



Eine kleine Gesetzgebungslehre

Modul der Vorlesungen

- **Rechtliche Aspekte im Kontext der Sozialpolitik**
- **Sozialwesen Schweiz**

an der Universität Freiburg i.Ue.

Dozent Dr. iur. Erwin Carigiet



Eine kleine Gesetzgebungslehre

Inhalt

1. Summarische Darstellung wichtiger Grundsätze/Grundprinzipien
2. Von der Verfassung zum Gesetz
3. Vom Gesetz zur Verordnung, Aspekte teilweise am Beispiel der Krankenversicherung vertieft (Vollzugsverordnungen)
4. Verwaltungsweisungen
5. Weitere Aspekte
6. Weiterführende Literatur



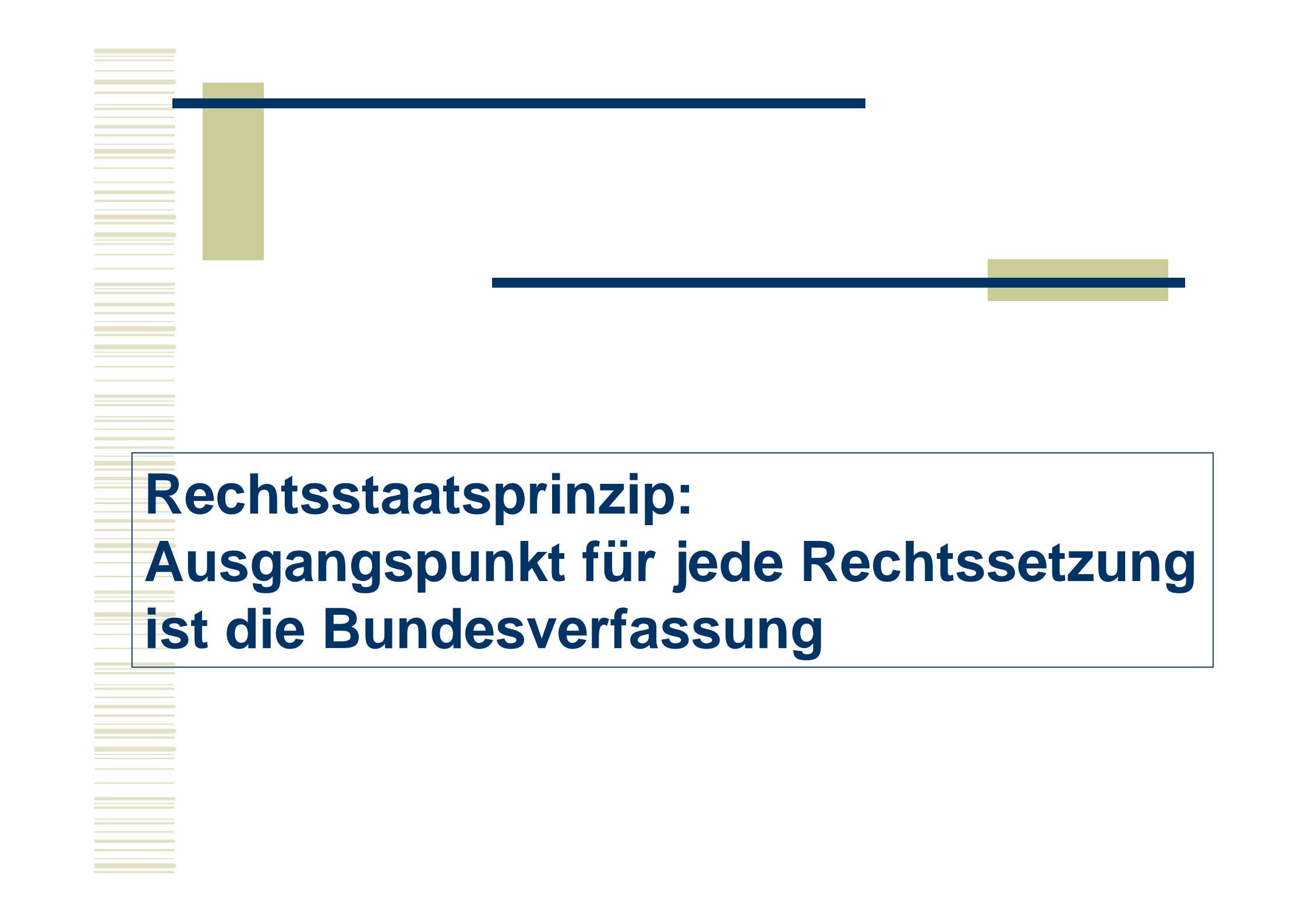
Eine kleine Gesetzgebungslehre

1. Summarische Darstellung wichtiger Grundsätze/Grundprinzipien



Rechtsstaatsprinzip

- ◆ **Verfassungsstaatlichkeit**
- ◆ **Legalitätsprinzip**
- ◆ **Grundrechtsgewährleistung**
- ◆ **Gewaltenteilung**
- ◆ **Justizgewährleistung**



**Rechtsstaatsprinzip:
Ausgangspunkt für jede Rechtssetzung
ist die Bundesverfassung**



**Wichtiges Grundprinzip des (sozialen)
Rechtsstaats:**

Legalitätsprinzip

**Grundlage und Schranke des staatlichen
Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV).**



Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

Kein Rechtssatz darf einem
ranghöheren Rechtssatz
widersprechen.

Jede wichtige Regelung bedarf grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage: Art 164 BV

Art. 164 Gesetzgebung

¹ Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der politischen Rechte;
- b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
- c. die Rechte und Pflichten von Personen;
- d. den Kreis der Abgabenschaftigen sowie den Gegenstand und die Bemessung

Die Gleichbehandlung vor dem Gesetz ist das Ziel!
Es geht um Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.



Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts von der

Eingriffsverwaltung auf
Bereiche der
Leistungsverwaltung

BGE 103 Ia 369 E. 3b, 5 und 6

BGE 103 Ia 380 ff. E. 5/6



Grundlegende Leistungsbestimmungen im Sozialversicherungsrecht:

Versicherten Personen dürfen

- ◆ **keine Pflichten oder Belastungen auferlegt werden**
- ◆ **keine Leistungen zugesprochen werden**
- ◆ **wenn keine stufengerechte Rechtsgrundlage vorhanden ist**



Bereich der Grundrechte:

**Rechtsstaatsprinzip
schon seit Jahrzehnten,
in Vielem seit 1874 anerkannt.**

**teilweise durch schöpferische
Weiterentwicklung ungeschriebener
Verfassungsgrundsätze**

Grundrechte

(1)

Verfassung vom 1999: Art. 7 – 36

- ◆ **Art. 7: Menschenwürde als Ausgangspunkt aller Grundrechte**
- ◆ **Art. 8: Rechtsgleichheit als Angelpunkt**
- ◆ **Art. 9: Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben**

Grundrechte

(2)

- ◆ **Art. 10: Recht auf Leben und persönliche Freiheit**
- ◆ **Art. 15: Glaubens- und Gewissensfreiheit**
- ◆ **Art. 16: Meinungs- und Informationsfreiheit**
- ◆ **Art. 26: Eigentumsgarantie**

Grundrechte

(3)

- ◆ **Art. 29: Allgemeine Verfahrensgarantien**

**Verbot der Rechtsverweigerung und –
verzögerung**

Beurteilung innert angemessener Frist

Rechtliches Gehör, unentgeltliche(r)

Rechtspflege und -beistand

Grundrechte

(4)

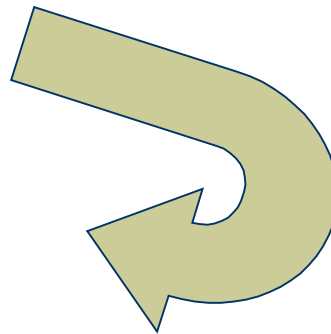
- ◆ **Art. 30: Garantien für gerichtliche Verfahren (Unabhängigkeit, Unparteilichkeit)**
- ◆ **Art. 31: jeder Freiheitsentzug bedarf einer gesetzlichen Grundlage**
- ◆ **Art. 34: politische Rechte sind gewährleistet**
- ◆ **Art. 36: Einschränkung von Grundrechten nur beschränkt möglich, nie im Kerngehalt**

Liberales Rechtsverständnis des 19. Jahrhunderts

Gewährleistung

von Sicherheit,
formaler Rechtsgleichheit,
der Freiheitsrechte (insb. des
Privateigentums)

Nachwächterstaat





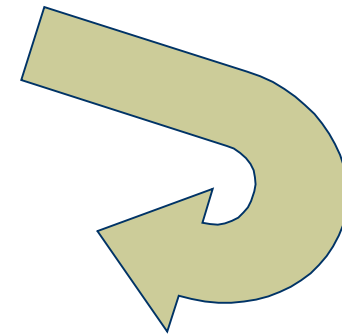
Eine kleine Gesetzgebungslehre

2. Von der Verfassung zum Gesetz

Im 20. Jahrhundert

Sozialstaatsgedanke

**Strukturprinzip der
Verfassung**



Präambel

(1)

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Das Schweizervolk und die Kantone,

in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung,
im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit
und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in
Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu
stärken,

im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und
Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben,

Präambel

Tragender Grundwert
von hoher symbolischer
Bedeutung

im Bewusstsein der gemeinsamen
Errungenschaften und der Verantwortung
gegenüber den künftigen Generationen,
gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit
gebraucht, und dass **die Stärke des
Volkes sich misst am Wohl der
Schwachen,**

geben sich folgende

**Bekenntnis zum Sozialstaat
und damit auch zur
sozialen Krankenversicherung:**

Art. 2 Bundesverfassung (Zweckartikel)

- 1 Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und **Bekenntnis zum Sozialstaat** wahrt die Unabhängigkeit und damit auch zur **sozialen Krankenversicherung:** Landes.
- 2 **Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.**

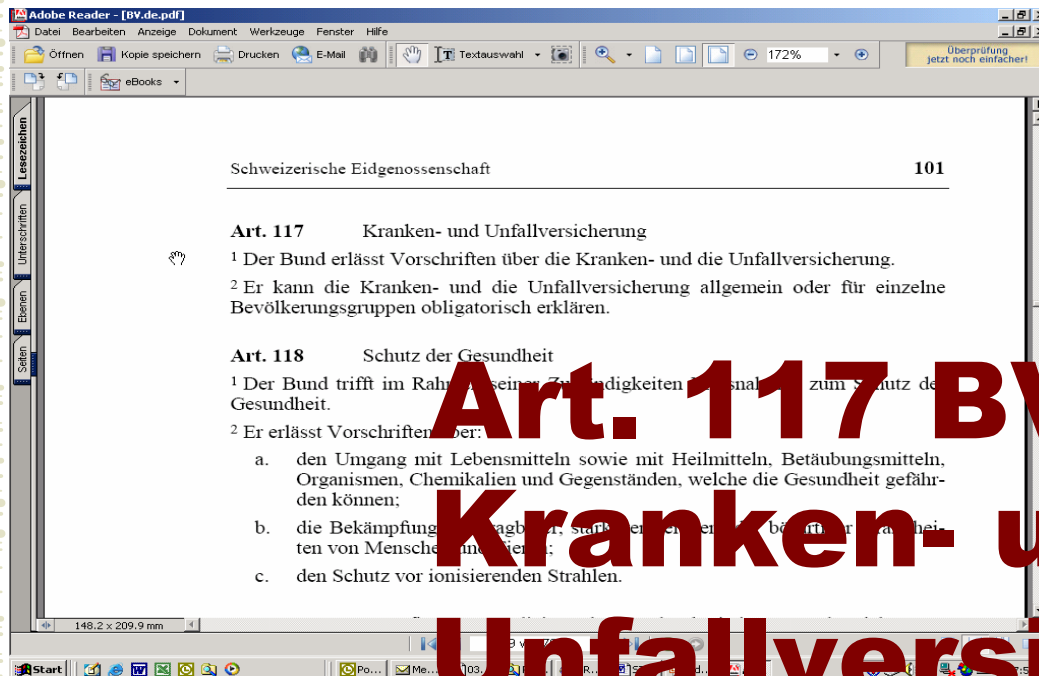


Von der Verfassung zum Gesetz

Verfassung: Grundlage für die Tätigkeit
des Gesetzgebers

Beispiel: Krankenversicherung

Gesetzgebungsauftrag und Gesetzgebungskompetenz für Bund in der Verfassung geregelt

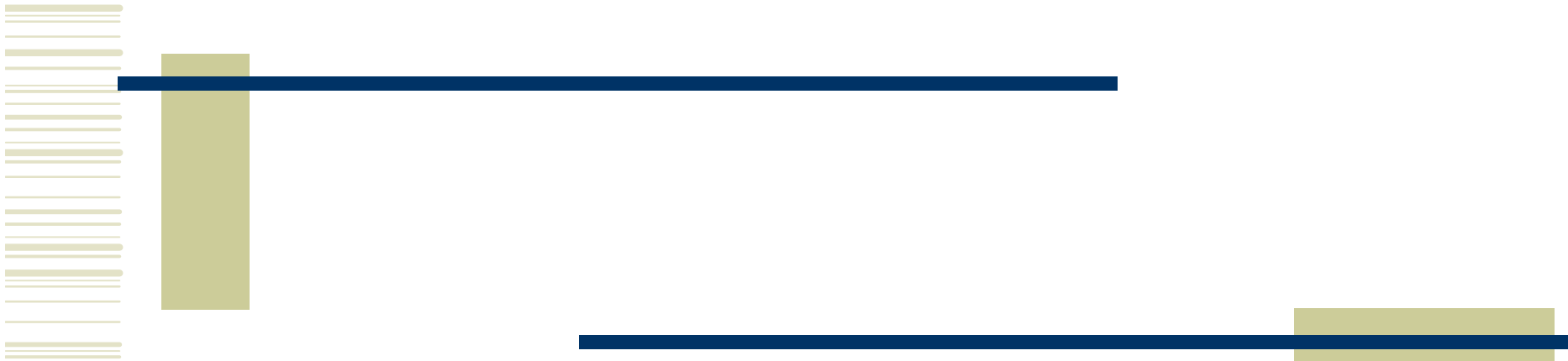


**Art. 117 BV
Kranken- und
Unfallversicherung**



Gesetze als generell-abstrakte Erlasse im Sozialversicherungsrecht

- ◆ **Gesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)**
- ◆ **Gesetze der einzelnen Sozialversicherungszweige
(Im Krankenversicherungsrecht: KVG)**



**ATSG:
Gesetz zur Koordination
der „unkoordiniert“ gewachsenen
Systeme der sozialen Sicherheit**



Gesetze: wichtigste Quelle des Bundessozialversicherungsrechts

- Grundlegende Pflichten und Rechte
- Zuständigkeiten
- Organisation
- Verfahren
- Rechtsmittelweg



Eine kleine Gesetzgebungslehre

3. Vom Gesetz zur Verordnung, Aspekte

teilweise am Beispiel der
Krankenversicherung vertieft
(Vollzugsverordnungen)

Konkretisierung der Gesetze in tieferstufigen Erlassen

Verordnungen

(im Sozialversicherungsbereich
sehr wichtig)



Beispiel: KV

- ◆ KVG:
116 Artikel
- ◆ KVV:
157 Artikel
- ◆ KLV:
51 Artikel mit
4 Anhängen (mit
dutzenden von Seiten)

Verordnungen enthalten

- ◆ allgemeinverbindliche, d.h. generell-abstrakte Normen
- ◆ richten sich an eine unbestimmte Anzahl von Berechtigten/Betroffenen
- ◆ regeln keinen Einzelfall

regeln den Vollzug der
Gesetze (Vollzugsverordnungen)



Delegationsnormen

Bei der Gesetzesdelegation müssen die delegierten Verantwortungen, Befugnisse, Aufträge genau umschrieben bzw. beschränkt sein.



Weiterdelegation in Bundesratsverordnungen

an federführendes Departement

Bsp. KV:

**In der KVV vom Bundesrat an
Eidg. Departement des Innern**



Subdelegation

an federführendes Departement:

Beschränkung der Delegation auf eher technische Belange

Vorbehalt:

kein Verfassungsgrundsatz verletzt und

Delegationsgrenzen beachtet

Der Umfang der Verordnungen erhöht

die Unübersichtlichkeit: Gefahr der Rechtsunsicherheit.



Eine kleine Gesetzgebungslehre

4. Verwaltungsweisungen

Verwaltungsweisungen

(1)

- ◆ keine allgemeinverbindlichen Rechtssätze wie Rechtsverordnungen
- ◆ **Dienstanweisungen einer Verwaltungsinstanz an eine hierarchisch tiefer gestellten Stelle**

Bsp. Verwaltungsverordnung des BSV an die Durchführungstelle einer Sozialversicherung, oft in Form von Kreis- oder Rundschreiben, Weisungen, Richtlinien

Verwaltungsweisungen

(2)

- ◆ sind meist sehr umfangreich
- ◆ werden i.d.R. nicht amtlich publiziert
- ◆ sind den Betroffenen nicht immer bekannt oder zugänglich
- ◆ Die Verwaltung muss sich an die Verwaltungsweisungen halten: **Ziel sind Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit.**
- ◆ Für Gerichte sind sie nicht verbindlich, da kein Rechtssatzcharakter vorliegt.



Eine kleine Gesetzgebungslehre

5. Weitere Aspekte



Weitere Aspekte

- ◆ Satzungsrecht (autonome Rechtssetzung)
- ◆ Öffentlich-rechtliche Verträge (wie Tarifverträge)
- ◆ Ungesetztes Recht, Richterrecht
- ◆ Völkerrecht



Eine kleine Gesetzgebungslehre

6. Weiterführende Literatur



Überblick zum ATSG



**Thomas Locher,
Grundriss des
Sozialversicherungsrechts
Bern 2003
S. 49 f., 91 – 93**



Vertiefung zu den einzelnen Gesetzen

Gertrud E. Bollier

**Leitfaden schweizerische
Sozialversicherung**

Wädenswil 2003

(mit zahlreichen Schemas und Tabellen)

Summarischer Überblick zu den 10 Bundesgesetzen (BG) der schweizerischen Sozialversicherung:

Carigiet, Gesellschaftliche Solidarität
Anhang 1

mit Hinweisen
auf Quellen zur Entstehung der Gesetze, auf
die entsprechenden Botschaften an das
Parlament und
auf wichtige Literatur