

# AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES STADTRATES VON OLTEN

Vom 25. Oktober 2021

Prot.-Nr. 278

## Auftrag Christine von Arx (SP) betr. vollständige Publikation Rechtssammlung/Beantwortung

Am 26. August 2021 reichte Christine von Arx (SP) folgenden Vorstoss ein:

«Der Stadtrat wird ersucht, sämtliche aktuell geltenden generell-abstrakten Rechtsnormen im materiellen Sinn (Reglemente, Verfügungen, Richtlinien, «Konzepte», «Ordnungen» etc.) der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (z.B. durch Publikation im Internet).

### Begründung:

Bei der Behandlung des Geschäfts «Totalrevision des Reglements über den schulärztlichen Dienst» hat sich gezeigt, dass die damals geltende Richtlinie über den schulärztlichen Dienst nicht online publiziert war.

Verordnung betreffend die Systematische Rechtssammlung der Stadt Olten vom 12. September 2012

#### *Art. 1 Inhalt*

*1 Die systematische Sammlung des Rechts der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (Systematische Rechtssammlung, SRO) ist eine **nachgeführte** und nach Sachgebieten geordnete **Sammlung** der geltenden kommunalen, rechtsetzenden Erlasse.*

*2 Nicht aufzunehmen sind insbesondere verwaltungsinterne Weisungen.*

*3 Die SRO wird **fortlaufend nachgeführt**.*

#### *Art. 2. Erscheinungsform*

*1 Die SRO erscheint unentgeltlich in **geeigneter elektronischer Form**. Die Unveränderbarkeit der publizierten Erlasse ist durch die Stadtkanzlei sicherzustellen.*

#### *Art. 6. Vollzug und Inkrafttreten*

*2 Die Direktionen liefern die zu publizierenden Erlasse in elektronischer Form gemäss den Weisungen der Stadtkanzlei.*

*3 Diese Verordnung tritt mit Beschluss des Stadtrates vom 3. September 2012 **per 1. August 2013** in Kraft.*

Das Parlament hat am 23. Januar 2019 die Motion Fink betreffend Bereinigung der gesetzlichen Erlasse der Stadt Olten erheblich erklärt. In der Folge hat der Stadtrat am 1. Juli 2019 eine «umfassende Aufarbeitung» (sog. Variant 2) beschlossen und einen Nachtragskredit von Fr. 19'200.-- gesprochen. Anschliessend ist ein Auftrag an Professor Felix Uhlmann, Zentrum für Rechtssetzungslehre, Uni ZH, ergangen, in welchem er eine Einschätzung über den Stand der Systematischen Rechtssammlung der Stadt Olten vorzunehmen hatte. Er hat sich dabei in zwei Schreiben mit einzelnen Reglementen kritisch auseinandergesetzt, Verbesserungsvorschläge gemacht und das weitere Vorgehen skizziert. Der Stadtrat hat am 19. April 2021 in seinem Bericht zum Vorstoss Fink festgehalten, dass gestützt auf eine «Art Handbuch», welches bisher nicht erhältlich gemacht werden konnte, bei jeder geplanten Gesetzesrevision (gemeint vermutlich generell-abstrakte Normen im materiellen Sinn unabhängig von der Bezeichnung), geprüft wird, ob weiterer Handlungsbedarf (für eine Vereinheitli-

chung der Rechtsordnung) besteht und damit die Motion Fink laufend umgesetzt werden soll. Sowohl bei der Totalrevision des Reglements über den schulärztlichen Dienst, welche in Wahrheit der Erlass eines neuen Reglements war, wie auch bei der Teilrevision Schulzahn-pflege ist unklar, ob diese Prüfung vorgenommen worden ist, d.h. ob die entsprechenden formellen Grundsätze berücksichtigt worden sind und ob geprüft worden ist, ob in anderen Reglementen, Verordnungen etc. ein Änderungsbedarf besteht. Fest steht, dass es formell fragwürdig ist, dass die Rechtsmittelbestimmung in die Schlussbestimmungen gehört und dass die «Übergangsbestimmungen» eher kurz erscheinen.

Um diese nun laufende Überprüfung der Rechtsordnung der Stadt Olten nachvollziehen bzw. um bei einem erheblichen Änderungsbedarf eine entsprechende (Teil-)Revision beantragen zu können, ist es unerlässlich, dass die Systematische Rechtssammlung der Stadt Olten aktuell und vollständig ist. Ebenso ist nicht nachvollziehbar, weshalb seit acht Jahren die Verordnung betreffend die Systematische Rechtssammlung nicht umgesetzt wird.»

\* \* \*

#### Stadtpräsident Thomas Marbet beantwortet den Vorstoss im Namen des Stadtrates wie folgt:

Die Auftraggeberin verlangt im Wesentlichen, dass sämtliche generell-abstrakten Rechtsnormen im materiellen Sinn, also auch sämtliche verwaltungsinterne Richtlinien und Weisungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Sie begründet dies sinngemäss mit der Feststellung, dass die Richtlinien über den schulärztlichen Dienst, neu Reglement über den schulärztlichen Dienst, nicht publiziert waren und aufgrund der unvollständigen Publikation der Rechtssammlung nicht nachgeprüft bzw. nachvollzogen werden kann, ob die formellen Grundsätze der Rechtsetzungslehre eingehalten worden sind oder ob Änderungsbedarf besteht. Dabei verweist sie auf die Motion Fink betreffend Bereinigung der gesetzlichen Erlasse.

Der Stadtrat verschliesst sich einer formellen Überprüfung der Rechtssammlung nicht und ist froh, wenn auf Fehler formeller wie auch materieller Natur aufmerksam gemacht wird. Denn niemand ist unfehlbar und kleinere Fehler, deren Behebung ohne materielle Auswirkung erfolgen kann, kann die Stadtkanzlei im Rahmen ihrer Kompetenz schnell und unbürokratisch bereinigen<sup>1</sup>. Der Stadtrat strebt eine gewisse formelle Einheitlichkeit in der systematischen Rechtssammlung Olten (SRO) an. Dazu wurde im Rahmen der Umsetzung der Motion Fink das rechtswissenschaftliche Institut der Universität Zürich zur Unterstützung beigezogen und es soll auch in Zukunft bei Bedarf beigezogen werden. Dabei gilt die Priorität der SRO. Denn es muss unterschieden werden zwischen rechtsetzenden Erlassen und Verwaltungsreglementen. Unter Ersteren sind sämtliche generellen und abstrakten Normen zusammengefasst, welche natürlichen und juristischen Personen Pflichten auferlegen und Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgabe einer Behörde oder das Verfahren regeln und vom zuständigen Organ, der Legislative, in einem formellen Verfahren erlassen worden sind.<sup>2</sup> Diese Rechtssätze bilden die Grundlage staatlichen Handelns.

Generell-abstrakt bedeutet einerseits, dass der Adressatenkreis des Erlasses offen ist. Es steht im Zeitpunkt des Erlasses der Norm noch nicht abschliessend fest, wer alles Adressat der entsprechenden Anordnung sein wird (generell). Mit dem Wort abstrakt wird zudem das Anordnungsobjekt umschrieben. Ein Rechtssatz regelt immer eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten, ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder eine bestimmte Situation. Rechtsätze richten sich also an die Allgemeinheit und regeln Rechte und Pflichten von Einzelnen und haben im Gegensatz zu Verwaltungsreglementen direkte Aussenwirkung.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ziff. 3 Verordnung betreffend die Systematische Rechtssammlung Olten (SRO 114)

<sup>2</sup> Vgl.: Amt für Gemeinden: Leitfaden, Erlass und Revision von Gemeindereglementen, März 2021

<sup>3</sup> Bernhard Waldmann, René Wiederkehr: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2019, S. 248f.

Der Begriff generell-abstrakt wird oft als Abgrenzung zur individuell-konkreten Verfügung verwendet, welche einen konkreten Sachverhalt für eine bestimmte Person oder Personen-gruppe rechtsverbindlich regelt.

Die Verwaltungsreglemente sind zwar in der Regel auch generell-abstrakt formuliert, wenden sich aber als Normen des Innenrechts nur an die untergeordneten Behörden.<sup>4</sup> Sie sind ein Führungsmittel der Verwaltung, also generelle Dienstanweisungen und verpflichten grundsätzlichen nur im Verhältnis zwischen übergeordneten und untergeordneten Rechtseinheiten. Verwaltungsreglemente können und dürfen keine Rechte und Pflichten von Privaten statuieren.<sup>5</sup> Sie zählen in der Regel nicht zu den Gesetzen im formellen Sinn, müssen demnach auch nicht gleich demokratisch legitimiert sein. Sie werden in einem einfachen Verfahren von den zuständigen Verwaltungsbehörden erlassen.

Die Rechtssätze, also die rechtsetzenden Erlasse sind, wie dies in Ziff. 1 der Verordnung über die systematische Rechtssammlung vorgesehen, in der SRO zusammengefasst und als solche auf der Homepage der Stadt publiziert. Die Verwaltungsreglemente, wozu auch Richtlinien und Weisungen gehören, sicher aber nicht Konzepte, unterstehen als amtliche Dokumente zwar dem Öffentlichkeitsprinzip, können also jederzeit eingesehen werden, müssen aber, weil nur mit Innenwirkung, nicht aktiv veröffentlicht werden. Eine Veröffentlichung aller Verwaltungsreglemente analog der SRO stellt somit eine neue Aufgabe dar, welche eine zentrale Bewirtschaftung erfordert. Aufgrund der verschiedenen Zuständigkeiten zum Erlass (Stadtrat, Direktionskonferenz, Direktionsleitung, Kommissionen etc.) bedeutet dies einen grossen Koordinationsaufwand, was mit den derzeitigen Ressourcen in der Stadtkanzlei nicht zu bewerkstelligen wäre. Eine Pensenaufstockung könnte zwar beantragt werden, jedoch stellt sich die Frage, welcher Mehrwert damit für den Einzelnen erreicht werden soll. Denn die die Stadtbevölkerung betreffenden Normen sind als Rechtssatz in der systematischen Rechtssammlung veröffentlicht. Die Nichtaufnahme der Richtlinien über den schulärztlichen Dienst in die SRO ist kein Hinweis auf die Unvollständigkeit der SRO. Als Richtlinien wurden sie vom Stadtrat erlassen und primär als interne Weisung betrachtet und angewendet. Ob dies formell korrekt war, kann offengelassen werden, da mit dem Erlass des Reglements über den schulärztlichen Dienst durch das Gemeindeparlament ein rechtsetzender Erlass vom zuständigen Organ verabschiedet wurde. Sobald die Genehmigung des Kantons vorliegt, wird dieser Erlass mit einer SRO-Nummer auf der Homepage aufgeschaltet.

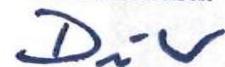
Die rechtsetzenden Erlasse im oben genannten Sinn sind alle in der SRO veröffentlicht. Verwaltungsreglemente ihrerseits sind aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips öffentlich zugänglich; eine aktive Veröffentlichung dieser Reglemente würde jedoch einen sehr grossen Aufwand mit sich bringen, der keinen ersichtlichen Mehrwert für die Bevölkerung darstellt. Daher beantragt der Stadtrat, den Auftrag nicht erheblich zu erklären.

Beilage:

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates vom 1. Juli 2019, Prot.-Nr. 224, betr. Umsetzung der Motion Christoph Fink

Mitteilung an:  
Gemeindeparlament  
Parlamentsakten  
Direktionsleiter der entsprechenden Direktion  
Stadtkanzlei, Andrea von Känel Briner  
Kanzleiakten

Stadtkanzlei Olten  
Der Stadtschreiber:



<sup>4</sup> Bernhard Waldmann, René Wiederkehr: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2019, S. 249

<sup>5</sup> Amt für Gemeinden: Leitfaden, Erlass und Revision von Gemeindereglementen, März 2021