



**SJWZ**

stiftung  
juristische  
weiterbildung  
zürich



**10. November 2022**

## **VerwR! Verwaltungsrecht aktuell**

Konzept: David Rechsteiner, Johannes Reich, Viviane Sobotich

Die Stiftung juristische Weiterbildung Zürich bietet die Informationen über ihre Veranstaltungen via E-Mail an, um damit die hohen Kosten des Postversands zu reduzieren. Die E-Mail-Adressen werden nicht an Dritte weitergegeben. Der Verzicht auf postalische Zustellungen kann via E-Mail an [postverzicht@sjwz.ch](mailto:postverzicht@sjwz.ch) oder dem Sekretariat mit Angabe von Name, Vorname und E-Mail-Adresse und mit dem Vermerk «Postverzicht» mitgeteilt werden.

Postfach 3334 | 8034 Zürich  
Telefon 043 541 17 17 | Fax 043 541 17 74  
[sjwz@sjwz.ch](mailto:sjwz@sjwz.ch) | [www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

10.11.2022: *VerwR!* Verwaltungsrecht aktuell

## Inhalt Tagungsunterlagen

Teil 1: Informationen

Programm / Referierende / Informationen über SJWZ

Teil 2: Unterlagen Beatrix Schibli

Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren

Teil 3: Unterlagen Katja Gfeller

Justizfunktion der Bezirksräte

10.11.2022: *VerwR!* Verwaltungsrecht aktuell

## **Programm**

- 17:00 Begrüssung und Einführung durch Johannes Reich
- 17:10 Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren inkl. Fragen und Diskussion
- 18:05 Justizfunktion der Bezirksräte inkl. Fragen und Diskussion
- 19:00 Ende der Veranstaltung / Apéro

## Konzept

David Rechsteiner

Dr. iur., RA., Leiter Gesetzgebungsdienst, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Johannes Reich

Prof. Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt, Professor für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Energierecht, Universität Zürich

Viviane Sobotich

Dr. iur., Richterin am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

## Referierende

Katja Gfeller

Dr. iur., Verfasserin der Dissertation „Die Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte“

Beatrix Schibli

PD Dr. iur., Dozentin für öffentliches Wirtschaftsrecht an der ZHAW, Rechtskonsultantin bei SCHIBLI & PARTNER sowie Lehrbeauftragte an der Universität St. Gallen und an der ETH Zürich

## **Wer wir sind. Zweck und Ziele.**

Die Stiftung juristische Weiterbildung Zürich führt durch ausgewiesene Referentinnen und Referenten aktuelle und praxisnahe Weiterbildungsveranstaltungen durch. Diese Veranstaltungen richten sich an Juristinnen und Juristen in Gerichten, Anwaltschaft, Verwaltungen und Unternehmen.

Die vor über dreissig Jahren durch den Kanton (Gerichte und rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität), den Zürcherischen Juristenverein und den Zürcher Anwaltsverband gegründete Stiftung hat neben der Weiterbildung den Erfahrungsaustausch von Dozentinnen und Dozenten sowie von Praktikerinnen und Praktikern zum Zweck.

Der Stiftungsrat setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gerichte, der Universität, der Anwaltschaft, des Zürcherischen Juristenvereins sowie der Verwaltung und der Wirtschaft zusammen und ist für die Gestaltung des Jahresprogrammes der Veranstaltungen verantwortlich. Ihr gegenwärtiger Präsident ist RA Dr. iur. Markus Vischer, LL.M..

10.11.2022: *VerwR!* Verwaltungsrecht aktuell

## **Unterlagen Referierende**

Teil 2: Unterlagen Beatrix Schibli

Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren

Teil 3: Unterlagen Katja Gfeller

Justizfunktion der Bezirksräte



1

# Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren

Eine rechtsvergleichende Untersuchung  
England – Schweiz am Beispiel des Steuerrechts

**Referentin**  
PD Dr. Beatrix Schibli

2

## Ausgangslage - Sachverhalts-Beispiel



Bilder: Steuern Kanton Aargau / Pixabay

3

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## These / Ziel (1)

### These:

Ein vermehrter Gebrauch von mündlichen Elementen im Verfahren vor erstinstanzlichen Steuergerichten führt dazu, dass die Streitbeilegung effektiver und effizienter erfolgen kann.

### Verifizierung anhand eines Vergleichs England / Schweiz

4

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## These / Ziel (2)

### Ziele des Vergleichs

- Ähnlichkeiten / Unterschiede feststellen im Hinblick auf Schriftlichkeit/Mündlichkeit
- Eigene Lösungen kritisch überdenken
- Evtl. verfahrensrechtlicher Anpassungsbedarf

### Methode: problembezogen-funktionelle Methode

5

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. Conclusio / Fazit

6

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Sachproblem



- **Konflikt aufgrund staatlicher Anordnung:** Der Staat (Verwaltungsbehörden) erlässt eine Anordnung was zu einem Streit (Konflikt) führt.
- **Massenproblem:** Es entstehen viele derartige Rechtsstreitigkeiten, die innert nützlicher Frist beigelegt werden müssen.
- **Streitbeilegung:** die beschriebenen Streitigkeiten müssen beigelegt werden.

7

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. Conclusio / Fazit

8

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

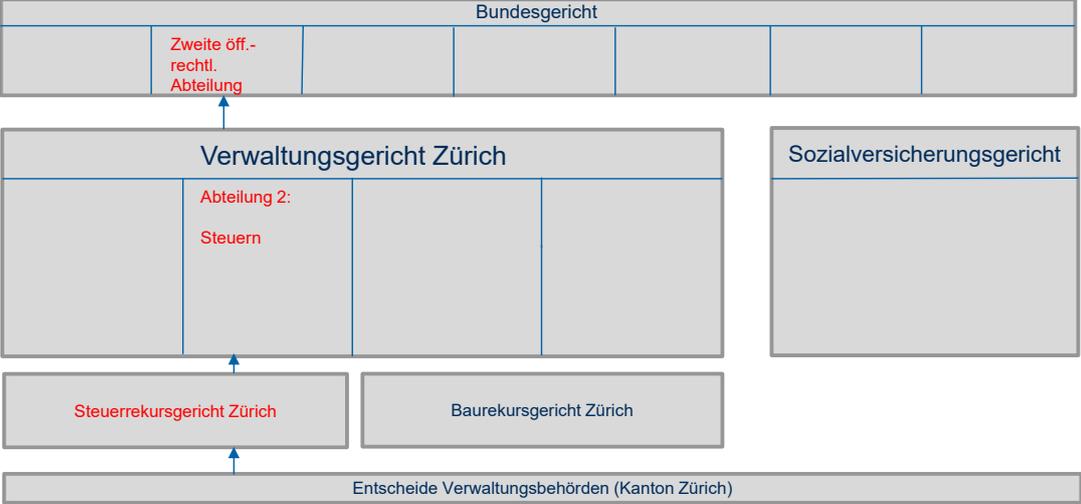
# Vergleichsobjekt: Erstinstanzliche Steuergerichte CH



9

www.sjwz.ch

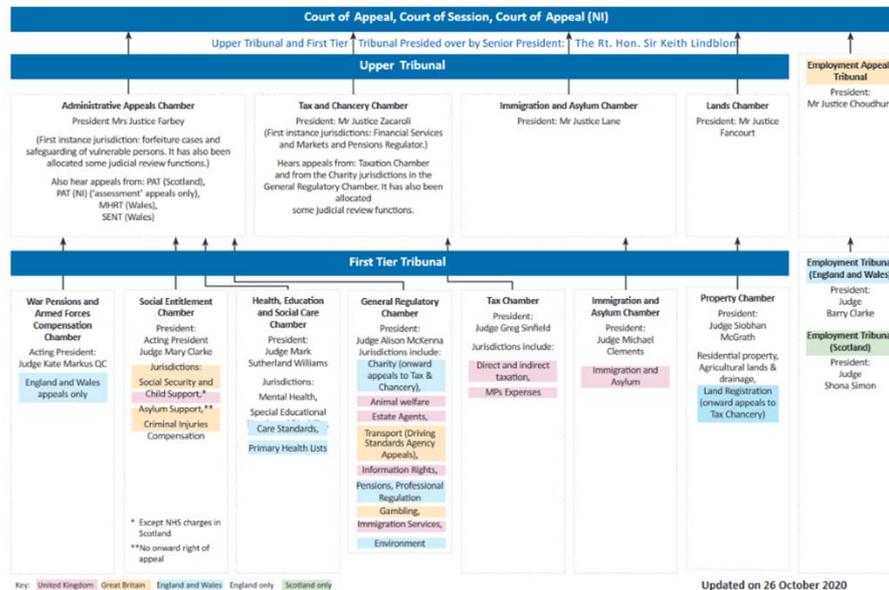
## Beispiel: Steuerrekursgericht Zürich



10

www.sjwz.ch

## Vergleichsobjekt: Tax Chamber of the First-tier Tribunal



11

www.sjwz.ch

## Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
  1. Schweiz
  2. England
4. Gründe für die Unterschiede
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. Conclusio / Fazit

12

www.sjwz.ch



## Erstinstanzliche kt. Steuergerichte – Unabhängigkeit und Zusammensetzung



- Unabhängigkeit von der Exekutive
- Zusammensetzung je nach Kanton und Steuergericht sehr unterschiedlich (disziplinar einheitlich / interdisziplinär)
- Spruchkörper – Grösse (1er / 3er / 5er) je nach Fall (Streitwert)

13

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Erstinstanzliche kt. Steuergerichte - Verfahren (Einkommenssteuer)



Fälle ausserhalb Art. 6 EMRK

Verfahren



14

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Erstinstanzliche kt. Steuergerichte – Verfahren (Einkommenssteuer)



1. Einleitungsstadium (nach Einspracheverfahren): schriftlich (Art. 50 Abs. 1 StHG)
2. Zulassung und Fallkategorisierung (nur für Grösse Spruchkörper / allenfalls Dringlichkeit)
3. Ermittlungsstadium: i.d.R. schriftlich / allenfalls mündliche Beweismittel (Zeugenbeweis)
4. Entscheidstadium: Schriftliche Zirkulation / Mündliche Beratung und schriftliche Eröffnung

15

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Inhalt – Überblick / Ablauf



1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. **Länderberichte**
  1. Schweiz
  2. **England**
4. Gründe für die Unterschiede
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. Conclusio / Fazit

16

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Tax Chamber FTT - Unabhängigkeit und Zusammensetzung



- Unabhängigkeit von der Exekutive
  - Garantie richterlicher Unabhängigkeit (TCEA / CRA)
  - Auswahl Richter durch Judicial Appointments Commission / Ernennung durch den Senior President of Tribunals
  - kein Amtsdauersystem
- Interdisziplinäre Zusammensetzung: Juristen und Fachmitglieder (z.B. Buchhalter)
- Grösse und Zusammensetzung Spruchkörper je nach Fallkategorien (Komplexität), in der Praxis 1er und 2er – Spruchkörper (2. Mitglied beratend)

17

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Tax Chamber FTT – Procedure (income tax)



Tribunal



Cases outside the remit of art 6 ECHR

Procedure



18

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Tax Chamber FTT – Procedure (income tax)



1. Einleitungsstadium (nach erfolgter internal review): schriftlich, Formular
2. Zulassung und Fallkategorisierung: 4 Kategorien mit unterschiedlichem Verfahren
3. Ermittlungsstadium: Recht auf eine mündliche (öffentliche) Verhandlung
4. Entscheidstadium:
  - Mündliche (nicht öffentliche) Beratung
  - Mündliche oder schriftliche Eröffnung

19

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Tax Chamber FTT – Procedure (income tax)



In der Regel Konzept diverser Tribunal Procedure Rules - z.B. Tax Chamber Rules:

Tax Chamber ist verpflichtet, eine mündliche Verhandlung zu halten, ausser:

1. Beide Parteien sind einverstanden, dass die Angelegenheit ohne mündliche Verhandlung erledigt wird; **und**
2. Tax Chamber muss es für möglich halten, die Angelegenheit ohne mündliche Verhandlung zu behandeln.

20

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Tax Chamber of the First-tier Tribunal



	Default Paper Category	Basic Category	Standard Category	Complex Category
<b>Einleitung</b>	Schriftliche Verfahrenseinleitung			
<b>Vorgängiger Schriftenwechsel</b>	ja	nein	ja	
<b>Mündliche Verhandlung</b>	Keine mündliche Verhandlung (bzw. nur auf Verlangen)	Mündliche Verhandlung von Amtes wegen (Verzicht möglich unter gewissen Umständen)		
<b>Entscheid</b>	Mündliche oder schriftliche Eröffnung			

21

www.sjwz.ch

## Verfahren – Zwischenfazit (Ähnlichkeiten/Unterschiede)



### First-tier Tribunal (Tax Chamber)

- Fallkategorisierung für Verfahren
- Recht auf mündliche Verhandlung
- Öffentliche Verhandlungen
- Adversarial approach / Enabling approach
- Keine uP / uR
- Keine Verfahrenskosten
- Keine Parteientschädigung



### Steuerrekursgericht Zürich

- Keine Fallkategorisierung für Verfahren
- Kein Recht / I.d.R. keine mündl. Verhandl.
- Keine öffentlichen Verhandlungen
- Untersuchungsmaxime (Grundsatz)
- uP / uR (Voraussetzungen)
- Verfahrenskosten
- Parteientschädigung

22

www.sjwz.ch

## Verfahren – Zwischenfazit (Ähnlichkeiten/Unterschiede)



### Tax Chamber of the FTT

- Einleitungsstadium schriftlich
- Ermittlungsstadium: **Recht auf mündliche Verhandlung**
- Entscheidstadium: (evtl. mündliche und schriftliche Eröffnung)



### Erstinstanzliche Steuergerichte ZH

- Einleitungsstadium schriftlich
- Ermittlungsstadium: **I.d.R. kein Recht auf mündliche Verhandlung**
- Entscheidstadium: schriftliche Eröffnung

23

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. **Gründe für die Unterschiede**
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. Conclusio / Fazit

24

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Historische Gründe für die Unterschiede

### Schweiz



- Ausgangslage: Traditionell legitimiert zum Entscheid ist Verwaltung (demokratische Bewegung)
- Verschriftlichung verwaltungsint. Verwaltungsrechtspflege (Bürokratisierung), auch für Verwaltungsgerichtsverfahren
- Schriftlichkeit akzeptiert, keine Kontroversen

### England



- Ausgangslage: Traditionell legitimiert zum Entscheid sind die Gerichte (Courts) (Albert Venn Dicey)
- Gerichtsverfahren mit mündlicher (öffentlicher) Verhandlung als Modell für Tribunals Herzstück des Gerichtsverfahrens
- Kritische Auseinandersetzung mit Mündlichkeit bei Reform der Tribunals 2000 - 2007

25

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Legitimation für Unterschiede heute? (1)

- In beiden Rechtsordnungen werden im Bereich des Steuerrechts heute ausschliesslich Gerichte als legitimiert betrachtet, um über Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden.
- Es sind heute Gerichte
- Historische Gründe können heute nicht mehr relevant sein

26

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Legitimation für Unterschiede heute? (2)



- Weil die mündliche Verhandlung in England auch den Zweck hat, eine öffentliche Verhandlung zu ermöglichen?
- Weil es in England im Verfahren vor der Tax Chamber FTT keine unentgeltliche Rechtspflege / unentgeltlichen Rechtsbeistand gibt (Ausgleich durch mündliche Verhandlung und enabling approach)?
- Nicht auf den ersten Blick relativieren lassen sich „Justice is seen to be done“ / „A day in Court“ in Bezug auf Parteien

27

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Inhalt – Überblick / Ablauf



1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. Conclusio / Fazit

28

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Evaluation (Vergleich)

Die Lösungen sind an den gemeinsamen Funktionen der Vergleichsobjekte zu messen:

1. Streitentscheidungsfunktion
2. Rechtsschutzfunktion (Individualrechtsschutz)
3. Garantie der richtigen Rechtsanwendung
4. Massenbewältigungsfunktion
5. Rechtsfriedensfunktion

Beurteilungskriterien:

- Effizienz (zeitlich und finanziell)
- Effektivität

29

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Streitentscheidungsfunktion

**Tax Chamber FTT (teilweise mündlich)**

**Steuergerichte CH (schriftlich)**

Effektiv und effizient

Effektiv und effizient



Bild: Pixaby

30

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsschutzfunktion / Garantie richtige Rechtsanwendung Sachverhaltsüberprüfung

Effektivität Sachverhaltsüberprüfung



Effizienz (Beschleunigung)



Kosten Sachverhaltsüberprüfung

???

Effektivität Sachverhaltsüberprüfung



Effizienz (Beschleunigung)



Kosten Sachverhaltsüberprüfung

???

31

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsschutzfunktion / Garantie richtige Rechtsanwendung Überprüfung Rechtsverletzungen

Effektivität



Effizienz (Beschleunigung) / ausser  
Gebrauch Replikrecht



Kosten

???

Effektivität



Effizienz (Beschleunigung)



Kosten

???

32

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Massenbewältigungsfunktion

**Effizienz: Mehr Rechtsstreitigkeiten erledigt insgesamt durch Gericht in der gleichen Zeitperiode?**



**Effizienz: Mehr Rechtsstreitigkeiten erledigt insgesamt in der gleichen Zeitperiode?**



**Effizienz: Kostengünstiger?**

???

**Effizienz: Kostengünstiger?**

???

33

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

**Effektivität - Neutrality**



**Effektivität - Neutrality**



**Effektivität - Participation**



**Effektivität - Participation**



34

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

Effektivität – Trustworthiness Authorities

Effektivität – Trustworthiness Authorities



Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird

Entscheidend ist Urteilsbegründung

35

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

Effektivität – Trustworthiness Authorities

Effektivität – Trustworthiness Authorities



«... Die Begründung des Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann ...»

Die Behörde muss sich nicht über alle Rügen aussprechen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken.



Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird.

36

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

**Effektivität – Dignity and Respect**

**Effektivität – Dignity and Respect**



Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird

37

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsfriedensfunktion - Effizienz

**Zeitliche Effizienz Justizwesen gesamt**

**Zeitliche Effizienz Justizwesen gesamt**



**Kosten, die in Justiz gesamthaft anfallen**

**Kosten, die in Justiz gesamthaft anfallen**



(Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird)

38

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Inhalt – Überblick / Ablauf



1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Evaluation im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These (Vergleich)
6. **Conclusio / Fazit**

39

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Bestätigung der These



These hat sich weitgehend bestätigt:

1. **JA:** Rechtsschutzfunktion / Funktion Garantie der richtigen Rechtsanwendung können schneller (effizienter) wahrgenommen werden im teilweise mündlichem Verfahren der Tax Chamber
2. **JA:** Rechtsfriedensfunktion (Herstellung von Akzeptanz) kann dank der mündlichen Verhandlung der Tax Chamber effektiver und effizienter erfüllt werden
3. **NEIN:** Massenbewältigungsfunktion kann in schriftlichem Verfahren der Steuergerichte CH effizienter wahrgenommen werden.

40

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Was spricht nun für mehr Mündlichkeit?



1. pro Mündlichkeit → Akzeptanz (→ wann spielt Herstellung von Akzeptanz eine Rolle?)
2. pro Mündlichkeit → Beschleunigung (→ wann spielt Beschleunigung eine Rolle?)
3. contra Mündlichkeit → «Massentauglichkeit» (→ wann spielt dieser Faktor eine Rolle?)

41

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Prüfungsschema – für erstinstanzliche Verwaltungsgerichte CH (1)



1. Inwiefern ist Mündlichkeit im Verfahren bereits umgesetzt?
2. Verlangt der Faktor der Akzeptanz nach mehr Mündlichkeit?
  - Ist eine natürliche/juristische Person betroffen?
  - Falls eine juristische Person formell betroffen ist – sind dahinter natürliche Personen betroffen?
  - Liegt ein Spezialfall vor (z.B. drohende reformatio in peius?)
3. Verlangt der Faktor der Beschleunigung nach mehr Mündlichkeit
  - Komplexer Sachverhalt: ja/nein
  - Personenbezogener Sachverhalt: ja/nein
  - Zu erwartender (extensiver) Gebrauch des unbedingten Replikrechts

42

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Prüfungsschema – für erstinstanzliche Verwaltungsgerichte CH (2)

4. Steht der Faktor der Massentauglichkeit mehr Mündlichkeit entgegen?

- Fallzahlen hoch: ja/nein

5. Gesamtbeurteilung:

- Bei gleichläufigen Ergebnissen: Schlussfolgerung
- Bei gegenläufigen Ergebnissen: Die Faktoren sind zu gewichten und die Resultate gegeneinander abzuwägen.

43

www.sjwz.ch



school-class-401519\_1280.jpg

## Prüfungsschema – für erstinstanzliche Verwaltungsgerichte CH (3)



Quellen Bild: Aargauer Steueramt / Aargauer Zeitung Pixabay / PxHere

44

www.sjwz.ch

## Können Rechtsgebiete generell zugeteilt werden?



1. Rechtsgebiete, wo die Gesamtheit der Faktoren in hohem Masse für mehr Mündlichkeit spricht (Typ 1: «pro Mündlichkeit»)
2. Rechtsgebiete, wo die Gesamtheit der Faktoren nicht für mehr Mündlichkeit spricht (Typ 2: «contra Mündlichkeit»)
3. Rechtsgebiete, wo die Gesamtheit der Faktoren in hohem Masse für und gegen Mündlichkeit spricht (gegenläufige Tendenzen) (Typ 3: «gegenläufig»)
4. Rechtsgebiete, wo die Gesamtheit der Faktoren je nach Beschwerdeführer/je nach Fall/je nach Fallzahlen für mehr Mündlichkeit spricht (Typ 4: «individuell»)

45

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Rechtsgebiete: Typ 1 «pro Mündlichkeit»



### Beispiele:

- Bildungsbereich / Berufsbewilligungen / Tierschutz – evtl. immer (teil)zwingend mündliche Verhandlung, weil Beschleunigung immer grosse Bedeutung
- Personalrecht als Grenzfall (Beschleunigung weniger bedeutsam)

### Folgerung, was eingehend zu prüfen ist:

- Akzeptanz → Recht auf mündliche Verhandlung (mit «opt out»)
- Beschleunigung → Fallkategorisierung, je nach Fall mündliche Verhandlungen / mündliche Beratung

46

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Typ 2 «contra Mündlichkeit»

### Beispiele:

- Streitigkeiten Spitalisten oder im Energiebereich (ohne Anlagen), in der Regel Heilmittelzulassungen
- Personalrecht als Grenzfall (Beschleunigung weniger bedeutsam)

**Folgerung: in diesen Rechtsgebieten spricht derzeit nichts für mehr Mündlichkeit**

47

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Typ 3 «gegenläufig»

### Beispiele:

- Asylrecht
- Sozialversicherungsrecht

### Folgerung, was eingehend zu prüfen ist – politischer Entscheid:

- Lässt sich Spannungsfeld pro/contra Mündlichkeit über Fallkategorisierung lösen?
- Akzeptanz spricht für ein Recht auf mündliche Verhandlung
- Kleinere Spruchkörper / Einzelrichterentscheide (im Anschluss an eine mündliche Verhandlung)

48

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



## Typ 4 «individuell» (1)

### Beispiele:

- Steuerrecht
- Bau-, Planungs- und Umweltrecht
- Öffentliches Beschaffungswesen, Konzessionserteilungen, Agrarrecht

49

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)


## Typ 4 «individuell» - Beispiel Steuerrecht (2)

### Folgerung, was zu berücksichtigen ist:

- Primär: Akzeptanz vs. Massentauglichkeit: je nach Partei (Vermögens-/Einkommenssteuer vs. Mehrwertsteuer) → Fallkategorisierung je nach Person (mündliche Verhandlung - «opt in» oder «opt out»)
- Primär: Fallzahlen (je nach Grösse Gericht unterschiedlich)
- Sekundär: Berücksichtigung Beschleunigung

### Folgerung für mündliche Verhandlung:

- Fallkategorisierung → mündliche Verhandlung in komplexen Fällen oder personen- und motivbezogenen Sachverhalten

### Folgerung für mündliche Beratung:

- Wenn ohnehin mündliche Verhandlung stattfindet; bei fehlender Einstimmigkeit; bei heterogen zusammengesetzten Spruchkörpern

50

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

## Weitere Rahmenbedingungen und Zusammenhänge



- Wesentlichkeit der Verhandlungsführung
- Zusammenhang mit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung
- Umfang der Entscheidbegründung
- Vertrauenswürdigkeit durch Fotopräsentation der Richter?
- Beschleunigung durch video hearings

51

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**  
PD Dr. Beatrix Schibli

52

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

10.11.2022: *VerwR!* Verwaltungsrecht aktuell

## **Unterlagen Referierende**

Teil 2: Unterlagen Beatrix Schibli

Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren

Teil 3: Unterlagen Katja Gfeller

Justizfunktion der Bezirksräte

# Justizfunktion der Bezirksräte

Qualität der bezirksrätlichen Rechtsprechung?

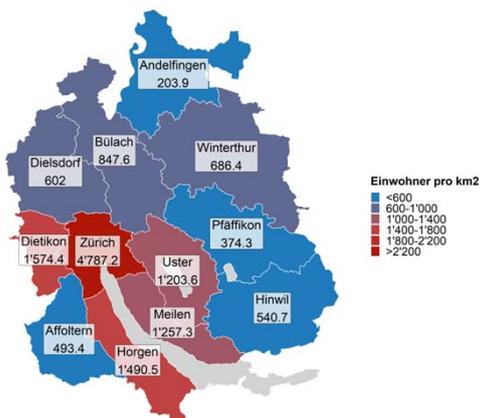
**Referentin**  
Dr. Katja Gfeller

1

www.sjwz.ch

1

## Grundlagen



- Heute: 12 Bezirke (§ 1 Abs. 1 BezVG)
  - Behördeninitiative KR-Nr. 376/2021 «Für eine zeitgemässe dezentrale Organisation des Kantons Zürich» → künftig 10 Bezirke?
  - 5.10.2022: Antrag RR an KR; Beratung
- Bezirksbehörden (Art. 80 Abs. 1 KV)
  - Statthalterämter
  - Bezirksräte
  - Bezirksgerichte
- Aufgaben der Bezirksräte (§ 10 Abs. 1 BezVG)
  - Aufsicht über die Gemeinden
  - Rechtsprechung in Gemeindesachen

Bildquelle: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/bezirke.html>

2

www.sjwz.ch

2

## Ausgangspunkt

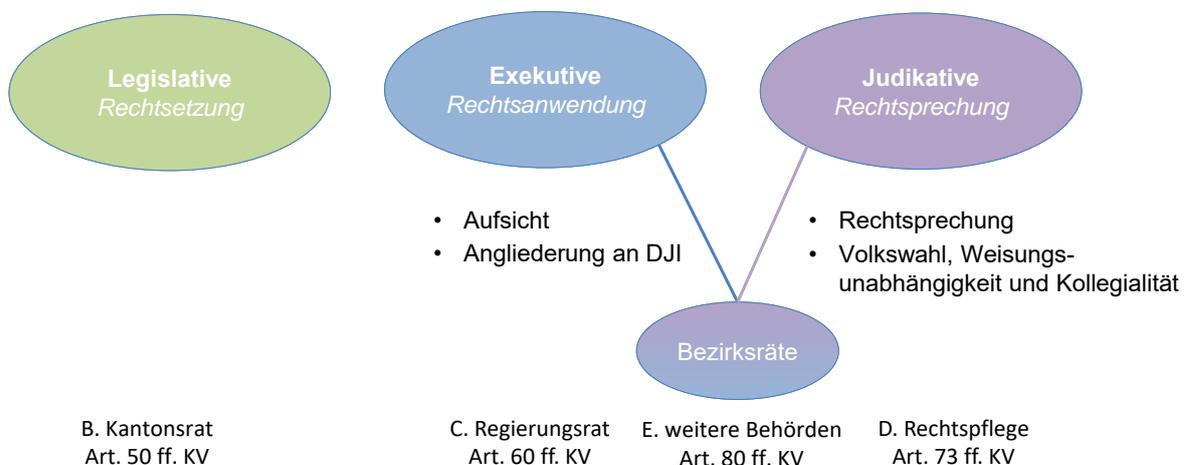
- BGE 139 III 98
  - «Der Zürcher Bezirksrat darf im **zivilrechtlichen Bereich** als **Gericht** im materiellen Sinn anerkannt und vom kantonalen Recht als Beschwerdeinstanz gegenüber Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bezeichnet werden (E. 3 und 4).»
  - «[...] in Anbetracht der Verflechtung von Aufgaben und Funktionen im Gesetzesvollzug, in der Aufsicht und in der Rechtsprechung als nachvollziehbar, den Bezirksrat im **öffentlich-rechtlichen Bereich** als in die Verwaltung eingebunden und deshalb **nicht als gerichtliche Instanz** anzusehen.»
- Kritik aus Lehre und Politik
  - z.B. Regina Kiener, Bundesgericht, II. zivilrechtliche Abteilung, 17. Dezember 2012, 5C\_2/2012 (BGE 139 III 98), in: ZBI 114/2013, S. 265 ff.
  - z.B. Parlamentarische Initiative KR-Nr. 234/2017 «Bezirksgericht als professionelle Beschwerdeinstanz für alle KESB-Entscheide» → pendent
- Wissenschaftliche Untersuchung
  - «Die Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte; Einordnung ins System der Verwaltungsrechtspflege»

3

www.sjwz.ch

3

## 1. Erkenntnis: Die Bezirksräte passen nicht ins klassische Gewaltenteilungsmodell



4

www.sjwz.ch

4

## 2. Erkenntnis: Die Bezirksräte sind keine klassischen verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanzen

Klassische verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen	Bezirksräte
Einbindung in die zentrale Verwaltungshierarchie	Dezentrale Behörden
Öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis (vgl. §§ 7, 12 PG)	Volkswahl (Art. 80 Abs. 1 KV; § 9 Abs. 1 BezVG)
Weisungsgebundenheit («uneingeschränkte Weisungs-, Überwachungs- und Selbsteintrittsrechte» des/der Direktionsvorstehenden, § 40 Abs. 2 OG RR)	Weisungsunabhängigkeit (§ 3 BezVG)
«gemeinweseninterne» Überprüfung	«gemeinwesenübergreifende» Überprüfung
Fehlende Autonomie der untergeordneten Verwaltungseinheit	Gemeindeautonomie (Art. 85 KV)
Einzelentscheide (im Namen der/des Amts- oder Direktionsvorstehenden, vgl. § 38 Abs. 4 OG RR)	Kollegialentscheide (Dreier- bzw. Fünferbesetzung, vgl. hierzu BGer 1C_7/2021)

5

www.sjwz.ch

5

## 3. Erkenntnis: Die Bezirksräte sind in bestimmten Bereichen materielle Gerichte

Verwaltungsgerichtliche Rechtspflege	Verwaltungsinterne Rechtspflege
Rechtsprechung	Rechtsprechung
Unparteilichkeit im Einzelfall (Art. 30 Abs. 1 BV)	Unparteilichkeit im Einzelfall (Art. 29 Abs. 1 BV)
Institutionelle Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV)	<b>Keine</b> institutionelle Unabhängigkeit

Damit eine Behörde als institutionell unabhängig gilt, muss sie «[...] nach der **Art ihrer Ernennung**, der **Amtsauer**, dem **Schutz vor äusseren Beeinflussungen** und nach ihrem **Erscheinungsbild** sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber den Parteien unabhängig und unparteiisch sein.»

Statt vieler: BGE 142 III 732 E. 3.3; BGE 139 III 98 E. 4.2; Urteil des EGMR, Sacilor Lormines gegen Frankreich vom 9. November 2006, Nr. 65411/01, Ziff. 65.

6

www.sjwz.ch

6

### 3. Erkenntnis: Die Bezirksräte sind in bestimmten Bereichen materielle Gerichte

**Kriterien institutioneller Unabhängigkeit** nach EGMR und Bundesgericht (Standardformel):

1. Art der Ernennung  
*Volkswahl (Art. 80 Abs. 1 KV) ✓*
2. Amtsdauer  
*4 Jahre (praxisgemäss) ✓*
3. Schutz vor äusseren Beeinflussungen  
*rechtlich: Weisungsunabhängigkeit (§ 3 BezVG) ✓*  
*faktisch: Reichweite der Aufsicht durch die Direktion und den Regierungsrat?*
4. Erscheinungsbild  
*Bedeutung der Aufsicht über die Gemeinden ?!*

7

www.sjwz.ch

7

### 3. Erkenntnis: Die Bezirksräte sind in bestimmten Bereichen materielle Gerichte

Qualität der bezirksrätlichen Rechtsprechung nach Sachbereichen:

- Rechtlich keine oder kaum Aufsichtsaufgaben
    - Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (BGE 139 III 98)
    - Öffentliches Volksschulrecht
    - Melde- und Einwohnerregisterwesen
  - Faktisch kaum Aufsichtstätigkeit
    - Öffentliches Personalrecht
    - Gemeindefusionen
  - Rechtlich umfassende Aufsichtsaufgaben und faktisch weitgehende Aufsichtstätigkeit
    - Öffentliches Sozialhilferecht
    - Stimmrechtssachen (offen gelassen in BGer 1C\_7/2021)
- } Gerichtsqualität
- } Gerichtsähnlichkeit
- } besondere verwaltungsinterne Rechtspflege

8

www.sjwz.ch

8

## Schlussbetrachtungen

- Bewusstsein für besonderen/hybriden Charakter
  - Bei den Bezirksräten selbst
    - Anwendbare Verfahrensgarantien (Art. 29 oder Art. 30 BV)
    - Unterschiedliche Zusammensetzung; unterschiedliche Selbstwahrnehmung
  - Bei den Aufsichtsbehörden
  - Beim Gesetzgeber
    - Bezirksräte als Genehmigungsinstanz für sozialhilferechtliche Observationen?
    - Bezirksgerichte als KESB-Beschwerdeinstanzen?
    - Aufgabenzuweisung als politischer Entscheid
- Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 78 KV)
  - Angemessenes Zugänglichmachen von Rechtspflegeentscheiden (Abs. 1)
  - Veröffentlichung der Entscheidungspraxis (Abs. 2)

9

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

9

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Dr. Katja Gfeller

10

[www.sjwz.ch](http://www.sjwz.ch)

10