Urteilskopf

101 Ib 70

13. Urteil vom 14. Februar 1975 i.S. Eidg. Departement des Innern c. von Burg und Konsorten und Kantonale Rekurskommission Solothurn
Regeste (de):
Giftgesetz, Gebührentarif, Zulässigkeit der Subdelegation.

Eine Verfügung, die in Anwendung eines Tarifs im Einzelfall ergeht, ist mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar. Zulässigkeit der Subdelegation der Rechtsetzungsbefugnis beim Erlass von Gebührenordnungen; im konkreten Fall Unzulässigkeit der Delegation durch den Bundesrat an das Eidg. Departement des Innern.

Regeste (fr):
Loi sur les toxiques, tarif des émoluments, admissibilité de la sous-délégation.

Une décision, rendue dans un cas particulier en application d'un tarif, peut être attaquée par la voie du recours de droit administratif. Admissibilité de la sous-délégation du pouvoir de légiférer en matière de tarif; en l'espèce, inadmissibilité de la délégation du Conseil fédéral au Département fédéral de l'Intérieur.

Regesto (it):
Legge sui veleni, tariffa delle tasse, ammissibilità della subdelega.

È impugnabile con ricorso di diritto amministrativo una decisione pronunciata in una fattispecie concreta in applicazione di una tariffa. Ammissibilità della subdelega legislativa in materia di tariffe relative a tasse; inammissibilità nella fattispecie della delega conferita dal Consiglio federale al Dipartimento federale dell'interno.

Sachverhalt ab Seite 70

Das Bundesgesetz über den Verkehr mit Giften vom 21. März 1969 (GG) unterwirft den Verkehr mit Giften grundsätzlich der Bewilligungspflicht (Art. 7 GG). Ihr sind auch Ärzte unterstellt, wenn sie in ihrer Tätigkeit mit Giften umzugehen haben. Nach Art. 39 Abs. 2 GG erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen. Kantonale Vorschriften, die vom Gesetz geregelte Sachgebiete betreffen, sind mit dem Inkrafttreten des Gesetzes aufgehoben. Dessen Vollzug ist nach Art. 21 GG in erster Linie Sache der Kantone, die namentlich für die Erteilung der erforderlichen Bewilligungen

sowie für besondere Kontrollen innerhalb eines vom Bundesrat festzusetzenden Rahmens Gebühren erheben

können (Art. 21 Abs. 2 GG). Der Bundesrat hat am 23. Dezember 1971 die Vollziehungsverordnung zum Giftgesetz (VV) erlassen. Die Art. 29 ff. VV sehen vier Arten von Bewilligungen vor. Die Bewilligung A ist eine sog. allgemeine Bewilligung, die u.a. an praktizierende Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte abgegeben wird (Art. 29 VV). Art. 29 Abs. 4 VV besagt, diese Bewilligung sei mit der Bewilligung zur Ausübung der genannten Berufe ohne besonderes Gesuch gleichzeitig zu erteilen. Nach Art. 86 VV veröffentlicht das Gesundheitsamt periodisch das Verzeichnis der Inhaber einer allgemeinen Bewilligung mit Ausnahme der Apotheken, Drogerien, amtlichen Laboratorien, Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte. Art. 82 VV führt Art. 21 Abs. 2 GG näher aus. Danach können die Kantone für die Erteilung der Verkehrsbewilligung innerhalb eines vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) in einem besonderen Reglement festgesetzten Rahmens Gebühren erheben. In Art. 3 des vom EDI am 22. März 1972 erlassenen Gebührenreglementes zum GG, das am 1. April 1972 in Kraft trat, ist für die Erteilung der Bewilligung A eine Gebühr von Fr. 100.– bis Fr. 150.– vorgesehen. Am 1. April 1973 stellte das Kantonale Laboratorium Solothurn zusammen mit einem Rundschreiben den praktizierenden Ärzten des Kantons Solothurn eine Bewilligung A zu mit einer Gebührenrechnung von je Fr. 100.– Die Ärzte-Gesellschaft des Kantons Solothurn beschwerte sich deswegen im Namen aller ihr angeschlossenen Ärzte beim Finanzdepartement des Kantons und, als dieses die Beschwerde abwies, bei der Kantonalen Rekurskommission Solothurn (Rekurskommission). Diese hiess die Beschwerde am 4. Juni 1974 teilweise gut und setzte die Bewilligungsgebühr auf Fr. 25.– herab mit der Begründung, der reglementarische Tarif beruhe auf einer unzulässigen Subdelegation, so dass lediglich eine keiner gesetzlichen Grundlage bedürfende Kanzleigebühr von Fr. 25.– erhoben werden könne. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 13. September 1974 beantragt das EDI, es sei die Gesetzmässigkeit des Gebührenreglementes festzustellen und das Urteil der Rekurskommission aufzuheben.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 97 Abs. 1 OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer der in Art. 98 OG aufgezählten Instanzen stammen, mit keinem der in Art. 102 OG genannten Rechtsmittel angefochten werden können und unter keine der Ausnahmebestimmungen von Art. 99-101 OG fallen. Die ersten drei Voraussetzungen sind ohne Zweifel erfüllt; zu prüfen bleibt, ob der angefochtene Entscheid unter eine der Ausnahmebestimmungen fällt. Unzulässig ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 99 lit. b OG gegen Verfügungen über Tarife, ausser - was vorliegend nicht in Frage steht - über Tarife auf dem Gebiete der Privatversicherung und der Verwertung von Urheberrechten. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde jedenfalls gegen Verfügungen ausgeschlossen ist, die den Erlass oder die Genehmigung eines Tarifes als Ganzes zum Gegenstand haben, und demgemäss ist auf Beschwerden nicht einzutreten, mit denen ein Tarif unmittelbar angefochten wird, auch dann, wenn nur einzelne Bestimmungen des Tarifs Anfechtungsobjekt sind (BGE 100 Ib 330). Dagegen findet sich in der Entstehungsgeschichte der revidierten Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege durch das Bundesgericht (Art. 97 ff. OG) kein Anhaltspunkt dafür, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Verfügungen im Einzelfall ausgeschlossen wäre, in denen ein Tarif angewendet wird. Den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen kann im Gegenteil entnommen werden, dass man immer davon ausging, die Anwendung eines Tarifs im Einzelfall sei beim Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wurde doch der Ausschluss der Beschwerde gegen die Genehmigung oder Nichtgenehmigung von Tarifen unter anderem damit begründet, dass das Gericht sonst Gefahr laufe, bei der Überprüfung der Anwendung eines Tarifs im Einzelfall seinem vorgängigen Entscheid über die Genehmigung widersprechen zu müssen (Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 6./7. September 1966, S. 76; nicht veröffentlichtes

SA vom 22. Dezember 1972, E. 1). Die gleiche Praxis verfolgt auch das Eidgenössische Versicherungsgericht bei der Auslegung von Art. 129 Abs. 1 lit. b und e OG (BGE 100 V 3 f.). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Anwendung von Art. 3 des Gebührentarifs auf die Beschwerdeführer, also gegen die Anwendung einer Bestimmung des Tarifs in einer Anzahl gleicher Fälle. Freilich betrifft das Urteil der Rekurskommission den Tarif insgesamt, indem er - jedenfalls in den Urteilserwägungen - ungültig erklärt wird. Dennoch hat die Rekurskommission keine Verfügung über einen Tarif getroffen, sondern Einzelfälle beurteilt. Ihrem Entscheid kann keine andere Bedeutung zukommen, als dass der Tarif auf die Beschwerdeführer nicht anwendbar ist. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich deshalb als zulässig. Das EDI ist nach Art. 103 lit. b OG zur Beschwerde legitimiert; auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Das Gebührenreglement ist eine Rechtsverordnung, die auf einer Delegation bzw. Subdelegation des Bundesrates beruht. Eine solche Verordnung ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes daraufhin überprüfbar, ob sie sich in den Grenzen der dem Bundesrat im Gesetz eingeräumten Befugnisse hält (BGE 99 Ib 165). Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, prüft der Richter auch die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Was insbesondere die Bemessung von Gebühren anbelangt, unterliegt der richterlichen Prüfung, ob das Kostendeckungsprinzip, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und das Gebot der rechtsgleichen Behandlung beachtet worden sind. Nicht von Bedeutung ist, dass die Verordnung im wesentlichen einen Tarif zum Inhalt hat, denn nach dem Gesagten kommt Art. 99 lit. a und b OG nicht der Sinn zu, die Prüfung der Rechtsmässigkeit von Erlassen oder Tarifen bei deren Anwendung im Einzelfall einzuschränken.

3. Ob die in Art. 21 Abs. 2 GG enthaltene Delegation der rechtsetzenden Befugnisse an den Bundesrat verfassungsmässig ist und den Anforderungen entspricht, die das Bundesgericht in seiner staatsrechtlichen Rechtsprechung an Delegationsnormen in Abgabesachen aufstellt (BGE 99 Ia 700 ff., insbesondere 704, mit Hinweisen), kann nicht überprüft werden, da das Bundesgericht an die Bundesgesetze und damit

auch an die in ihnen enthaltenen Delegationsnormen gebunden ist (Art. 1 Abs. 3 BV).

4. a) In Rechtslehre und Rechtsprechung ist umstritten, ob eine Subdelegation von rechtsetzenden Befugnissen auch ohne ausdrückliche verfassungsmässige Regelung allgemein oder in bestimmten Fällen zulässig ist (vgl. BGE 92 I 45 f. E. 2 mit zahlreichen Hinweisen auf die Literatur). Anders als z.B. Art. 80 Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland regelt die Bundesverfassung die Frage, ob eine Subdelegation an vollziehende Behörden im Rechtsetzungsverfahren des Bundes zulässig ist, nicht ausdrücklich. Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848-1947 (Rechtskraftgesetz) erklärt, dass Dienstabteilungen der Departemente zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften inskünftig nur zuständig sind, wenn ein Bundesgesetz oder Bundesbeschluss dies vorsieht. Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966 über die Herausgabe einer neuen bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen hat diesen Rechtssatz in Art. 4 Abs. 2 bestätigt. Die Tragweite der Bestimmung ist nicht ohne weiteres klar. Ihre Bedeutung ergibt sich auch nicht eindeutig aus ih-

rer Entstehungsgeschichte. Der Bundesrat berief sich in seiner Ergänzungsbotschaft zum Rechtskraftgesetz auf eine Expertenkommission, die Art. 7 Abs. 1 einführen wollte, damit Verordnungen künftig von einer Behörde ausgingen, die dem Parlament verantwortlich sei (BBl 1948 I 806). Das liesse eher darauf schliessen, dass nur der Gesamtbundesrat zum Erlass von Verordnungen ermächtigt sein sollte. In den parlamentarischen Verhandlungen wurde jedoch das Gewicht darauf gelegt, dass der Erlass allgemeinverbindlicher Vorschriften gestützt auf eine Subdelegation künftig auf das Departement beschränkt sein solle (Kommissionspräsident Bucher, Sten. Bull. N 1948 S. 14, Kommissionsreferent Flückiger, Sten. Bull. S 1948 S. 27). Bei der Auslegung von Art. 7 Rechtskraftgesetz drängt sich der Umkehrschluss auf, dass eine Subdelegation an die Departemente durch den Bundesrat grundsätzlich nicht ausgeschlossen sein sollte. Dieser Auslegung entspricht die Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 87 IV 38 E. 3, BGE 92 I 46). Da, wie ausgeführt, das Bundesgericht an die Bundesgesetze gebunden ist, ist die Verfassungsmässigkeit dieser

Regelung nicht zu überprüfen und davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Subdelegation an die Departemente zulässt, ebenso an Verwaltungsabteilungen, wenn dies ausdrücklich beschlossen wird. b) Ist die Subdelegation der Rechtsetzungsbefugnis an ein Departement grundsätzlich zulässig, so fragt es sich weiter, ob sie unbeschränkt möglich oder an gewisse Voraussetzungen gebunden ist. Das Rechtskraftgesetz äussert sich dazu nicht. Das Bundesgericht hat bereits in BGE 87 IV 38 f. eine Beschränkung angedeutet, indem es ausgeführt hat, dass die Weitergabe von Rechtsetzungsbefugnissen mindestens dann zuzulassen ist, wenn in der auf Subdelegation beruhenden Verordnung Fragen vorwiegend technischer Natur geregelt werden sollen, die keine Verfassungsgrundsätze gefährden, und in BGE 92 I 47 hat das Gericht die Subdelegation ausdrücklich ausgeschlossen, wo sie gegen fundamentale Rechtsgrundsätze verstossen würde. Besondere Grundsätze sind für die öffentlichen Abgaben entwickelt worden. Hier gilt nach ausdrücklicher Vorschrift oder aufgrund ungeschriebenen Verfassungsrechts der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Steuer (BGE 92 I 47, BGE 99 Ia 542 E. 4a). Das bedeutet, dass zumindest in Fällen der Kompetenzdelegation an die vollziehende Behörde Objekt und Höhe der Abgabe im delegierenden Erlass, d.h. in der Verfassung oder im formellen Gesetz, festgelegt sein muss (BGE 99 Ia 542 E. 4a, BGE 97 I 804, je mit Hinweisen). Anderen Regeln folgen einzig die Delegation an die gesetzgebende Behörde selber (BGE 99 Ia 542 F. E. 4 b) sowie die Weitergabe von Befugnissen an eine Selbstverwaltungskörperschaft, wobei in diesem zweiten Fall besser von Kompetenzausscheidung als von Delegation gesprochen wird (BGE 97 I 805). Diese Regeln, denen praktisch Verfassungsrang zukommt, gelten nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes für die Gebühren mit Ausnahme der Kanzleigebühren ebenfalls. Auch die Gebühren müssen grundsätzlich in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein (BGE 95 I 251). Freilich hat das Bundesgericht in jüngster Zeit wiederholt die Frage aufgeworfen, ob eine formelle gesetzliche Grundlage für jede Gebühr erforderlich ist, wobei es bisher noch keine generellen Regeln aufgestellt hat. In BGE 97 I 204 und 348 hat es die Frage offen gelassen, in BGE 99 Ia 603 für die Vorzugslasten bestimmt,

dass die Grundzüge der Abgabe und deren Höchstbetrag im Gesetz selbst festgelegt sein müssen. In BGE 99 Ia 701 ff. dagegen ist das Erfordernis der formellen gesetzlichen Grundlage für eine kantonale Fleischschaugebühr, die einen stark technischen Charakter aufwies, aufgegeben worden, wobei offenblieb, ob es sich dabei um eine echte Kontrollgebühr, um eine Gebühr eigener Art oder um eine blosse Maximalgebühr handle. Das Bundesgericht hat allerdings beigefügt, aus dem Urteil dürfe keineswegs der Schluss gezogen werden, dass auf das Erfordernis der formellen gesetzlichen Grundlage nun für alle Gebühren oder sogar für sämtli-

che Kausalabgaben verzichtet werde, und im Urteil BGE 100 Ia 142 schliesslich hat das Gericht die für die Fleischschaugebühr gewählte flexiblere Lösung bestätigt, gleichzeitig aber für Benutzungsgebühren mit steuerähnlichem Charakter, namentlich für Konzessions- und Nutzungsgebühren, auf der formellen gesetzlichen Grundlage bestanden. Die für die öffentlichen Abgaben aufgestellten Grundsätze führen mithin zu einer weiteren Einschränkung der Delegationsbefugnis. Obwohl vom Bundesgericht in erster Linie für das kantonale Staatsrecht entwickelt, können diese Grundsätze nicht nur für das kantonale Recht gelten; aus rechtsstaatlichen Prinzipien hergeleitet sind sie auch für den Bund als Rechtsstaat verbindlich, und das Bundesgericht hat sie zu berücksichtigen, soweit es die delegierende Norm und den gestützt darauf ergangenen Erlass auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen kann. Folgerichtig ist ferner, dass die Grundsätze, die für die Delegation vom Gesetzgeber an die Exekutive gelten, auch auf die Weitergabe von Befugnissen der Exekutive an untergeordnete Verwaltungsbehörden Anwendung finden müssen. Eine Subdelegationsnorm muss deshalb den gleichen Anforderungen genügen wie die Delegationsnorm selbst (im gleichen Sinn die Auslegung von Art. 80 Abs. 1 Satz vier Grundgesetz bei MAUNZ-DÜRIG, Grundgesetzkommentar Art. 80 N. 7), jedenfalls dann, wenn nicht bereits die Delegationsnorm entsprechend konkretisiert ist. c) Zu prüfen bleibt somit, ob im vorliegenden Fall die Anforderungen erfüllt sind, die an eine Subdelegationsnorm gestellt werden müssen. Handelte es sich bei den in der bundesrätlichen VV genannten Gebühren um steuerähnliche Leistungen, wäre die Subdelegationsnorm offensichtlich ungenügend,

und die Verordnung des EDI würde der hinreichenden gesetzlichen Grundlage ermangeln, weil die Angabe des Gebührenrahmens und der Höchstgebühr fehlt. Zweifellos handelt es sich aber bei den in Art. 3 des Gebührenreglementes genannten Abgaben um echte Gebühren, d.h. um Entgelte für behördliche Leistungen. Nach der im genannten Urteil BGE 99 Ia 700 ff. präzisierten Rechtsprechung ist die Delegation zum Erlass von Gebührenordnungen in Abweichung vom Grundsatz dann zulässig, wenn es sich um die Erhebung von Gebühren handelt, deren Festsetzung von der Berücksichtigung technischer Einzelheiten abhängt, die rasch sich ändernden Verhältnissen anzupassen sind und die deshalb nicht leicht generell rechtlich umschrieben werden können, und wenn sich zudem der Bundesrat die Genehmigung des Tarifs vorbehalten hat. Wendet man die in der bisherigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze auf den vorliegenden Fall an, so ergibt sich, dass die Voraussetzungen für eine Zulässigkeit der Subdelegation ohne einschränkende Bestimmungen hinsichtlich des angefochtenen Gebührentarifs nicht gegeben sind. Der Tarif umfasst keine grosse Spannweite für die verschiedenen Arten der zu entrichtenden Gebühren. Die Aufstellung der Gebührenordnung hängt nicht von der Prüfung schwieriger technischer Verhältnisse ab, und der Tarif bedarf wohl auch nicht der stetigen Anpassung an rasch sich ändernde Bedürfnisse. Damit ist fraglich, ob eine Subdelegation zum Erlass der Gebührenregelung überhaupt zulässig war; ohne Zweifel jedenfalls war die Delegation nicht unbeschränkt zulässig, also ohne Festlegung des Rahmens der zu erhebenden Gebühr. Der Bundesrat hätte deshalb den Tarif selber aufstellen oder zumindest dessen Rahmen festlegen müssen und dem EDI nur die Regelung besonderer Einzelheiten überlassen dürfen. Aus diesen Gründen kann dem Begehren des Beschwerdeführers, es sei festzustellen, dass die Verordnung gesetzmässig sei, nicht entsprochen werden und damit auch nicht dem Antrag, das Urteil der Rekurskommission sei aufzuheben. d) Ermangelt das Gebührenreglement der gesetzlichen Grundlage, so ist, wie die Rekurskommission erkannt hat, nur die Erhebung einer Kanzleigebühr möglich, die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht in einem Gesetz im formellen Sinne verankert sein muss (BGE 99 Ia 700 f. mit Hinweisen)

und vom Kanton deshalb auch ohne bundesrechtliche Ordnung erhoben werden darf. Dr. von Burg und die mitbeteiligten Ärzte haben das Urteil der Rekurskommission nicht angefochten, so dass es bei der Erhebung einer Gebühr von Fr. 25.– für die Bewilligung A sein Bewenden haben muss.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.