

Delegation und Subdelegation

Weiterbildungsveranstaltung des
Gesetzgebungsdienstes des Kantons Zürich

Prof. Dr. Felix Uhlmann

6. März 2013



Einleitung



"I start my day by making a list of everything I need to do . . . and who I can get to do it for me."

Einleitung

Rechtsetzungslehre

13. Tagung zum Thema: **Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts**
(<http://www.weiterbildung.uzh.ch/programme/detail.php?angebotnr=174>)

Studienform	Tagung
Gesamtdauer	1 Tag (Donnerstag)
Zielpublikum	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung und der Parlamentsdienste sowie an Politikerinnen und Politiker.
Kosten	CHF 200.–
Information	Universität Zürich, Weiterbildung, Claudia Straub Hirschengraben 84, 8001 Zürich
Telefon	+41 (0)44 634 29 92
Fax	+41 (0)44 634 49 43
E-Mail	claudia.straub@wb.uzh.ch
Beschreibung	Durch die Änderung der Rechtsordnung stellen sich jeweils Fragen übergangsrechtlicher, d.h. intertemporaler Art. Der Erlass von Übergangsrecht ist sowohl unter rechtsetzungstechnischen als auch unter verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten eine anspruchsvolle Aufgabe. Im Rahmen der Tagung werden Fragestellungen zur Thematik aus beiden Fachbereichen anhand praktischer Beispiele vertieft. Sie richtet sich an Mitarbeitende der Bundes- und der kantonalen Verwaltungen sowie an weitere Personen, die mit Rechtsetzungsfragen in Bund und Kantonen befasst sind. Neben Referaten erfolgt die Weiterbildung in Form von Workshops.
Daten	12.09.2013 Anmelden
	Anmeldeschluss: 15.08.2013

Art. 38 KV

D. Rechtsetzung

Was ist «wichtig»?

Rechtsetzung

Art. 38 ¹ Alle **wichtigen** Rechtssätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der Volksrechte;
- b. die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte;
- c. Organisation und Aufgaben der Behörden;
- d. Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;
- e. Zweck, Art und Umfang staatlicher Leistungen;
- f. dauernde oder wiederkehrende Aufgaben des Kantons;
- g. die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, wenn sie zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt;
- h. Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private.

² Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen.

³ Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können.

Kriterien der Wichtigkeit

Was ist wichtig?

- Eingriffsintensität
- Zahl der Betroffenen
- Finanzielle Auswirkungen
- Akzeptanz und politische Bedeutung
- (- Eignung und Flexibilität)

Art. 38 KV

D. Rechtsetzung

Rechtsetzung

Art. 38 ¹ Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der Volksrechte;
- b. die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte;
- c. Organisation und Aufgaben der Behörden;
- d. Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;
- e. Zweck, Art und Umfang staatlicher Leistungen;
- f. dauernde oder wiederkehrende Aufgaben des Kantons;
- g. die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, wenn sie zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt;
- h. Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private.

² Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen.

³ Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können.

Kann «Wichtiges» delegiert werden?

«Wichtigkeit» und Delegation

Gesetzesdelegation

Delegation nicht durch Verfassung ausgeschlossen

Delegation im Gesetz

Grundzüge der Regelung muss im Gesetz umschrieben sein

Delegation muss sich auf einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beziehen

«Grundzüge» =
Wichtigkeit



Wichtiges muss immer
im Gesetz stehen und
darf nicht delegiert
werden.

Vollzugsverordnungen

Art. 67 ¹ Der Regierungsrat leitet in der Regel das Vorverfahren der Rechtsetzung. Er weist in seinen Berichten auf die langfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen hin. Aufgaben bei der Rechtsetzung

² Er kann Verordnungen über den Vollzug von Gesetzen erlassen.

Vollzugsverordnungen benötigen keine Delegation.



Was ist eine «Vollzugsbestimmung»?

Art. 38 KV

D. Rechtsetzung

Rechtsetzung

Art. 38 ¹ Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der Volksrechte;
- b. die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte;
- c. Organisation und Aufgaben der Behörden;
- d. Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;
- e. Zweck, Art und Umfang staatlicher Leistungen;
- f. dauernde oder wiederkehrende Aufgaben des Kantons;
- g. die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, wenn sie zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt;
- h. Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private.

² Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen.

³ Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können.

Ist eine Subdelegation zulässig?

Subdelegation

Subdelegation ist verboten, aber ...

... Ausnahmen?

... «Verbindlicherklärungen»?

... Verwaltungsverordnungen und Verwaltungspraxis?

Subdelegation: Ausnahmen?

VB.2004.00141, ZBI 106 (2005), S. 567 ff., 573

7.2 Gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist eine Subdelegation nur dann zulässig, wenn diese gesetzlich vorgesehen ist (RB 1972 Nr. 2 = ZBI 73/1972, S. 353 = ZR 71 Nr. 49; RB 1962 Nr. 34). Diese Urteile lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf den vorliegend zu beurteilenden Fall übertragen. Das Verwaltungsgericht hatte dort Fälle zu entscheiden, in denen interkantonale Vereinbarungen keine Rolle spielten. Hier kommt ihnen - neben den damaligen Bestimmungen des Unterrichtsgesetzes bzw. dem heutigen Mittelschulgesetz - entscheidendes Gewicht zu. Die Diplomvereinbarung sowie die darauf abgestützten Reglemente der EDK stehen im Rang über dem kantonalen Recht; bereits deshalb kann dem Kriterium der kantonalen Kompetenzordnung im vorliegenden Fall nicht dasselbe Gewicht zukommen wie in den bereits entschiedenen Fällen, bei denen ein rein innerkantonaler Sachverhalt zu beurteilen war.

Der hier zu entscheidende Fall unterscheidet sich von den bereits entschiedenen auch dadurch, dass hier eine eigentliche Kette von Delegationen vorliegt (angefangen beim Schulkonkordat bzw. der Diplomvereinbarung bis hin zur Wegleitung der Fakultät).

Subdelegation: «Verbindlicherklärungen»?

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz)

(vom 7. September 1975)¹

4. Abschnitt: Vollziehungsbestimmungen

Verordnungen § 359.⁴⁴ ¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Verordnungen, insbesondere über

...

- h. die technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen sowie die erforderliche Zahl von Fahrzeugabstellplätzen,

§ 360. ¹ Der Regierungsrat erlässt in den von diesem Gesetz vorgesehenen Fällen Richtlinien und Normalien. Richtlinien und Normalien

² Er kann Normalien auch für weitere planungs- und baurechtliche Bereiche technischer Natur aufstellen.

³ Von Richtlinien und Normalien soll nur aus wichtigen Gründen abgewichen werden.

Subdelegation: «Verbindlicherklärungen»?

Verordnung über die ordentlichen technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen (Besondere Bauverordnung I; BBV I)⁴⁹

(vom 6. Mai 1981)¹

§ 3. ¹ Richtlinien, Normalien und Empfehlungen, die als Verordnungsbestimmungen befolgt oder als Richtlinien und Normalien im Sinne von § 360 PBG beachtet werden müssen, werden im Anhang zur Verordnung aufgeführt. Richtlinien
und Normalien

² Als Verordnungsbestimmungen gelten jene, die für verbindlich, als Richtlinien und Normalien jene, die für beachtlich erklärt werden.

³ Weiterverweisungen in Richtlinien, Normalien und Empfehlungen werden von einer Verbindlich- oder Beachtlicherklärung nur erfasst, wenn dies ausdrücklich bestimmt wird.

Subdelegation: «Verbindlicherklärungen»?

700.21

Besondere Bauverordnung I

Anhang zur Besonderen Bauverordnung I

1. Als Verordnungsbestimmungen gelten²³

1.1 Wärmedämmung

1.11⁵³ Wärmedämmvorschriften der Baudirektion, Ausgabe 2009.

1.12²³ ...

2. Als Richtlinien und Normalien sind zu beachten²³

2.0 Hygiene

2.01 Richtlinien der Baudirektion über den Bezug neuerstellter Wohn- und Arbeitsräume, Ausgabe 1986

2.1³⁴ ...

2.2 Feuerungen

2.21⁵⁴ ...

2.22³¹ Richtlinien der Baudirektion über die Abgasverluste von Feuerungsanlagen mit Prozesstemperaturen über 110 °C, Ausgabe 1992

2.23³¹ Empfehlungen zur Messung der Abgase von Feuerungen für Heizöl «extra leicht» oder Gas, Bundesamt für Umweltschutz, Wald und Landschaft, Februar 1992

Ist eine «Verbindlicherklärung» eigene
Rechtsetzung oder eher eine Genehmigung?

→ Normstufe der Verordnung?

Subdelegation: Verwaltungsverordnungen und -praxis?



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

FINMA-Mitteilung 41 (2012) – 26. November 2012

Aufsichtsrechtliche Massnahmen - Retrozessionen

Banken

Die FINMA ist als Aufsichtsbehörde nicht für die Beurteilung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche zwischen Beaufsichtigten und ihren Kunden zuständig. Die systematische Einhaltung der massgebenden zivilrechtlichen Pflichten durch die Beaufsichtigten ist aber Bestandteil des aufsichtsrechtlichen Erfordernis einer einwandfreien Geschäftstätigkeit, d.h. Banken müssen so organisiert und geführt sein, dass die Einhaltung ihrer vertraglichen Pflichten insgesamt gewährleistet ist.

Von den betroffenen Banken verlangt die FINMA daher folgende Vorkehrungen:

- dem Entscheid des Bundesgerichts ist im Rahmen der laufenden Geschäftstätigkeit umgehend Rechnung zu tragen;
- zur Herstellung der notwendigen Transparenz haben die Banken alle potentiell betroffenen Kunden zu kontaktieren und über den Entscheid in Kenntnis zu setzen;
- im Rahmen der Kontaktaufnahme haben die Banken diese Kunden darüber zu informieren, an welche Stelle innerhalb der Bank sich die Kunden für weitere Auskünfte wenden können;
- die Kunden sind sodann auf Anfrage über den Umfang der erhaltenen Rückvergütungen zu informieren.

Subdelegation: Verwaltungsverordnungen und -praxis?

Bundesgesetz
über die Banken und Sparkassen
(Bankengesetz, BankG)¹

952.0

vom 8. November 1934 (Stand am 1. Januar 2013)

Art. 3¹⁶

¹ Die Bank bedarf zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit einer Bewilligung der FINMA; sie darf nicht ins Handelsregister eingetragen werden, bevor diese Bewilligung erteilt ist.

² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- a. die Bank in ihren Statuten, Gesellschaftsverträgen und Reglementen den Geschäftskreis genau umschreibt und die ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation vorsieht; wo der Geschäftszweck oder der Geschäftsumfang es erfordert, sind besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits auszuscheiden und die Befugnisse zwischen diesen Organen so abzugrenzen, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist;
- b.¹⁷ die Bank das vom Bundesrat festgelegte voll einbezahlte Mindestkapital ausweist;
- c. die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten;

Art. 3 Abs. 1 lit. BankG
als «Zauberstab» der
FINMA



Flucht in General-
klauseln und
Verwaltungspraxis?

Subdelegation: Verwaltungsverordnungen und -praxis?

Veterinäramt



gesundheitsdirektion
kanton zürich

Kanton Zürich: Sömmerungsvorschriften 2012

Ausführungen der bundes- und kantonsrechtlichen Bestimmungen

Veterinäramt



gesundheitsdirektion
kanton zürich

Obstgartenstrasse 21, 8090 Zürich
Telefon 043 259 41 41
Telefax 043 259 41 40
E-Mail: kanzlei@veta.zh.ch

Unser Zeichen: EB/ Tho
Bearbeitung: E. Bertozzi
Ablage: TSBe

Treiben von Wanderschafherden: Bedingungen vom 26. September 2012 (Art. 33 Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995)

Stallungen

Personen und Firmen, die über eine Bewilligung zum Treiben einer Wanderschafherde verfügen, haben sich über jederzeit bezugsbereite, genügend grosse und zweckmässig eingerichtete Stallungen mit Krippen im Gebiet der Wanderung sowie über genügend Futtermittel auszuweisen.

Subdelegation: Verwaltungsverordnungen und -praxis?



Kanton Zürich
Gesundheitsdirektion

 **Verfügung**
Vom 6. Dezember 2012

Gebührenordnung des Veterinäramts

1 Zweck und Geltungsbereich

Die vorliegende Verfügung setzt in Ausführung der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 die Staats- und Schreibgebühren für Verfügungen (Bewilligungen, Zeugnisse, Abnahme von Fähigkeitsprüfungen etc.) sowie für Inspektionen und Dienstleistungen des Veterinäramtes fest.

...

3112 Bewilligungen für belastende Tierversuche⁴

Grundgebühr (bis 1 Stunde Aufwand, Laufzeit 1 Jahr)	Fr. 295
Bearbeitungsgebühr für zusätzlichen Aufwand pro Stunde	Fr. 147
Bewirtschaftungsgebühr für die laufende Bewilligung	Fr. 126
Gebühr pro zusätzlichem Jahr Laufzeit	Fr. 60
Zusatzgebühr für Gesuche mit schwerer Belastung (Grad 3)	Fr. 158
Zusatzgebühr für Gesuche mit Primaten	Fr. 263
Die Zuschläge gemäss Ziffer 3111 finden ebenfalls Anwendung. Zuzüglich Schreibgebühr	

Zusammenfassung

Delegation und Subdelegation

1. Wichtiges gehört ins Gesetz. Es kann nicht delegiert werden. Gleiches sagen die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation ("Grundzüge der Regelung" auf Gesetzesstufe).
2. Vollzugsverordnungen bedürfen keiner Delegation. Ihre Abgrenzung zu den gesetzesvertretenden (besser: gesetzesergänzenden) Verordnungen ist schwierig.
3. Die Subdelegation ist im Kanton Zürich grundsätzlich unzulässig. Umgehungsstrategien ("Verbindlicherklärungen", zu offene Normierungen, Verwaltungsverordnungen) sind heikel.