnormen zu lösen, indem er seine Auslegungskompetenz mobilisiert, die wiederum auf verschiedenen Techniken beruht. Im vorliegenden Fall hat das Bundesgericht zwei zusätzliche Elemente hinzugefügt. Eine erste Ausnahme besteht darin, dass, wenn die Bundesversammlung in Kenntnis der Sachlage ein Gesetz verabschiedet, das einer internationalen Verpflichtung der Schweiz widerspricht, dieses Gesetz Vorrang vor der internationalen Rechtsnorm hat. Die zweite Ausnahme, die somit eine Gegen Ausnahme zur vorherigen darstellt, ist, dass Normen, die Menschenrechte garantieren – wie die Europäische Menschenrechtskonvention –, immer Vorrang vor Bundesgesetzen haben, die ihnen widersprechen. Diese beiden vom Bundesgericht formulierten Ausnahmen erinnern an die Bedeutung dieser beiden Schlüsselemente für Institutionen, d. h. die Achtung des demokratischen Willens und die Achtung der Menschenrechte.

Unterscheidung zwischen allgemein gültigen und individuell gültigen Normen

Ein letzter Begriff, der in diesem Abschnitt über die Schlüsselemente für das Verständnis der Idee des Rechts im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung erwähnt werden sollte, ist die Unterscheidung zwischen Normen von allgemeiner und Normen von individueller Geltung. Diese Unterscheidung ermöglicht es, den Unterschied zwischen der Funktion des Gesetzgebers und der Funktion des Vollzugs zu verstehen, an denen die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Einheiten beteiligt sind.

Eine Norm ist von allgemeiner und abstrakter Geltung, wenn sie sich an einen nicht genau definierten Adressatenkreis richtet und in allgemeinen und abstrakten Begriffen abgefasst ist. Da die allgemeine Norm wiederholt angewendet wird, d. h. immer dann, wenn Situationen auftreten, die ihrer abstrakten Hypothese entsprechen, ist sie

dazu bestimmt, langfristig zu gelten. Sie ist daher dazu bestimmt, eine unbestimmte Anzahl von konkreten Situationen zu regeln. Diese Art der Regelung sozialer Beziehungen durch allgemeine Normen hat den Vorteil, dass sie eine Garantie gegen Willkür für die Mitglieder der betroffenen Gesellschaft bietet. Sie gewährleistet «Rechtssicherheit» für die Mitglieder der Gesellschaft. In der Tat ermöglicht die prinzipielle Stabilität der allgemeinen Regel den Adressaten, ihre Handlungen und deren Folgen vorherzusehen. Konkret ist es diese Art von Normen, die in den Artikeln der Verfassung, in einem Gesetz oder in einer Verordnung verankert ist. Da diese verschiedenen Ebenen von Texten ineinander übergehen, hat die Verfassungsnorm eine grundsätzliche Dimension, die nach und nach durch das Gesetz und die Verordnung präzisiert wird. Die Verwaltungseinheiten sind an der Ausarbeitung der allgemeinen Norm im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt und spielen eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs. Sie können den Entwurf initiieren, wenn sie feststellen, dass das Recht ergänzt werden muss.

Die Norm mit individueller und konkreter Geltung richtet sich an eine bestimmte oder bestimmbare Anzahl von Adressaten. Sie zielt darauf ab, einen zeitlich und räumlich definierten Zustand zu regeln. Sie ist das Ergebnis der Anwendung der allgemeinen Norm auf den konkreten Fall durch eine zuständige Stelle. Diese Art von Norm kann von einer Verwaltungseinheit, aber auch von einem Richter oder einer Richterin erlassen werden. Z. B., wenn der Richter in einem Scheidungsverfahren ein Urteil über das Sorgerecht für Kinder fällen muss.

Im positiven Schweizer Recht entspricht die Unterscheidung zwischen allgemein gültigen und individuell gültigen Normen der Unterscheidung zwischen «Rechtssatz» und «Verfügung» (Tabelle 5.1). In der Tat wurden die Eigenschaften der Norm von allgemeiner Geltung ausdrücklich im Artikel über den «Rechtssatz» (Art. 22 Abs. 4 ParlG) verankert. Der Rechtssatz muss ein spezifisches Verfahren zur Verabschiedung durchlaufen, nämlich das Gesetzgebungsverfahren. Eine Verfügung umfasst die verschiedenen Massnahmen von Behörden, die Rechte oder Pflichten zuweisen, feststellen oder ändern oder Anträge auf Zuweisung dieser Rechte und Pflichten ablehnen. All diese Verfügungen beinhalten dann Normen – oder, anders ausgedrückt, Verpflichtungen –, die eine individuelle und konkrete Geltung haben. Ebenso wie beim Rechtssatz werden auch formale Anforderungen an die Instanz gestellt, die eine Verfügung trifft. Sie muss das Verwaltungsverfahren und die Verfahrensgarantien der von der Verfügung betroffenen Einzelpersonen einhalten. Es hat sich jedoch auch eine Zwischenkategorie herausgebildet. Es handelt sich um Verfügungen von allgemeiner Geltung, die die Merkmale einer individuellen Verfügung aufweisen – sie beziehen sich auf eine bestimmte Situation –, deren Geltung jedoch eine unbestimmte Anzahl von Personen betrifft. Ein Beispiel dafür wäre ein Demonstrationsverbot (Tanquerel, 2018).

Diese Unterscheidung ist ein Schlüsselement für das Verständnis des öffentlichen Handelns. Sie impliziert unterschiedliche Formalitäten, die eine Einheit erfüllen muss, wenn sie eine Rechtshandlung vornehmen will, die entweder die Form eines

Rechtssatzes oder die einer Verfügung annehmen kann. Wenn die Körperschaft sich nicht sicher ist, welche Rechtsform sie wählen soll, muss sie prüfen, ob ein Rechtsakt, um wirksam zu werden, noch durch einzelne Handlungen konkretisiert werden muss; wenn dies der Fall ist, hat der zu erlassende Rechtsakt eine noch unbestimmte Geltung, die für einen Rechtssatz charakteristisch ist. Die Unterscheidung hilft auch, die Unterschiede in Bezug auf das Verfahren (Zuständigkeit, Rechtsbehelfe, Veröffentlichung und Zustellung des Rechtsakts) zu verstehen.

Hinzu kommt, dass es zwischen diesen beiden Arten von Normen noch weitere Regeln mit weniger klarer Geltung gibt. Diese werden als Verfügungen von allgemeiner Geltung bezeichnet. Sie haben einen Adressatenkreis, der, wie beim Rechtssatz, unbestimmt und unbestimmbar ist. Andererseits regeln sie, wie im Fall der (einfachen) Verfügung, einen zeitlich und räumlich begrenzten Sachverhalt.

| | Rechtssatz | Verfügung von allgemeiner Geltung | Verfügung |
|----------|------------|-----------------------------------|-------------|
| Adressat | allgemein | allgemein | individuell |
| Sachlage | abstrakt | konkret | konkret |

Tabelle 5.1 Tabelle der Rechtsnormen.

5.2.2. Instrumente des öffentlichen Handelns

Die Bedeutung des Rechts für die öffentliche Verwaltung ergibt sich nicht nur aus der Tatsache, dass es die Grundlage und den Rahmen für öffentliches Handeln bildet, sondern auch aus der Tatsache, dass es verschiedene Handlungsinstrumente bietet. Mit anderen Worten, es ist ein Mittel, das für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung steht. Die oben genannten Elemente haben es bereits ermöglicht, verschiedene Arten von Instrumenten für die Durchführung öffentlicher Massnahmen zu identifizieren: das Gesetz, die Verordnung, die Verfügung. Jedoch sind nicht alle Regeln, die in diesen Rechtsinstrumenten enthalten sind, notwendigerweise Anweisungen und Gebote. Sie können z.B. auch Ziele definieren oder die Koordination zwischen den Beteiligten vorsehen. Darüber hinaus verfügt eine Verwaltungseinheit nicht nur über Rechtsinstrumente. Da sie öffentliche Aufgaben erfüllen muss, muss sie manchmal auch sehr konkret handeln. Diese anderen Handlungen werden als Realakte bezeichnet. Zu dieser Kategorie von Handlungen gehören beispielsweise der Bau einer Strasse, die Pflege eines Parks, die konkrete Ausführung einer Banküberweisung, eine Präventionskampagne für Gesundheitsrisiken usw. Schliesslich sind in den letzten Jahrzehnten angesichts der globalen Herausforderungen und unter dem Einfluss der internationalen Organisationen in der Funktionsweise der Staaten und ihrer jeweiligen Verwaltungseinheiten andere Begriffe aufgetaucht, die die ursprüngliche einfache und

wirksame Unterscheidung zwischen Rechts- und Realakten zu ergänzen scheinen.¹⁰ So werden Empfehlungen, Richtlinien, Strategien, Aktionspläne, Partnerschaften und Toolboxen über die offiziellen Kanäle kommuniziert und manchmal sogar veröffentlicht. Manchmal sind es private Akteure, die ihre eigenen regulatorischen Instrumente entwickeln (Black, 2001). Alle diese Texte – von öffentlichen oder privaten Akteuren und manchmal auch durch die Koordination beider – sollen das Verhalten der verschiedenen Interessengruppen lenken und leiten. Diese Entwicklungen ausserhalb der klassischen Rechtsakte werden im Allgemeinen unter dem Begriff *Soft Law* zusammengefasst. Hinter diesem Begriff verbirgt sich die Idee, Normen zu formulieren, die zu Verhaltensänderungen anregen, anstatt sie zu erzwingen. Diesbezüglich kann man sagen, dass der Erfolg dieser Art von Instrumenten einerseits auf den informellen Charakter ihrer Ausarbeitung und Annahme zurückzuführen ist – im Gegensatz zum Formalismus des Rechts – und andererseits darauf, dass die Wirksamkeit des Rechtssatzes infrage gestellt wird, um die gewünschte Änderung oder das gewünschte Verhalten zu erreichen.

5.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die öffentliche Verwaltung ist nicht mehr nur das Vorrecht der Staatsbediensteten, sondern kann auch anderen Organisationen übertragen werden. Sie ist Teil einer Logik der *Multi-Level-Governance*, die eine Vielzahl von Akteuren einbezieht, seien es andere substaatliche oder staatliche öffentliche Körperschaften, internationale Organisationen, Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen. Auch die Handlungsmöglichkeiten sind mit Verhaltenskodizes, Gütesiegeln usw. vielfältig geworden. Die *Governance* geht also mit einer Entwicklung der Instrumente des öffentlichen Handelns einher. Die Gesetzgebung reicht nicht mehr aus, und es wird von *Regulierung* gesprochen (Morgan & Yeung, 2007). Diese Veränderungen haben weder die hierarchische Konzeption des Rechts noch die Philosophie der Rechtsstaatlichkeit infrage gestellt. Es ist jedoch festzustellen, dass sie es ermöglichen, bestimmte Dynamiken zu beobachten, die nicht ohne Auswirkungen auf das Recht und insbesondere auf die Gesetzgebung sind. Diese Dynamiken lassen sich sowohl mit dem *New Public Management* als auch mit der Analyse der öffentlichen Politik in Verbindung bringen. Sie machen deutlich, dass das Recht nicht mehr als ein separater Bereich betrachtet werden kann, der über anderen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen steht, sondern dass es auch seinen Zweck, die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, bewahren muss. Dies lässt sich anhand von zwei Herausforderungen veranschaulichen: zum einen der Beziehung zwischen Gesetzgebung und Strategie und zum anderen des Gesetzgebungsprozesses.

¹⁰ Eine solche Entwicklung lässt sich auch in den internationalen Organisationen beobachten.

5.3.1. Verbindung zwischen Gesetzgebung und Strategie

Wie bereits erwähnt, muss die öffentliche Verwaltung im Einklang mit dem Legalitätsprinzip ausgeübt werden. Die Gesetzgebung legt fest, was, von wem, mit welchen Mitteln und wie getan werden kann. Gesetze – im weitesten Sinne als alle Rechtsakte verstanden – setzen somit einen Rahmen, der die Rechte, Pflichten und Verfahren festlegt, die eingehalten und ausgeführt werden müssen. Andererseits funktioniert die öffentliche Verwaltung nicht in einem Vakuum, sondern erfüllt ihre Aufgaben in einem Umfeld, das frei von anderen Faktoren ist. Sie muss mit begrenzten öffentlichen Ressourcen, politischen Verpflichtungen auf internationaler oder subnationaler Ebene, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umfeldern umgehen. Kurz gesagt, ihre Umsetzung muss wirklich durchdacht und mit all diesen Einschränkungen verknüpft werden. Daher wird die politische – oder administrative – Planung als ein Mittel zur Bewältigung all dieser Zwänge angesehen. Es geht darum, die verschiedenen Akteure zu organisieren und zu koordinieren und dabei bestimmte Fristen festzulegen.

Aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung ist die Entwicklung von Infrastrukturen, die Verwaltung von Finanz- oder Nahrungsmittelressourcen mit einer Planung verbunden. Eine solche Handlungsweise ergibt sich implizit aus dem Verwaltungsmanagement. Die Idee der Planung hat jedoch auch eine legislative Dimension in parlamentarischen Systemen, in denen die Regierung das Vertrauen des Parlaments gewinnen muss. Sie nimmt die Form von Reden oder auch von Legislaturprogrammen an. Da das Parlament die materielle Kompetenz hat, Gesetze zu erlassen, hat es auch die Macht, seine legislative Arbeit zu organisieren. Das New Public Management hat dieser Frage der Planung einen neuen Impuls verliehen, mit einer auf Zielen basierenden Governance, die in Form einer Strategie ausgedrückt und weitgehend von der Exekutive entwickelt und gesteuert wird.

Die Ausarbeitung der Strategie erfolgt im Rahmen der öffentlichen Verwaltung. Je nach Bereich sind es die Verwaltungseinheiten, die für die Ausarbeitung verantwortlich sind. Strategien ermöglichen es, einen Fahrplan für ein bestimmtes Ziel festzulegen. Sie legen die Handlungsgrundsätze fest, die dann innerhalb eines jeden vorrangigen Ziels und der entsprechenden Massnahmen umgesetzt werden müssen. Eine solche Planung ermöglicht es, den Bedarf und die notwendigen Mittel zu eruieren. Unter anderem kann es notwendig sein, dem Parlament einen Gesetzesentwurf vorzulegen, verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen oder eine Informationskampagne zu starten. Auf diese Weise wird das künftige Gesetz in ein politisches Ganzes eingebettet. Es ist eines von mehreren Elementen bei der Umsetzung einer öffentlichen Politik. Eine solche Situation erinnert daran, dass jedes Gesetz das Produkt einer formalisierten politischen Entscheidung ist, der das politische System dann einen spezifischen normativen Wert zuweist, nämlich den, dass sie durch die öffentliche Gewalt durchgesetzt werden kann.

Das Regieren nach Zielen und das Verfassen von Strategien führen jedoch nicht zu einer Umkehrung der Pyramide. Politisches Handeln, so strategisch es auch sein mag, muss im Rahmen des Rechts gedacht und umgesetzt werden. Beispielsweise hat der Bund im Bereich des freien Zugangs zu öffentlichen Daten eine Strategie für den Zeitraum 2014–2018 verabschiedet. Diese Strategie basiert auf Artikel 180 Absatz 2 BV und Artikel 10 RVOG. Sie verfügt daher über eine Rechtsgrundlage. In Bezug auf die Umsetzung bedeutet sie, dass eine Reihe von Massnahmen ergriffen werden müssen, darunter die Anpassung des geltenden Rechts. Mit anderen Worten, sie kündigt Gesetzesänderungen an. Die Strategie ist daher ein Instrument der öffentlichen Verwaltung. Ein solches Instrument kündigt manchmal ein politisches Programm an, das in einem demokratischen System, in dem die gesetzgebenden Kammern den Ort der öffentlichen Beratung darstellen, Fragen aufwerfen kann. Dabei muss sie zwischen der Rationalität des Managements und der Rationalität der Gesetzgebung abwägen.

5.3.2. Ansatz für eine bessere Rechtsetzung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird immer wieder Kritik an Gesetzen geübt. Die Vorwürfe lauten, dass sie ineffizient, unverständlich, veraltet und innovationshemmend seien (Ayres & Braithwaite, 1992; Baldwin, 1990). Als Antwort auf diese Kritik entstand eine Bewegung für eine bessere Regulierung (Better Regulation). Wie immer ist eine solche Bewegung das Ergebnis einer Kombination von Faktoren: wissenschaftliche Arbeiten in den Bereichen Recht, Wirtschaft und Politikwissenschaft, ein politischer Kontext und schliesslich ein institutionelles Agenda Setting. Heute wird sie als *Bessere Rechtsetzung (Better Regulation)* bezeichnet und wurde sogar zu einer von der OECD und der Europäischen Union geförderten Regulierungspolitik erhoben (European Parliament, The Council of the European Union, & The European Commission, 2016). Kurz gesagt bedeutet sie eine Änderung des Ansatzes in Bezug auf die Entstehung von Rechtsvorschriften. Es geht darum, die rein formale Auffassung der Entstehung von Rechtsnormen (formale Legistik) zu überwinden, um eine Reflexion über die Entstehung der Substanz der Norm (materielle Legistik) zu beginnen. Es geht darum, Projekte wie die einer guten Regierungsführung, einer besseren Rechtsetzung und damit einer besseren Gesetzgebung zu verbinden (Karpen, 2017).

In der Tat wird die Entstehung von Gesetzen aus einer klassischen juristischen Perspektive im Allgemeinen als Ausdruck eines longitudinalen Prozesses beschrieben, dessen Schritte in anderen Gesetzen formalisiert und festgelegt werden. Er beginnt mit einer vorparlamentarischen Phase, in der allgemeine und abstrakte Normen, welche die Form von Rechtsnormen annehmen, zunächst in Form eines Entwurfs verfasst werden. Diese Normen durchlaufen ein internes und externes Konsultationsverfahren und werden dann vom Bundesrat bestätigt. Handelt es sich um einen Gesetzesentwurf, wird dieser an die Bundesversammlung weitergeleitet, in der eine Debatte in den Ausschüssen und eine Abstimmung in den beiden gesetzgebenden Kammern stattfindet. Dies

ist die parlamentarische Phase. Am Ende dieser Phase wird das Gesetz in der Schweiz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und die Referendumsfrist beginnt, die es dem Volk ermöglicht, den Gesetzesentwurf anzufechten. Dies ist die Referendumsphase. Nach Ablauf der Referendumsfrist wird das Gesetz offiziell veröffentlicht und tritt in Kraft. Ein solches Schema, das den Schwerpunkt auf das gesetzlich festgelegte Gesetzgebungsverfahren legt, reicht jedoch nicht mehr aus, um die Erwartungen an eine gute Regierungsführung zu erfüllen.

Die Bewegung für eine bessere Rechtsetzung, die an die Arbeiten zur öffentlichen Verwaltung anknüpft, schlägt ein Aktionsprogramm vor, das weitaus ausgefeilter ist als das zuvor vorgestellte. Sie plädiert dafür, das zu lösende öffentliche Problem wieder in den Mittelpunkt der gesetzgeberischen Intervention zu rücken, und versucht so, die Frage der Interessen, die ein wesentlicher Bestandteil jeder Beratung ist, in einen Rahmen einzubetten. Um dies zu erreichen, empfiehlt sie, zunächst die verschiedenen Facetten des Problems zu verstehen. Das Problem wird durch empirische Daten dokumentiert. Dieser evidenzbasierte Ansatz (*evidence-based approach*) sollte es ermöglichen, die Bedeutung und die Dynamik des Problems zu erkennen. Er muss dann auf einer Analyse der Ursachen und Folgen beruhen. Die Analyse ermöglicht es, die Ziele zu definieren, die verfolgt werden sollen, und die Mittel zu identifizieren, die zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden müssen. Um die Gefahr zu vermeiden, etwas zu übersehen, aber auch die Gefahr zu vermeiden, mehr Probleme zu verursachen, wenn man eingreift, sollte der Analyseprozess eine Risikoanalyse beinhalten und partizipativ sein. Die partizipative Dimension soll es ermöglichen, die verschiedenen Interessen und Erwartungen der Adressaten der Norm zu identifizieren. Sie ermöglicht auch das Einholen von Expertenmeinungen. Die Risikoanalyse ermöglicht eine Bewertung der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen. Aus rechtlicher Sicht muss beispielsweise sichergestellt werden, dass der Staat über die notwendige Kompetenz zum Handeln verfügt, dass die Mittel zum Handeln dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und dass es keinen Widerspruch zwischen dem Gesetzgebungsvorhaben und bestehenden rechtlichen Verpflichtungen gibt. All diese Elemente bilden einen vorbereitenden Schritt, der die Organisation bei ihren Überlegungen zu der Norm, den sie zu entwickeln beabsichtigt, leiten soll. Sie ermöglichen es ihr, die Norm zu formulieren. Die Annahme der Norm kann dann eine endgültige oder eine experimentelle Form annehmen (Ranchordás, 2014). In beiden Fällen wird die Umsetzung der Norm eine nachträgliche Bewertung beinhalten, um ihre Relevanz für die Lösung des öffentlichen Problems zu überprüfen. Viertens schliesslich wird die Vorstellung infrage gestellt, dass die legislative Lösung ein für alle Mal angenommen wird. So empfehlen die Befürworter:innen der Better Regulation den Rückgriff auf experimentelle Gesetzgebung, die von einem wissenschaftlichen Protokoll begleitet wird und die es ermöglicht, im Laufe der Zeit über die Dauerhaftigkeit der gesetzlichen Antwort oder deren Anpassung zu entscheiden. Sie plädieren auch dafür, dass das Gesetz eine begrenzte Lebensdauer hat. Die Hypothese der *Sunset Legislation* wurde

beispielsweise vom Bundesgesetzgeber in Bezug auf die Anwendung zur Nachverfolgung bei Covid-19 gewählt.

Die Schweizer Jurist:innen haben nicht auf die Bewegung für eine bessere Rechtsetzung gewartet, um sich mit der Frage eines relevanten Gesetzes zu befassen, d. h. eines Textes, der die verfolgten Ziele unter vernünftiger Nutzung der verfügbaren Mittel erreichen kann, ohne unverhältnismässige Nebenwirkungen zu erzeugen, und der verständlich genug ist, um angewendet zu werden. Die Entwicklung des Bereichs der Legistik (*legisprudence*) seit den 1980er-Jahren (Mader, 1985) und die Gründung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft zeigen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einnimmt und dass der Gesetzgebungsprozess nicht nur juristische Kompetenzen, sondern auch Kompetenzen im Bereich des Projektmanagements und der Evaluation voraussetzt. Die Entwicklung von Gesetzgebungsleitfäden ist ein Zeugnis dieses Engagements (Bundesamt für Justiz, 2019). Obwohl alle Schritte des Projekts zur besseren Rechtsetzung in solchen Leitfäden enthalten sind, haben sie jedoch noch nicht vollständig die zyklische Perspektive der besseren Rechtsetzung integriert (Flückiger, 2019b).

Wichtige Begriffe

- Legalitätsprinzip (*principe de la légalité, principio di legalità, principle of legality*): juristischer Ausdruck für eine allgemeine, verbindliche Regel, die besagt, dass die Aktivitäten der öffentlichen Behörden auf einem klaren und präzisen Gesetz basieren müssen.
- Rechtsquellen (*sources of law, fonti di diritto, sources du droit*): Ausdruck, der unter Jurist:innen die formalen Ursprünge dessen bezeichnet, was das Recht ausmacht, nämlich das Gesetz, die Rechtsprechung, die Lehre und das Gewohnheitsrecht.
- Rechtssatz (*legal rule, stato di diritto, règle de droit*): Ausdruck, der im Schweizer Recht Texte bezeichnet, die in allgemeiner und abstrakter Weise Rechte gewähren, Pflichten schaffen oder Zuständigkeiten festlegen.
- Verfügung (*decision, decisione, décision*): Im juristischen Sinne bezeichnet der Begriff eine Massnahme, die einseitig von einer öffentlichen Behörde in einem bestimmten Fall getroffen wird und die darauf abzielt, die Rechte oder Pflichten einer Privatperson zu begründen, zu ändern oder aufzuheben. Eine solche Massnahme muss den Verfahrensregeln entsprechen, um rechtmässig zu sein.
- Soft Law: Ausdruck für unverbindliche Verhaltensnormen, die keinen verbindlichen Charakter haben und in verschiedenen Textformen vorliegen können.

Literatur

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R. (1990). Why Rules Don't Work. *The Modern Law Review*, 53(3), 321-337. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1096474> (aufgerufen am 17.11.2022).
- Black, J. (2001). Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a «Post-Regulatory» World. *Current Legal Problems*, 54(1), 103–146. <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103> (aufgerufen am 17.11.2022).
- European Parliament, The Council of the European Union, & The European Commission. (2016). *Inter-institutional Agreement on Better Law-Making*.
- Flückiger, A. (2019b). *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*: Schulthess.
- Karpen, U. (2017). Introduction. In U. Karpen, H. Xanthaki, L. Mader, W. Voermans, & R. Cormacain (Eds.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (1 ed., pp. 1–16). Oxford: Hart Publishing.
- Mader, L. (1985). *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne Payot.
- Morgan, B., & Yeung, K. (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bundesamt für Justiz. (2019). *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Ranchordás, S. (2014). *Constitutional sunsets and experimental legislation : a comparative perspective*: Cheltenham, England/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Tanquerel, T. (2018). *Manuel de droit administratif* (2e édition ed.). Genève/Zürich/Bâle: Schulthess.

Weiterführende Literatur

- Flückiger, A. (2019a). Le droit souple cantonal: quand les conférences intercantionales recommandent, les réglementations s'harmonisent. In M. Hottelier, M. Hertig Randall, & A. Flückiger (Eds.), *Etudes en l'honneur du Professeur Thierry tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique* (pp. 109–126). Genève; zurcuh; bâle: Schulthess: Université de genève.
- Moor, P., Martenet, V., & Flückiger, A. (2012). *Droit administratif / Vol. 1, Les fondements* (3e éd., entièrement revue, mise à jour et augmentée ed.). Berne: Stämpfli.
- Waldmann, B., & Wiederkehr, R. (2019). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess.

