

Organisationsrecht: Fragen der Gesetzgebung

Felix Uhlmann

**Weiterbildungsveranstaltung des
Gesetzgebungsdienstes ZH 2025**

3. Juni 2025



Einleitung



Naturhistorisches Museum Basel

Organisationsrecht: Fragen der Gesetzgebung

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Ausgewählte Fragestellungen

- A. Regelungsarchitektur
- B. Kantonalrechtliche Grundlagen
- C. Normstufe
- D. Dichte und Bestimmtheit
- E. Verfügungskompetenz
- F. Adressaten und Perspektive

III. Fazit

A. Regelungsarchitektur

Verfassungsrechtliche Grundlagen

(Exekutivspitze und ihre Unterteilung)

Allgemeiner Organisationserlass

(oft inkl. Regelung aus Sicht der Exekutivspitze)

Organisation für eine Direktion

Spezielle Organisationsfragen

(z.B. Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen, LS 172.71)

Andere
Gesetze

(z.B.
Verfahrens-
recht)

A. Regelungsarchitektur

Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (ZH)

§ 4 Informations- und Koordinationsstelle

¹ Als Ansprechpartnerin für Unternehmen wird eine Informations- und Koordinationsstelle bezeichnet, die insbesondere folgende Aufgaben wahrnimmt:

- a. Sie erteilt Auskünfte.
- b. Sie ermittelt die zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen und teilt diese dem Gesuchsteller mit.
- c. Sie wirkt allgemein auf die Koordination der Verfahren und des Verkehrs zwischen Gesuchsteller, zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen hin.
- d. Sie nimmt Hinweise betreffend Anpassungsbedarf bei Vorschriften und Verfahren entgegen, prüft diese und regt Verbesserungen im Sinne dieses Gesetzes an.

² Die Stelle berichtet im Geschäftsbericht des Regierungsrates über ihre Tätigkeit.

A. Regelungsarchitektur

2. Koordination im Entscheidungsverfahren

Komplexe Verfahren, vor allem Grossbauprojekte, machen Entscheidungen mehrerer Fachbehörden notwendig. Diese stehen unter Umständen nicht auf der gleichen Stufe bzw. sind voneinander unabhängig (z.B. Bundesbehörden und kantonale Behörden). Den Privaten ist es nicht zumutbar, für einen Entscheid die notwendigen Bewilligungen aller Behörden einzeln zu «sammeln»; damit wäre auch nicht gewährleistet, dass im Entscheid über das Projekt alle massgeblichen Interessen gegeneinander abgewogen würden (zu Interessenabwägungen im Allgemeinen vgl. Rz. 497 ff.). Das Bundesgericht verlangt deshalb, dass in komplexen Verwaltungsverfahren das Verfahren *formell* (durch eine Behörde) und *materiell* (ein Entscheid unter Berücksichtigung aller Interessen) *koordiniert* wird (vgl. BGE 137 II 182, 196).

(HMU, Rz. 1776)

B. Kantonalrechtliche Grundlagen

Regierungsrat

Art. 65 KV (Organisation)

- ¹ Der Regierungsrat fasst seine Beschlüsse als Kollegialbehörde.
- ² Die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte und der Vollzug der Beschlüsse werden auf Direktionen verteilt.
- ³ Jeder Direktion steht ein Mitglied des Regierungsrates vor.
- ⁴ Der Regierungsrat kann den Direktionen und den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen.

B. Kantonalrechtliche Grundlagen

Regierungsrat

Art. 70 KV (Leitung der Verwaltung)

- ¹ Der Regierungsrat leitet die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation.
- ² Er sorgt dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt.
- ³ Er beaufsichtigt die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist.

B. Kantonalrechtliche Grundlagen

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR)

C. Organisation

§ 38 (Aufgaben und Organisation der Direktionen)

¹ Der Regierungsrat weist den Direktionen Zuständigkeiten und Aufgaben zu.

² Er regelt die Grundzüge der Organisation in einer Verordnung.

...

B. Kantonalrechtliche Grundlagen



Vgl. Urteil 1C_433/2021 vom 5. Juli 2022

B. Kantonalrechtliche Grundlagen

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR)

§ 40 (Organisation der Verwaltungseinheiten und Selbsteintritt)

¹ Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher bestimmt den Aufbau der Verwaltungseinheiten und legt die Geschäftsabläufe fest. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten und durch die Gesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten.

B. Kantonalrechtliche Grundlagen

Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR)

§ 60 (Direktionsvorsteherin oder Direktionsvorsteher)

¹ Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher regelt die Grundsätze der Organisation und der Geschäftsordnung der Direktion, insbesondere

- a. die Gliederung der Direktion, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist,
- b. die Unterstellung der Leitungen der Verwaltungseinheiten gemäss Anhang dieser Verordnung,
- c. die Zuweisung der einzelnen Aufgabenbereiche,
- d. Vertretungsbefugnisse und Finanzkompetenzen,
- e. Grundsätze der Information und Kommunikation der Direktionen, einschliesslich die zur Umsetzung des IDG erforderlichen Regelungen.

² Vertretungsbefugnisse und Finanzkompetenzen werden schriftlich festgehalten.

...

C. Normstufe

Die Grundzüge der Verwaltungsorganisation gehören ins Gesetz. Sie sind wichtig.

Art. 38 KV (Rechtsetzung)

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

...

c. Organisation und Aufgaben der Behörden;

...

Wichtigkeit des Organisationsrechts aufgrund ...

- "Aussenwirkungen" (indirekter Einfluss auf Rechtsstellung Privater, z.B. Verfahrensrechte)
- Finanzielle Auswirkungen
- Politische Bedeutung ("Machtverschiebungen" in der Verwaltung, Aktualität organisatorischer Fragen etc.)
- Abweichungen von der "Normalorganisation"
 - (- Sicherstellung von Einheitlichkeit)
 - (- Zurückhaltung des Gesetzgebers in einem Stammgebiet der Exekutive)

C. Normstufe

Rechtsweg (Zuständigkeitsordnung BWIS) BGE 134 I 125 ff., 132 E. 3.2

«Zu den Bereichen, die in Form eines Gesetzes zu regeln sind, gehören Organisation und Aufgaben der Behörden (lit. c). Dies gilt für sämtliche Behörden, auch für die Gerichte. Zu den wesentlichen Bestimmungen im Bereiche der Justiz zählen insbesondere die wesentlichen Verfahrensbestimmungen und die Festlegung der Rechtsmittelinstanzen [...] Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass Bestimmungen über die Gerichtsorganisation, die sachliche Zuständigkeit und den Rechtsweg in die Form des formellen Gesetzes zu kleiden sind.»

Verwaltungsinterne Rekursinstanz

Art. 77 KV (Verwaltungsrechtspflege)

¹ Für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, gewährleistet das Gesetz die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. Das **Gesetz** sieht in begründeten Fällen Ausnahmen vor.

² In besonderen Fällen kann das **Gesetz** vorsehen, dass öffentlichrechtliche Ansprüche in einem gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden müssen.

C. Normstufe

Ombudsstelle

Art. 81 KV (Ombudsstelle)

¹ [...]

² Die Ombudsstelle vermittelt zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung, kantonalen Behörden oder Privaten, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Das **Gesetz** kann Ausnahmen vorsehen.

Dezentrale Verwaltungsträger

«Die Schaffung dezentraler Verwaltungsträger ist grundsätzlich dem Gesetzgeber vorbehalten. Er muss die Aufgabe, den Grad an Autonomie, die Organisationsform, die Organisationsstruktur, die Steuerung und wesentliche verwaltungsrechtliche Rechtsfolgen selbst bestimmen.»

(HMU, Rz. 1619)

Übertragung von Verwaltungsaufgaben (BGE 138 I 196 ff., 201 E. 4.4.3, Dolmetscher)

«En revanche, si le canton choisit de déléguer une tâche de l'Etat à des services extérieurs à l'administration, cette délégation et ses modalités doivent être prévues dans une loi formelle.»

Art. 98 KV

¹ Der Kanton und im Rahmen der Gesetzgebung die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen.

D. Dichte und Bestimmtheit

Stefan Vogel, *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten*, Habil., Zürich 2008, S. 63

"Im Organisationsrecht sind aus Gründen der *Rechtsgleichheit*, der *Rechtssicherheit* und der *Transparenz* relativ *bestimmte* und *dichte* Normierungen zu fordern, mit anderen Worten strenge Voraussetzungen an das Erfordernis des Rechtssatzes zu stellen."

D. Dichte und Bestimmtheit

Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (OG)

§ 35 (Grundsatz der Selbstkoordination)

¹ Fällt ein Geschäft in den Bereich mehrerer Departemente, so sorgen die Beteiligten von sich aus für rechtzeitige gegenseitige Information und geeignete Koordinationsmassnahmen.

...

- Dichte und Bestimmtheit bei Zuständigkeiten, Offenheit bei Grundsätzen.
- Kaum Bedarf nach Einzelfallgerechtigkeit, möglicherweise aber nach Flexibilität in der Verwaltungsorganisation.

D. Dichte und Bestimmtheit

**VGer., Urteil AN.2018.00001
vom 19. September 2018**

Gemeindegesetz Zürich

§ 164 (Kantonale Aufsichtsbehörden)

- ¹ Die allgemeine Aufsicht üben die Bezirksräte und der **Regierungsrat** aus.
- ² Die Fachaufsicht richtet sich nach spezialgesetzlichen Regelungen.

D. Dichte und Bestimmtheit

VGer., Urteil AN.2018.00001 vom 19. September 2018

Der Regierungsrat beschloss am 13. Dezember 2017, die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (Organisationsverordnung, VOG RR [LS 172.11]) zu ändern und um einen neuen vierten Teil mit dem Titel "Aufsicht über die Bezirksverwaltung und die Gemeinden" zu ergänzen, welcher folgende Bestimmungen enthält:

D. Dichte und Bestimmtheit

VGer., Urteil AN.2018.00001 vom 19. September 2018

§ 76 a. Die Direktion der Justiz und des Innern übt die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung in der Bezirksverwaltung aus. Sie kann der Bezirksverwaltung Weisungen erteilen.

§ 76 b. ¹ Die Direktion der Justiz und des Innern übt die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden aus, soweit diese dem Regierungsrat zusteht.

D. Dichte und Bestimmtheit

VGer., Urteil AN.2018.00001 vom 19. September 2018, E. 4.1

«Es gilt heute als Selbstverständlichkeit, dass nicht sämtliche Beschlüsse der Exekutive vom Gesamtratsrat gefällt werden können; vielmehr ist anerkannt, dass eine stufengerechte Verteilung der Amtsgeschäfte zu suchen ist [...] In diesem Sinn ermächtigt Art. 65 Abs. 4 KV den Beschwerdegegner, den Direktionen Geschäfte zur selbständigen Erledigung zu übertragen [...] Dabei ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Aufgaben delegierbar sind. Inhaltlich stösst die Delegation dort an Grenzen, wo es um Entscheide zu Kernfragen der Staatsleitung, mithin die "obersten" Fragen der Staatsleitung, des Vollzugs und der Kommunikation geht (vgl. Art. 60 KV). Diese Entscheide müssen stets vom Kollegium selbst gefällt werden [...].»

D. Dichte und Bestimmtheit

VGer., Urteil AN.2018.00001 vom 19. September 2018, E. 4.1

«In formeller Hinsicht nicht an eine Stelle unterhalb des Beschwerdegegners übertragen lassen sich sodann Rechtsetzungsbefugnisse. Die sogenannte Subdelegation ist im Kanton Zürich grundsätzlich ausgeschlossen; die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen erfolgt durch den Verfassung- oder Gesetzgeber. Es liegt an diesem, gegebenenfalls eine Direktion für den Erlass einer Verordnung als zuständig zu erklären [...]»

E. Verfügungskompetenz

Verfügungsrecht Zentralverwaltung

BVGer., Urteil A-3766/2012 vom 5. Aug. 2013, E. 1.4.1

«Behörde im Sinne des VwVG ist jeder Akteur, der unmittelbar Verwaltungsaufgaben des Bundes erfüllt. Die Verwaltungsbefugnis schliesst grundsätzlich auch die Verfügungsbefugnis ein.»

E. Verfügungskompetenz

Verfügungsrecht dezentrale Verwaltungsträger BGE 138 II 134 ff., 158 f. E 5 1 (Gruyère)

«La jurisprudence a toutefois précisé que la délégation de tâches publiques à un organisme extérieur à l'administration peut implicitement comprendre le pouvoir décisionnel nécessaire à leur accomplissement, pour autant qu'une loi spéciale ne l'exclue pas et que l'exercice d'un tel pouvoir de décision soit indispensable à l'organisme concerné pour réaliser lesdites tâches.»

F. Adressaten und Perspektive

Verwaltungsorganisationsrecht als "Binnenrecht"

... **"Binnenrecht"** , aber ...

- "Aussenwirkungen", Orientierungsbedarf Privater etc.
- Transparenz und Lesbarkeit

F. Adressaten und Perspektive

Verordnung über die Organisation des kantonalen Steueramtes

§ 13. Die Dienstabteilung Inventarkontrolle und Erbschaftssteuer erfüllt folgende Aufgaben:

- a. Vertretung des Kantons bei der Inventarisierung und die Prüfung der Inventare der Gemeindebehörden,
- b. Einschätzung von verstorbenen Steuerpflichtigen und deren Ehegatten sowie von Erbengemeinschaften für Staats- und Gemeindesteuern und direkte Bundessteuer sowie Festsetzung des Rückerstattungsanspruchs bei der Verrechnungssteuer,
- c. Einschätzung der ergänzenden Vermögenssteuer bei mehreren Steuerpflichtigen,
- d. Entscheid über Einsprachen gegen die Einschätzung und die Festsetzung des Rückerstattungsanspruchs bei der Verrechnungssteuer,
- e. Vertretung des Kantons in Rechtsmittelverfahren vor Rekurskommission hinsichtlich der Staats- und Gemeindesteuern, der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer,
- f. Durchführung von Gemeindesteuerausscheidungen,
- g. Entscheid über Einsprachen hinsichtlich der Gemeindesteuerausscheidungen
- h. Bezeichnung des Einschätzungsortes für die Staatssteuer in Streitfällen,
- i. Vollzug des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes für die Finanzdirektion,
- j. Entscheid über Einsprachen gegen Erbschafts- und Schenkungssteuern,
- k. Vertretung des Kantons in Rechtsmittelverfahren hinsichtlich der Erbschafts- und Schenkungssteuern.

F. Adressaten und Perspektive

631.51

Verordnung über die Organisation des kantonalen Steueramtes (OV KStA)

(vom 27. März 2024)^{1,2}

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 106 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG)³,

beschliesst:

F. Adressaten und Perspektive

Bereich
Unternehmen
a. Bau, Dienstleistungen und Konsum

§ 14. ¹ Die Abteilungen Bau, Dienstleistungen und Konsum erfüllen folgende Aufgaben:

- a. Einschätzung der ihnen zugeteilten Steuerpflichtigen für Staats- und Gemeindesteuern und direkte Bundessteuer sowie Festsetzung des Rückerstattungsanspruchs bei der Verrechnungssteuer,
- b. Entscheid über Einsprachen gegen die Einschätzung und die Festsetzung des Rückerstattungsanspruchs bei der Verrechnungssteuer,
- c. Vertretung des Kantons in Rechtsmittelverfahren vor dem Steuerrekursgericht hinsichtlich der Staats- und Gemeindesteuern, der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer,
- d. Bezeichnung des Einschätzungsortes für die Staatssteuer.

² Die Ausarbeitung von Meldungen an die Ausgleichskassen obliegt der Abteilung Bau.

F. Adressaten und Perspektive

D. Schlussbestimmung

§ 23. Die Finanzdirektion kann Aufgaben und Befugnisse der einzelnen Organisationseinheiten des Steueramtes näher umschreiben und ihnen besondere Aufgaben oder neue Geschäfte zuweisen. Finanzdirektion

III. Fazit



Naturhistorisches Museum Basel