

Es wurde und wird teils auch heute noch zwischen Normen, die nur innerhalb der Verwaltung, und solchen, die auch ausserhalb des Verwaltungsapparates Wirkungen zeitigen, unterschieden. In der Lehre, aber eigentlich auch in der Rechtsprechung, wurden diese Mängel schon erkannt. Einerseits beweist bereits der Umstand, dass die Normen des "Aussenrechts", z.B. Gesetze und Rechtsverordnungen, sich ausschliesslich auf den Innenbereich beziehen können, dass diese Unterscheidung nicht weiterhilft. Andererseits ist es für den Bürger nicht von Belang, "ob die Einzelakte, die ihn betreffen, auf einer ihn unmittelbar berechtigenden oder verpflichtenden Bestimmung oder auf einer Verwaltungsvorschrift beruhen, die nur an das entscheidende Organ gerichtet und nur diesem gegenüber verbindlich ist. Im Ergebnis wirken sich die Verwaltungsanweisungen und Rechtsverordnungen für den Bürger oft gleich aus."³⁶

Dies lässt sich auch an folgendem Beispiel verdeutlichen: Im Kanton Zürich erliess der Regierungsrat am 25. März 1971 eine Verordnung über die kantonalen Krankenhäuser. Unter anderem wurde im § 46 festgehalten, dass einem verstorbenen Patienten zu Transplantationszwecken Gewebestücke oder Organe entnommen werden könnten, sofern dies zur Rettung oder Behandlung eines Patienten unerlässlich sei. Die Entnahme habe zu unterbleiben, wenn der Verstorbene oder seine nächsten Angehörigen Einspruch erhoben hätten. Ärzte und Personal, die bei der Entnahme beteiligt seien, dürften bei der Todesfeststellung nicht mitwirken. Das schweizerische Bundesgericht³⁷ war diesbezüglich der Ansicht, dass es sich bei dieser Bestimmung um Dienstanweisungen, also Verwaltungsverordnungen handle, die den Bürger nicht zu einem bestimmten Tun, Unterlassen oder Dulden verpflichteten. Sie stellten lediglich Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der Beamten auf. Folglich stellten sie keine Rechtssätze dar, die die Rechtssphäre der Bürger berührten. Allerdings wurde dann doch zugestanden, dass sie gewisse "Aussenwirkungen" zeitigen würden.

sich meistens an sie hält. Vgl. BVerfGE 55, 258, wo technische Regeln und Standards in Verwaltungsverordnungen als "antizipierte Sachverständigengutachten" betrachtet wurden.

³⁶ Müller G., Inhalt und Formen der Rechtssetzung, S. 199; Schurti, Verwaltungsrecht, S. 47.

³⁷ BGE 98 Ia 508, wo die relevanten Bestimmungen der Verordnung des zürcherischen Regierungsrates wiedergegeben werden.