

Juristische Schulung am Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz

Grundprinzipien des Verwaltungsrechts

Claudia Schneider Heusi
Rechtsanwältin, LL.M.
Seefeldstrasse 60
Postfach 1016
8034 Zürich

Tel. 043 499 16 30
csh@schneider-recht.ch
www.schneider-recht.ch

Montag, 22. Juni 2009, 08.00 bis 12.00 Uhr

Ablauf

- Die gesetzlichen Grundlagen im Allgemeinen
- Kompetenzen Bund - Kanton, Kanton - Gemeinden
- Gesetzliche Grundlagen im Umwelt- und Lebensmittelbereich (SH)
- Grundsätze der Bundesverfassung
- Freiheitsrechte und deren Einschränkung
- Grundprinzipien des Verwaltungshandelns
- Arten des Verwaltungshandelns

PAUSE ca. 09.45 Uhr – 10.10 Uhr

Anschliessend **GRUPPENARBEIT** mit Fallbeispielen bis ca. 11.00 Uhr

- Gebühren
- Strafrechtliche Aspekte

EU-Recht
(Verordnungen, Richtlinien)



Bundesrecht
(BV, Bundesgesetze, Bundesverordnungen)



Kantonales Recht
(KV, kant. Gesetze, kant. Verordnungen)



Gemeinderecht

Gesetzliche Grundlagen

- **EU-Recht:** Was ist eine Richtlinie? Was ist eine EU-Norm?
Verbindlichkeit von EU-Recht
Bsp. Chemikaliengesetz (Art. 39) ChemV (z.B. Art. 2 Abs. 4, Art. 3 etc.)
- **Bundesrecht:** Bundesverfassung mit Zuständigkeitsregelung
Bund-Kanton (BV 3)
- **Kantonales Recht** mit Zuständigkeitsregelung Kanton – Gemeinden
(vgl. Gemeindegesetz des Kantons Schaffhausen)
Gemeindegesetz_SH.doc

Wann darf der Kanton etwas anordnen?



Wann darf der Kanton etwas anordnen? (BV 3)



historisch

Regel: die Kantone sind zuständig:
„Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“

Ausnahme: der Bund ist zuständig
(nur dann, wenn ihm die BV die Kompetenz zuweist)

Heutige Realität: es ist umgekehrt, Bund regelt immer mehr,
die Kantone vollziehen.

Kompetenzerklärung

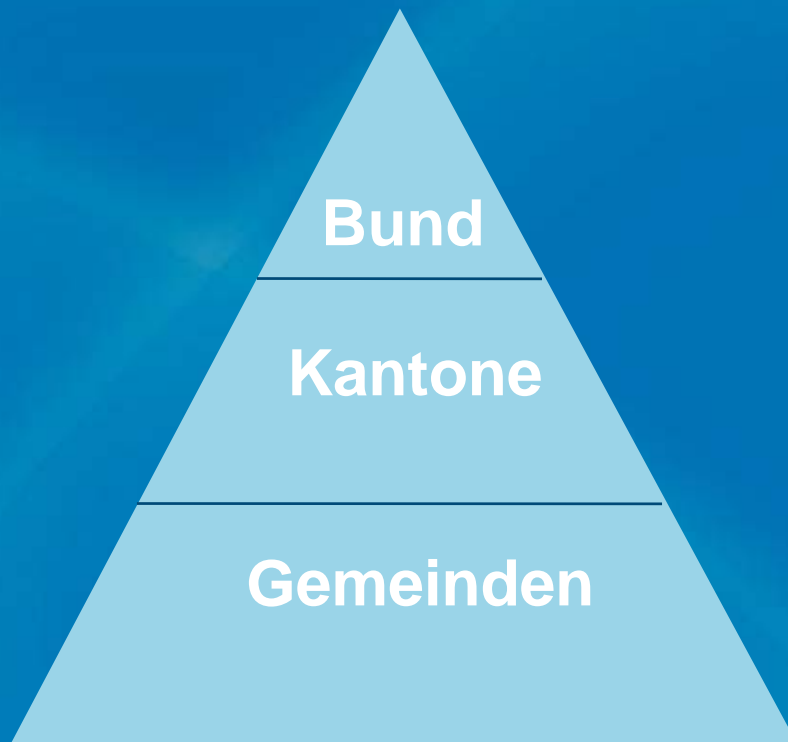
1. Ist der Kanton zuständig oder besteht gemäss BV eine Bundeskompetenz?
2. Falls der Bund kompetent ist, besteht dennoch ein Spielraum für den Kanton?



→ Häufig komplizierte Kompetenzausscheidungen nötig

Bsp. Art. 65 USG: „Solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch macht, können die Kantone im Rahmen dieses Gesetzes nach Anhören des UVEK eigene Vorschriften erlassen.“

Konfliktregel



Höheres Recht
bricht
tieferes Recht

Gesetzliche Grundlagen im Kant. Labor SH

Gesetze und Hierarchien am Beispiel des Umweltrechts:

- BV
- USG
- EG USG
- Verschiedene Verordnungen auf Bundes- und kantonaler Ebene (LRV, LSV, etc.)

Gesetze und Hierarchien am Beispiel des Lebensmittelrechts:

- BV
- LMG, LMV
- EG LMG, LMV

Hinweis zur Suche der aktuellen gesetzlichen Grundlagen im Internet:

- Bund: www.admin.ch → Gesetzgebung → Systematische Sammlung
- Kanton Schaffhausen: www.sh.ch → Gesetzessammlung

Spezialfall: Richtlinien, Weisungen etc.

- **Beispiel:** Das kant. Laboratorium erlässt eine Richtlinie an die Gemeinden für die Abfallverbrennung im Freien.
- Gesetzliche Grundlagen: EG USG
[EG USG Abfallverbrennung](#)
- Rechtliche Behandlung: Dabei geht es um sog. Verwaltungsverordnungen, deren Hauptfunktion es ist, eine einheitliche und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen.
- Sind für die Adressaten der Richtlinien – nämlich die Behörden – zwingend, nicht aber für die Privaten.



Grundsätze der Bundesverfassung

- Inhalt: Organisation, Zuständigkeiten, Grundrechte etc.
- Definition Grundrechte:
Freiheitsrechte + Rechtsgleichheit + soziale Grundrechte/Sozialziele
- Freiheitsrechte: Schutz des Einzelnen vor Eingriffen des Staates in seine Freiheitssphäre; gilt grundsätzlich nicht unter Privaten!
- Beispiele von Freiheitsrechten: Persönliche Freiheit, Eigentums-Garantie, Wirtschaftsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Pressefreiheit, Meinungsäusserungs-Freiheit etc.
- Einschränkung von Freiheitsrechten: Bsp. Hygienische Auflagen für das Führen eines Restaurantbetriebes, oder Auflagen zur Erfüllung der Lärmschutzvorschriften etc.
- Voraussetzung: Gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit

Einschränkung von Freiheitsrechten (1)

- Gesetzliche Grundlage
 - **Öffentliches Interesse:** vor allem polizeiliche Interessen im Umwelt- und Lebensmittelbereich
 - Verhältnismässigkeit (nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen)
- Vgl. **Fallbeispiel** mit der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands: BGE 1C_397/2007 und 1C_427/2007



Einschränkung von Freiheitsrechten (2)

Verhältnismässigkeit im Besonderen

- Geeignetheit
- Erforderlichkeit
- Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Verhältnis der Schwere des Eingriffs zum Eingriffszweck)

Beispiele:

- Auflage zur Beseitigung von Elektroschrott auf einem Grundstück
- Auflage zur Erstellung einer Machbarkeitsstudie für die Möglichkeiten zur Reduktion einer Kupferabschwemmung in ein öffentliches Gewässer (BGE 1C_43/2007)

Massnahme: Tempo 80 auf allen Autobahnen, die durch den Kanton SH führen



Rechtsgleichheit im Besonderen (BV 8)

- Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln.
- Bedeutung in der Rechtsanwendung:
 - Verbot des überspitzten Formalismus (Bsp: Rekurrent legt die vom Gesetz verlangte Abschrift des angefochtenen Entscheids nicht bei)
 - Anspruch auf rechtliches Gehör (Bsp: Anhörung zu den wichtigsten Aspekten eines Entscheids)
 - Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht
 - Willkürverbot

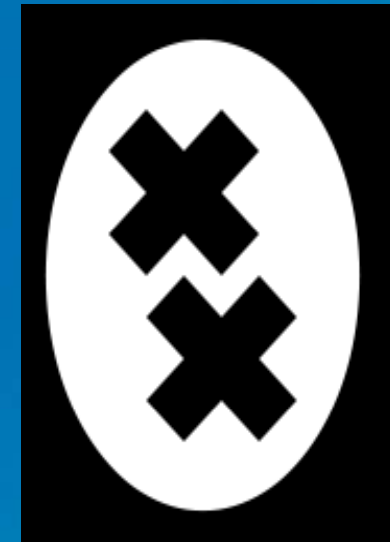
Verwaltungsrecht: Grundprinzipien

- Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung:
(Art. 5 BV)
- Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot
- Grundsatz des öffentlichen Interesses (allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit) vgl. auch hier die Umschreibung im Gemeindegesezt für die Tätigkeit des kant. Labors
- Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Kanonen auf Spatzen):
Erforderlichkeit, Geeignetheit, Verhältnis Eingriffszweck/Eingriffswirkung
- Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht

Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung

Art. 5 BV: Staatliches Handeln

- ist begrenzt durch das Recht (**Legalitätsprinzip**)
- muss im **öffentlichen Interesse** liegen
- muss **verhältnismässig** sein



Formen des Verwaltungshandelns

- **Verfügung:** Ein *individueller*, an den Einzelnen gerichteter *Hoheitsakt*, durch den eine *konkrete* verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung *rechtsgestaltend* oder *feststellend* in *verbindlicher* und *erzwingbarer* Weise geregelt wird.



- **Verwaltungsrechtlicher Vertrag:** Regelung eines individuell-konkreten Rechtsverhältnisses durch gegenseitige übereinstimmende Willenserklärung.



Formen des Verwaltungshandelns (2)

Verwaltungsrechtliche Sanktionen: Mittel, mit welchen die Erfüllung von verwaltungsrechtlichen Pflichten erzwungen wird: Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang, Verwaltungsstrafen, Ordnungsbussen, etc.

→ Ersatzvornahme im Besonderen:
Wichtig: diese ist grundsätzlich anzudrohen.

Bsp. Gewässerverschmutzung



Formen des Verwaltungshandelns (3):

- Verfügungen sind zu unterscheiden von:
- Realakte/Vollzugshandlungen: Einziehung von gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln; Entfernung und Vernichtung von umweltbelastenden Gegenständen etc.
- Amtliche Berichte und Vernehmlassungen
- Auskünfte, Belehrungen, Empfehlungen etc. gegenüber Privaten

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

- Ermittlung des Sachverhalts **von Amtes wegen**
- **Zuständigkeitsprüfung**
- Anspruch auf **gleiche und gerechte** Behandlung im Verfahren
(Verbot der Verweigerung oder Verzögerung von Rechtsanwendungsakten, Verbot des überspitzten Formalismus, Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Behörde...)
- **Korrekter Inhalt und korrekte Eröffnung von Verfügungen**
- **Anspruch auf rechtliches Gehör**
(inkl. Anspruch auf Begründung von Verfügungen: Behörde ist nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern, vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess.)

Mindestinhalt von Verfügungen

- Rubrum mit der Angabe der Behörde, welche die Verfügung erlässt.
- Datum: jede Verfügung muss datiert werden
- Kurze Darstellung des massgebenden Sachverhalts
- Anordnung: die Anordnung muss selbständig lesbar sein;
z.B. "Das Gesuch wird abgewiesen", oder
"Der Adressat wird verpflichtet, den Elektroschrott zu beseitigen"
- Begründung: Anspruch auf rechtliches Gehör
- Rechtsmittelbelehrung
- Mitteilung: Eingeschrieben!
- Unterschrift

PAUSE



ANSCHLIESSEND GRUPPENARBEIT



Öffentliche Abgaben, insb. Gebühren



Gebühren

Definition: Die Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung.

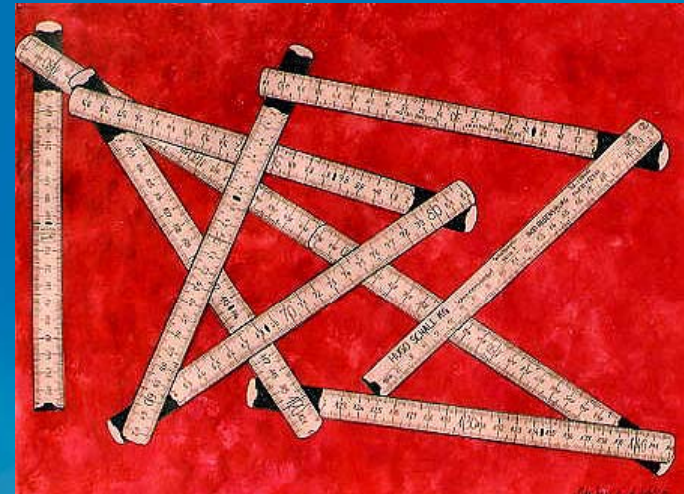
→ Vorliegend geht es in der Regel um das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit (= Verwaltungsgebühr).

Bei Erlass einer Verfügung sind immer auch die Gebühren festzulegen. Was gilt hier?



Grundlagen zur Bemessung der Höhe einer Verwaltungsgebühr

- Grundsätzlich massgebend: Wert der staatlichen Leistung
- Kostendeckungsprinzip
- Äquivalenzprinzip
- Sonderfall Gemeinden:
§ 3 Abs. 3 Verwaltungsgebührenverordnung



Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Gebühren

- Die Gebühr muss in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein
- Die wesentlichen Elemente der Gebühr müssen in dieser Rechtsgrundlage enthalten sein:
 - Kreis der Abgabepflichtigen
 - Gegenstand der Abgabe
 - Höhe der Abgabe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage)
- Ev. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip als Zusatzkriterium bei „Mangel“ in der gesetzlichen Grundlage

Beispiele

1. Art. 48 USG: Ist dies eine genügende Grundlage für die Erhebung von Gebühren für die Kontrolle einer Inertstoffdeponie?
2. § 3 des Gebührentarifs für das KL für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz: Genügt dieser Paragraph, um die Kosten einer Verfügung für eine Lebensmittelinspektion festzulegen? Was ist bei der konkreten Höhe zu beachten? Anwendbar auch Art. 45 LMG und Art. 2 EG LMG SH
3. Gebühr für eine Verfügung betreffend die Lagerung von Abfällen: Gesetzliche Grundlagen? Bemessung? Zusätzliche gesetzliche Grundlage?

Strafrechtliche Aspekte

Neben dem Strafgesetzbuch (StGB) gibt es unzählige Spezial-Straftatbestände in anderen Gesetzen

z.B. im Umweltrecht Art. 60 ff. USG

z.B. im Lebensmittelrecht: Art. 47 ff. LMG

Art. 292 StGB bei Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung

Die Verfolgung dieser Straftatbestände erfolgt grundsätzlich durch die Strafverfolgungsbehörden.

Spezialfall von Art. 7 EG LMG SH: Hier können dem Amt für Lebensmittelkontrolle gewisse polizeiliche Aufgaben zufallen (Beizug der Polizei aber möglich)

Arten von Delikten

- **Verbrechen:** Verbrechen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind (Art. 10 StGB).
- **Vergehen** sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind (Art. 10 StGB).
- **Übertretungen:** sind Taten, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB).

Sanktionen nach dem „neuem“ AT STGB

- **Geldstrafe** (max. 360 Tagessätze zu CHF 1-3'000.--)
 - **Freiheitsstrafe** (sechs Monate bis 20 Jahre, bzw. lebenslänglich)
 - **Gemeinnützige Arbeit**
- Alle drei Strafarten können bedingt , unbedingt oder teilbedingt ausgesprochen werden (ev. Änderung aufgrund neuester parlamentarischer Diskussionen; Freiheitsstrafe nur bis zwei Jahre bedingt)
- **Busse** (gemäss StGB bis CHF 10'000.– mit Vorbehalt der
 - **Spezialgesetzgebung**)

Strafanzeige

- Unterscheidung Official- / Antragsdelikt
- Das Antragsrecht erlischt nach Ablauf von drei Monaten. Die Frist beginnt mit dem Tag, an welchem der antragsberechtigten Person der Täter bekannt wird.
- Anzeigerecht und Anzeigepflicht in amtlicher Funktion nach Art. 206 Abs. 1 StPO SH
Pflicht zur Strafanzeige
Behörden und Mitarbeiter sind zur Strafanzeige verpflichtet, wenn ihnen in ihrer amtlichen Stellung **eine schwerwiegende Straftat** bekannt wird. → Verbrechen und Vergehen, Übertretungen je nach Schwere.

Strafverfolgungsbehörden

- Heute gemäss kantonaler Strafprozessordnung (Polizei, Untersuchungsrichter, Staatsanwaltschaft, Gerichte)
- Ab 1.1.2011 eidgenössische Strafprozessordnung
- Spezialfall kant. Verwaltungsstrafrecht: vgl. Art. 27 EG StGB (die in kant. Gesetzen oder Verordnungen mit Strafe bedrohten Übertretungen werden vom zuständigen Departement des Regierungsrats festgestellt (= Spezialfälle).

ENDE

Sie haben es geschafft. Herzliche Gratulation!

- Fragen?
 - Anregungen?
 - Bemerkungen?

