

Intertemporales Verwaltungsrecht

Ein Werkstattbericht aus der Rechtsprechung

Referat vom 30. April 2026

PD Dr. Matthias Kradolfer, Rechtsanwalt

Bundesrichter, II. Öffentlich-rechtliche Abteilung

1. Einführung: Drei (provokative) Thesen zum Thema

1. Das intertemporale Recht wird von der Wissenschaft vernachlässigt und fristet ein «Mauerblümchendasein».
2. Die Rechtsetzung schenkt dem intertemporalen Recht nicht immer die gebotene Aufmerksamkeit.
3. Die Rechtsprechung praktiziert eine «Wissenschaft des Durchwurstelns» («science of muddling through»).

Literaturnachweise zu diesen Thesen: ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR II 1983, S. 105 ff., S. 116; ALAIN GRIFFEL, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, in: Felix Uhlmann [Hrsg.], Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, Zürich/St. Gallen 2014, S. 7 ff., S. 8; GEORG MÜLLER, Mehr Denken beim Lenken, in: Alain Griffel [Hrsg.], Vom Wert guter Gesetzgebung, Bern 2014, S. 63 ff., S. 70; CHARLES E. LINDBLOM, The science of «muddling through», Public Administration Review 1959, S. 79 ff.; DERS., Still muddling, not yet through, Public Administration Review 1979, S. 517 ff.; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Gesetzgebung und Zeit: Aspekte aus der Sicht des Kantons Zürich, LeGes 2005, S. 65 ff., S. 82.

1. Einführung: Agenda

1. Einführung
2. Die Perspektive der (letztinstanzlichen) Rechtsprechung
3. Ausgewählte Problemfälle
 - 3.1 Unklare Übergangsbestimmungen
 - 3.2 Verfahrensrechtliche Seite einer materiellen Rechtsänderung
 - 3.3 Verwaltungsverordnungen
4. Fazit

2. Die Perspektive der (letztinstanzlichen) Rechtsprechung

Kontrollperspektive der Justiz:

- Einzelfallbezug und i.d.R. keine ganzheitliche Problemsicht.
- Verfahrensrechtlicher Rahmen: Die Position eines Gerichts im Instanzenzug beeinflusst dessen Problemhorizont. Konkret im intertemporalen Verwaltungsrecht: Wann im Instanzenzug ist neues Recht anwendbar (dazu Ziff. 3.2 hiernach)?
- Institutioneller Rahmen: Beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene (Art. 190 BV).
- Zeitdruck begünstigt «minimalistische Entscheidungsstrategien» wie z.B. das Offenlassen des in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Rechts.

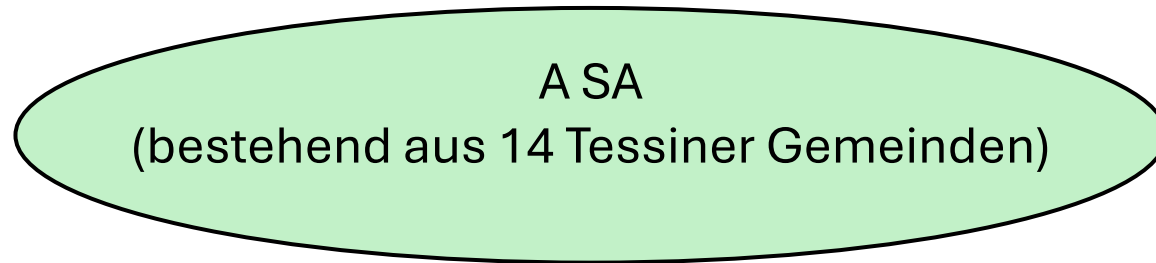
2. Die Perspektive der (letztinstanzlichen) Rechtsprechung

Aus der «toolbox» der (bundesgerichtlichen) Rechtsprechung:

- Verbot der echten Rückwirkung (z.B. BGE 144 I 81 E. 4.1; 147 V 156 E. 7.2.1).
- Zulässigkeit der unechten Rückwirkung und der Rückanknüpfung (z.B. BGE 151 V 169 E. 5.2; 148 I 81 E. 4.4.2).
- Wohlerworbene Rechte (BGE 145 II 140 E. 4.2 ff.; 134 I 23 E. 7.1).
- Allgemeiner Rechtsgrundsatz: Hauptsatz des intertemporalen Rechts; Tatsachen sind nach den Rechtssätzen zu beurteilen, die in Kraft standen, als sie sich ereigneten (BGE 150 II 390 E. 4.3; 148 V 162 E. 3.2.1).

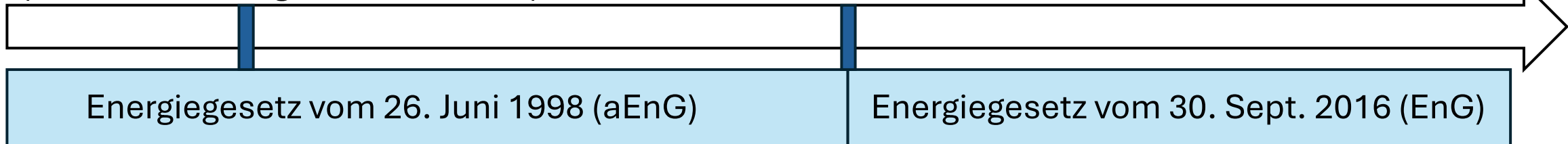
3.1 Unklare Übergangsbestimmungen

Änderung des Energiegesetzes des Bundes (EnG, SR 730; BGE 151 II 131)



Vertrag vom 6. Dezember 2016 mit Bund
(Zielvereinbarung, Art. 15^{bis} aEnG)

Inkrafttreten 1. Januar 2018



3.1 Unklare Übergangsbestimmungen

- Nach altem Recht (Art. 15^{bis} aEnG) mussten mindestens 20 Prozent des Rückerstattungsbetrags für Energieeffizienzmassnahmen eingesetzt werden.
- Übergangsbestimmung in Art. 75 EnG: «Für Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die eine Zielvereinbarung nach bisherigem Recht eingegangen sind, entfällt (...) die Pflicht zur Einsetzung von mindestens 20 Prozent des Rückerstattungsbetrags für Energieeffizienzmassnahmen».
- Nach neuem Recht haben Endverbraucherinnen und Endverbraucher des öffentlichen Rechts keinen Anspruch auf Rückerstattung (Art. 39 Abs. 3 EnG).
- Übergangsbestimmung in Art. 80 der Verordnung zum (neuen) Energiegesetz: Nicht rückerstattungsberechtigte Endverbraucherinnen und Endverbraucher müssen die Zielvereinbarung nicht mehr einhalten.

3.1 Unklare Übergangsbestimmungen

Diskussion und Erkenntnisse:

- Materielle rechtliche Bruchstellen verdienen i.d.R. eine intertemporale Regelung. Fehlt eine generell-abstrakte Regelung, ist «vom Richter zu prüfen, welche intertemporalrechtliche Ordnung sich als richtig erweist» (BGE 99 V 200 E. 2); Anspruch auf Übergangsrecht losgelöst von wohlerworbenen Rechten? Restriktive Rechtsprechung (BGE 151 I 194 E. 6.5.4; 145 II 140 E. 4; 134 I 23 E. 7, siehe aber den Entscheid «Windegg II» in: ZBl 1981, 19 ff.)
- Verhältnis von Gesetz und Verordnung im intertemporalen Verwaltungsrecht; siehe dazu das Urteil der Vorinstanz (BVGer, A-4982/2019, E. 4.3.3) und die weniger strenge höchstrichterliche Rechtsprechung (BGE 127 II 209 E. 2a; 106 Ia 254 E. 2), wonach intertemporales Verwaltungsrecht nur «sekundäre» Normen umfasse. Die Delegationsgrundsätze kommen demgemäss nicht zur Anwendung.

3.2 Verfahrensrechtliche Seite einer materiellen Rechtsänderung

Art. 126 Abs. 1 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, Marginalie: «Übergangsbestimmungen»)

Auf Gesuche, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht worden sind, bleibt das bisherige Recht anwendbar.

Art. 126g (Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. Juni 2024, in Kraft getreten am 1. Januar 2025)

Auf Gesuche nach Artikel 50, die vor Inkrafttreten der Änderung vom 14. Juni 2024 eingereicht wurden, ist das neue Recht anwendbar.

3.2 Verfahrensrechtliche Seite einer materiellen Rechtsänderung

Diskussion und Erkenntnisse:

- Anders als das Zivilprozessrecht kennt das öffentliche Verfahrensrecht keinen allgemeinen Zeitpunkt der Rechtshängigkeit erstinstanzlicher Verfahren (BGE 140 II 298 E. 5.4). Vor diesem Hintergrund ist es i.d.R. nicht sachgerecht, an eine Verfahrenshandlung einer Privatperson anzuknüpfen. Aus der Rechtsprechung zu Art. 126 Abs. 1 AIG: Massgebend ist der Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung (Urteile 2C_745/2008 E. 1.2.3; 2C_222/2021 E. 2.1).
- Anwendbarkeit neuer Bestimmungen im Instanzenzug hängt von den tangieren öffentlichen Interessen (vgl. BGE 139 II 470 E. 4.2; 135 II 384 E. 2.3) und der Rolle der entsprechenden Instanz ab (für Art. 126g AIG: BGE 151 II 737 E. 3).

3.3 Verwaltungsverordnungen

Gelten intertemporalrechtliche Grundsätze auch für (vollzugslenkende) Verwaltungsverordnungen?

- Verwaltungsverordnungen «richten sich an die mit dem Vollzug einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe, insbesondere also an die Verwaltungsbehörden (...). Sie statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private (...)» (Urteil 2C_26/2023 vom 2. Mai 2025, E. 5.1, zur Publikation vorgesehen).
- Blinder Fleck der Praxis (vgl. z.B. Urteile 2C_514/2015 E. 4.3 [neue Vorgaben für ein Produkt]; 1C_132/2025 E. 4.5 [sofortige Anwendung einer Weisung im öff. Personalrecht]; 9C_3/2025 E. 2.2.5 [Übergangsfrist aus einer Verwaltungsverordnung?])

3.3 Verwaltungsverordnungen

Diskussion und Erkenntnisse:

- Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ist der zeitliche Anwendungsbereich von Verwaltungsverordnungen deckungsgleich mit jenem des konkretisierten Erlasses (BVGE 2007/25, E. 3.2), d.h. sie können rückwirkend angewendet werden (Beispiel: Inkrafttreten Gesetz: 1.1.2020; Erlass Verwaltungsverordnung: 15.3.2020).
- Der Erlass einer neuen Verwaltungsverordnung kann sich unmittelbar auf die Rechtsposition von Privaten auswirken, weil offene Rechtsnormen entsprechend konkretisiert werden («Aussenwirkung»).
- Die Verwaltungsverordnung als eigenständiges Regelungsinstrument «zwischen Verordnung und Einzelfallanweisung» (GIOVANNI BIAGGINI, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, ZBl 98/1997, S. 1 ff., S. 12).

4. Fazit

- Die Rechtsprechung hat (i.d.R.) einen wenig systematischen Zugang zum intertemporalen Verwaltungsrecht. Wenn sich die Rechtsetzung nicht um sachgerechte Lösungen kümmert, kann die Justiz nur bedingt nachbessern.
- Die Delegationsgrundsätze sollten auch im intertemporalen Verwaltungsrecht Anwendung finden.
- Das Verhältnis von neuen materiellen Bestimmungen und Verfahrensrecht verdient mehr Aufmerksamkeit. Zu klären ist nicht nur, wann im Verwaltungsverfahren ein neuer Erlass anwendbar ist, sondern auch auf welchen Stufen des Instanzenzugs.
- Verwaltungsverordnungen sind der blinde Fleck des intertemporalen Verwaltungsrechts. Es sprechen gute Gründe dafür, die allgemeinen Grundsätze auch auf sie anzuwenden.