

Rechtsetzung durch Private – unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungspraxis im kantonalen Rettungswesen

Tim Köbrich | *Der Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat führt dazu, dass vermehrt private Normen in die staatliche Rechtsetzung einbezogen werden. Neben dem Potenzial, das in privaten Normen liegt, birgt deren Übernahme in staatliches Recht auch Risiken. Anhand der Verweisungspraxis im kantonalen Rettungswesen soll aufgezeigt werden, dass mit dem Einbezug Privater stellenweise die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen einhergeht und dies dazu führt, dass private Organisationen den massgeblichen Inhalt einer polizeirechtlichen Einschränkung selbst festlegen und überprüfen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung und Ausgangslage
- 2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private
- 3 Möglichkeiten der Bezugnahme auf private Normen
 - 3.1 Mittelbarer Verweis
 - 3.2 Direkt-statischer Verweis
 - 3.3 Direkt-dynamischer Verweis
 - 3.4 Staatlich gesteuerte Selbstregulierung
- 4 Einbezug privater Normen im kantonalen Rettungswesen
- 5 Einhaltung privater Normen als Voraussetzung zur Erteilung einer Betriebsbewilligung
- 6 Fazit

1 Einleitung und Ausgangslage

In der Gesundheitsgesetzgebung widerspiegelt sich das föderalistische System der Schweiz mit seiner Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. So werden heute zwar zentrale Bereiche des Gesundheitswesens auf Bundesebene behandelt, wie etwa der Schutz vor Epidemien oder die Transplantationsmedizin, jedoch verbleibt den Kantonen in der Gewährleistung der Gesundheitsversorgung und in der Wahrnehmung gesundheitspolizeilicher Aufgaben ein nicht unerhebliches Mass an Autonomie (vgl. Gächter/Rütsche 2013, Rz. 102 f.). Die rund 120 Rettungsdienste in der Schweiz gewährleisten die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung im präklinischen Bereich und sorgen namentlich für die Rettung, die Behandlung und den Transport von Kranken und Verletzten. Als Träger der einzelnen Rettungsdienste treten neben dem Gemeinwesen auch Private auf.

Der kantonalen Rechtsetzung im Bereich des Rettungswesens wurde bislang nur wenig Aufmerksamkeit zuteil, was insbesondere damit zusammenhängt, dass die Kantone in diesem Bereich in höchst unterschiedlichem Ausmass

legiferiert haben (ausführlich Boschung 2010, Rz. 129 ff.; vgl. auch Unternäher/Mani 2003, 8). So hat nur etwa ein Drittel der Kantone eigens umfassende spezialgesetzliche Regelungen im Sinne eines Rettungsdienstgesetzes geschaffen, wohingegen sich in den übrigen Kantonen Vorschriften in der allgemeinen Gesundheits- oder Spitalgesetzgebung, in Leistungsaufträgen, Rettungskonzepten, Richtlinien oder Weisungen finden, die hinsichtlich ihrer Regelungsdichte stark variieren. Eine umfassende gesetzliche Regelung, wie sie beispielsweise unsere Nachbarländer Deutschland und Österreich kennen, fehlt hierzulande.²

Im Bereich des Rettungswesens stellen der hohe Technisierungsgrad und der stetige Fortschritt der medizinischen Wissenschaften besondere Anforderung an das Fachwissen seitens des staatlichen Rechtsetzungsapparates. Sollen beispielsweise Anforderungen hinsichtlich der Qualitätssicherung oder der Berufsbildung im Rettungswesen normiert werden und damit Rechtswirkungen entfalten, sind spezifische Branchenkenntnisse erforderlich. Dies führt dazu, dass zunehmend private Organisationen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut werden. Es findet ein Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat statt (vgl. Müller/Uhlmann 2013, Rz. 9, m. w. H.; Lienhard 2008, 425). Vor diesem Hintergrund ist das schweizerische Rettungswesen im Bereich der Berufsbildung und der Qualitätssicherung Gegenstand privater Selbstregulierung (Boschung 2010, Rz. 147; vgl. Marti 2000, 563 ff.).

Der Dachverband des Schweizerischen Rettungswesens, genannt Interverband für Rettungswesen (IVR), ist ein privater Aufgabenträger und als Verein organisiert. Er hat im Auftrag der Gesundheitsdirektorenkonferenz³ (vgl. Vereinbarung GDK-IVR 2001, 2) und als Verband i. S. v. Artikel 77 Absatz 1 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102) u. a. ein System zur Qualitätssicherung bei den Rettungsdiensten entwickelt und im Jahr 2000 damit begonnen, Anerkennungsverfahren gestützt auf die «Richtlinien zur Anerkennung von Rettungsdiensten»⁴ (IVR-Richtlinien 2010, 4 ff.) durchzuführen. Bei den IVR-Richtlinien handelt es sich um technische Verbandsnormen, die der *rein privaten Selbstregulierung* zuzuordnen sind (Boschung 2010, Rz. 153; Marti 2000, 566; zur begrifflichen Unterscheidung zwischen privater und gesteuerter Selbstregulierung siehe Müller/Uhlmann 2013, Rz. 486 f.). Obwohl grundsätzlich nicht unmittelbar rechtsverbindlich, bieten sich den kantonalen Behörden verschiedene rechtsetzungstechnische Möglichkeiten, sich das Normierungspotenzial des Verbandes zu Nutze zu machen und den Richtlinien eine rechtliche Wirkung zukommen zu lassen. Die Kantone auferlegen den Rettungsdiensten die Einhaltung der IVR-Richtlinien, indem in Legislativ-, zumeist jedoch in Exekutivnormen auf die IVR-Richtlinien verwiesen und die Erteilung einer Betriebsbewilligung von der Anerkennung durch den IVR abhängig gemacht wird.

Anders als im Bereich der Qualitätssicherung handelt es sich bei der Berufsbildung im Rettungswesen um *staatlich gesteuerte Selbstregulierung* (dazu unter Ziff. 3.4). Das Forum Berufsbildung Rettungswesen (nachfolgend: Forum BB RW), ebenfalls in der Rechtsform eines Vereins organisiert, ist für die Berufsbildung im Rettungsdienst die zuständige Organisation der Arbeitswelt; diese regelt die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel der eidgenössischen Berufsprüfungen und der eidgenössischen höheren Fachprüfungen (vgl. Art. 28 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002, BBG, SR 412.10). Die durch das Forum BB RW erlassenen Normen unterstehen dem Genehmigungsvorbehalt des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

In diesem Zusammenhang geht es nachfolgend darum, zu untersuchen, welche Möglichkeiten dem Staat zur Verfügung stehen, um private Normen in die staatliche Rechtsordnung miteinzubeziehen (dazu unter Ziff. 2 und 3), und wie dieser Einbezug im kantonalen Rettungswesen konkret stattfindet (dazu unter Ziff. 4). Dies führt zu der Frage, ob die Erteilung einer Polizeibewilligung von der Einhaltung privater Regelwerke abhängig gemacht werden sollte (dazu unter Ziff. 5).

2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private

Die dem Staat zustehenden hoheitlichen Befugnisse ermöglichen es ihm, ohne Zustimmung der Betroffenen einseitige Anordnungen in Form von generell-abstrakten Regelungen zu schaffen, die für alle Einwohnerinnen und Einwohner seines Territoriums verbindlich sind. Es wird dabei vom Rechts- oder Gesetzgebungsmonopol des Staats gesprochen (Marti 2000, 565). Obwohl durch die Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, ist heute nach herrschender Lehre anerkannt, dass – unter strengen Voraussetzungen – die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Private nicht ausgeschlossen ist (Art. 164 Abs. 2 BV; vgl. Rhinow/Schefer 2009, Rz. 2739; Häfelin/Haller/Keller 2012, Rz. 1890; Marti 2000, 569 f.). Gleichzeitig bestimmt Artikel 178 Absatz 3 BV explizit, dass die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, per Gesetz möglich ist. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs «Verwaltungsaufgaben» kann demnach Artikel 178 Absatz 3 BV als verfassungsrechtliche Grundlage für private Rechtsetzung herangezogen werden (vgl. Rhinow/Schefer 2009, Rz. 2740; Müller/Uhlmann 2013, Rz. 489, m. w. H.; Jaag 2000, 37). Geht man jedoch von einer engen Auslegung des Begriffs «Verwaltungsaufgaben» aus, so fehlt es an einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Ermächtigung, was in der Lehre bemängelt wird (Marti 2002, 1155; Häfelin/Haller/

Keller 2012, Rz. 1890; vgl. auch Müller/Uhlmann 2013, Rz. 489, m. w. H.). Kritik hierzu findet sich bereits bei Brunner, die anmerkt:

Befugnisse Privater zur Rechtsetzung widersprechen grundsätzlich der Idee der Demokratie: Heteronome Normen sollen nicht durch eine partikuläre Öffentlichkeit erlassen werden. Wo der Verfassungsgeber ausnahmsweise für die Rechtsetzung eine andere Form der Dezentralisierung als die föderalistische für notwendig erachtet, muss er dafür rechtliche Grundlagen schaffen.
(Brunner 1982, 151)

Differenzierter zur Notwendigkeit einer speziellen Verfassungsgrundlage ist Langhart, welcher der Ansicht folgt, dass nur dann eine explizite Verfassungsgrundlage erforderlich ist, wenn die private Norm Dritten aufoktroierbar ist (Langhart 1993, 299). Festzuhalten bleibt, dass die Delegation der Rechtsetzung an Private zwar nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung vorgesehen ist, jedoch aufgrund der bestehenden verfassungsmässigen Ordnung in engen Grenzen als zulässig erachtet wird (vgl. Marti 2002, 1155).

Dem Eingriff in die demokratisch festgelegte Kompetenzordnung, namentlich in das Legalitätsprinzip und das Prinzip der Gewaltenteilung, wird dadurch Rechnung getragen, dass sich eine Ermächtigung zur Übertragung der Rechtsetzungsbefugnisse auf ein formelles Gesetz stützen lassen muss und sich diese Ermächtigung auf Regelungen untergeordneter Bedeutung, vor allem technischer Natur, beschränkt (vgl. Urteil 2C_833/2009 des Bundesgerichts vom 19.7.2010, E. 2.4.1.; vgl. Müller 1998, Rz. 40; vgl. ferner Häfelin/Haller/Keller 2012, Rz. 1890; Marti 2002, 1155; Lienhard 2002, 1167 f.). Da der Gesetzgeber wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Form des Bundesgesetzes zu erlassen hat, wie aus Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) hervorgeht, ist die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf Fragen von untergeordneter Bedeutung beschränkt. Deshalb ist von Interesse, was als wichtige und was als unwichtige Bestimmung gilt. Selbstverständlich ist nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber auch Unwichtiges auf Stufe des Gesetzes regelt (a. M. Müller/Uhlmann 2013, Rz. 412, m. w. H.). Zur Abgrenzung zwischen wichtigen und unwichtigen Bestimmungen lassen sich folgende Kriterien heranziehen (vgl. hierzu Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 595):

- das Ausmass des Eingriffs in die Grundrechte durch die fragliche Norm
- das Ausmass des Adressatenkreises und das Ausmass der geregelten Sachverhalte durch die fragliche Norm,

- das Ausmass der Bedeutung der fraglichen Norm für das politische System,
- das Ausmass der finanziellen Auswirkungen durch die fragliche Norm,
- den Grad der Akzeptanz der fraglichen Norm bei den Betroffenen.

Die vorstehenden Kriterien müssen gesamthaft abgewogen werden, um die Wichtigkeit der im Raum stehenden Norm feststellen zu können. Kommt man zum Schluss, dass die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen nicht ausgeschlossen ist, so unterliegt diese in inhaltlicher Hinsicht ausserdem den Beschränkungen und Grundsätzen, die für die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Verwaltungsbehörden entwickelt wurden (vgl. Marti 2002, 1155). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Rechtsetzungsdelegation unter folgenden Voraussetzungen zulässig: Die Gesetzesdelegation wird nicht durch Verfassungsrecht ausgeschlossen, die Übertragung ist in einem formellen Gesetz vorgesehen und auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der Regelung sind, soweit die Rechtstellung des Einzelnen schwerwiegend berührt wird, im delegierenden Gesetz selbst vorgesehen (vgl. BGE 128 I 113, E. 3, S. 120 ff.; vgl. BGE 118 Ia 245, E. 3, S. 247 f.).

Um der Idee des Gewährleistungsstaates Rechnung zu tragen und ein Mindestmass an staatlichem Einfluss sicherzustellen, wird ferner verlangt, private Normen einer konstitutiven Verwaltungskontrolle zu unterwerfen (vgl. Brunner 1982, 165 f.; vgl. auch Marti 2000, 570). Nehmen private Aufgabenträger öffentliche Aufgaben wahr, so sind sie darüber hinaus an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. Müller 1998, 75; vgl. Müller/Uhlmann 2013, Rz. 492, m. w. H.). Erlangen private Normen qua Verweis dieselbe Verbindlichkeit wie staatliches Recht, so sind sie ausserdem wie dieses zu publizieren (ausführlich zur Problematik der Publikation privater Normen Uhlmann 2013, 94 ff.; zur Publikationspflicht privater Verwaltungsträger vgl. Art. 2 Bst. e, 13 Abs. 2, 14 Abs. 3 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004, PublG, SR 170.512). Insoweit ist bemerkenswert, dass der Kanton Zürich in § 8 Absatz 2 der Vernehmlassungsvorlage zum Publikationsgesetz vom 2. Oktober 2013³ die Möglichkeit vorsieht, Private dazu zu verpflichten, ihre Normen, soweit auf diese im staatlichen Recht verwiesen wird, gegen Entschädigungsansprüche in elektronischer Form zu publizieren. Damit soll vermieden werden, dass die Rechtsunterworfenen für die Einsichtnahme in anwendbares Recht bezahlen müssen, was hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips begrüssenswert ist (Staatskanzlei 2013, 9; Uhlmann 2013, 91).

Die direkt-dynamische Verweisung diverser Kantone auf die IVR-Richtlinien, die im Ergebnis einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen gleichkommt, muss sich somit an den hier aufgezeigten Zulässigkeitsvoraussetzungen messen

lassen (dazu unter Ziff. 4). Welche Methoden dem Staat zur Verfügung stehen, um privaten Normen rechtliche Verbindlichkeit zukommen zu lassen, wird nachfolgend dargestellt.

3 Möglichkeiten der Bezugnahme auf private Normen

Die Verweisung verbindet zwei Normen miteinander und lässt sie zu einem Ganzen werden. Der Normgeber verzichtet auf eine abschliessende Regelung in der ersten Bestimmung (Verweisungsnorm), und erst der Konnex zur zweiten Bestimmung (Verweisungsobjekt) lässt eine vollständige Regelung entstehen (vgl. Brunner 1991, 87; vgl. auch Grauer 1979, 3). Begrifflich ist die direkte oder unmittelbare Verweisung von der indirekten oder mittelbaren Verweisung zu trennen. Während bei der direkten Verweisung schon auf Stufe der Rechtsetzung der Bezug einer bestimmten Norm angeordnet wird, findet bei der indirekten Verweisung das Heranziehen des Verweisungsobjektes erst auf Stufe der Rechtsanwendung statt. Bei der direkten Verweisung ist dem Rechtsanwender die Beachtung der Norm vorgeschrieben, wohingegen das Ermessen des Rechtsanwenders bei der Verwendung einer indirekten Verweisung grundsätzlich unberührt bleibt (zum Ganzen vgl. Brunner 1991, 89 f.). Zu trennen ist ferner die Inkorporation von der Verweisung. Bei der Inkorporation oder auch Rezeption wird der Text einer privaten Norm in eine Rechtsnorm übernommen; dabei bedient sich der Erlassgeber der vorgegebenen Formulierung, und die private Norm wird unmittelbar rechtsverbindlicher Bestandteil des Erlasses (vgl. Uhlmann 2013, 92 f.; vgl. Grauer 1979, 40; vgl. auch Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 893). Nachfolgend werden der mittelbare und der direkte Verweis sowie die gesteuerte Selbstregulierung näher betrachtet.

3.1 Mittelbarer Verweis

Bei der mittelbaren oder indirekten Verweisung bedient sich der Gesetzgeber unterschiedlicher Formulierungen, um zu ermöglichen, dass im Stadium der Rechtsanwendung allenfalls vorhandene Normen von Berufs- oder Branchenverbänden zur Konkretisierung des unbestimmten Gesetzbegriffs herangezogen werden können. Eine ausdrückliche Bezugnahme der Rechtsnorm auf eine andere Bestimmung oder Norm besteht hingegen nicht. Brunner bezeichnet diese Art der Verweisung deshalb auch als Generalklauselmethode (Brunner 1991, 87 f.). So bestimmt beispielsweise das Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG, SR 814.50) in Artikel 9, dass zur Begrenzung der Strahlenexposition alle Massnahmen ergriffen werden müssen, die nach der Erfahrung und dem Stand von Wissenschaft und Technik geboten sind. Die mittelbare oder indirekte Verweisung wird als zulässig erachtet, da sie nicht dazu verpflichtet, eine bestimmte Norm

einzuhalten (vgl. Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902). Der Adressat der Norm kann sich demnach für einen von ihm bevorzugten Nachweis der Einhaltung der gesetzgeberischen Anforderungen entscheiden, was mit Blick auf die verfassungsmässige Zulässigkeit unbedenklich ist (Brunner 1991, 108 f., m. w. H.). Eine Besonderheit dieser Verweisungsart entsteht dann, wenn neben der Generalklausel noch direkt-dynamisch auf eine bestimmte Norm verwiesen wird (vgl. hierzu auch Uhlmann 2013, 97 f.). Beispielsweise bestimmt Artikel 32 Absatz 1 der Lärm-schutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) in Satz 1, dass der Schallschutz in neuen Gebäuden den anerkannten Regeln der Baukunde entsprechen muss, und Satz 2 legt fest, dass als solche insbesondere die Anforderungen der SIA-Norm 181 des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins gelten. Die zusätzliche direkt-dynamische Verweisung auf eine technische Norm wie in diesem Fall dient der näheren Konkretisierung der Anforderungen, die in der Generalklausel gestellt werden. Ein Zwang zur Einhaltung der aufgeführten technischen Norm besteht indessen nicht. Mit anderen Worten bleibt es dem Normadressaten unbenommen, den Nachweis der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen auch auf anderem Wege zu erbringen (Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902). Andererseits besteht mit der Einhaltung der konkret aufgeführten Norm die gesetzliche Vermutung, dass die in der Generalklausel formulierten Anforderungen erfüllt sind, womit ihr doch eine gewisse normative Bedeutung zugemessen werden muss. Die Verknüpfung von Generalklausel und beispielhafter, direkt-dynamischer Verweisung gilt unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ebenfalls als zulässig (Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902).

3.2 Direkt-statischer Verweis

Ein Rechtssatz verweist direkt auf eine bestimmte Norm, wenn er diese in seinem Wortlaut erwähnt und sie sich aufgrund der Bezeichnungsgenauigkeit unverwechselbar ermitteln lässt (Grauer 1979, 170). Statisch ist die Verweisung dann, wenn sie das Verweisungsobjekt in einer bestimmten Fassung bezeichnet (vgl. Müller/Uhlmann 2013, Rz. 367). Faktisch muss damit neben dem Titel oder der Erlassnummer die geltende Fassung angegeben werden. Der Wortlaut in Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung des UVEK über die auf die Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen anwendbaren Normen vom 12. Juni 2007 (SR 741.211.5) soll dies illustrieren:

Art. 2 *Signale*

Auf Signale sind folgende Normen anzuwenden:

- a. *Anzeige der Fahrstreifen: Schweizer Norm (SN) 640 814b (Fassung vom Mai 1998)*

...

Da der private Normgeber – wie hier die Schweizerische Normen-Vereinigung, die für die Herausgabe der Schweizer Norm (SN) verantwortlich ist – nicht durch die Verweisung gebunden ist, hat das zur Folge, dass die Verweisungsnorm geändert werden muss, wenn der private Normgeber die Norm ändert oder aufhebt und diese Änderung übernommen werden soll (Grauer 1979, 180 f.). Der entscheidende Vorteil hinsichtlich der Einhaltung des Legalitätsprinzips ist, dass die rechtsetzende Instanz eine allfällige Änderung des Verweisungsobjekts zuerst hinsichtlich der Rechtmässigkeit überprüfen kann, bevor sie die Verweisungsnorm anpasst (Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902). Der Gesetzgeber hat also eine genaue Vorstellung von der Norm, auf die er verwiesen hat, und der Inhalt der Norm ändert sich nicht ohne seine Zustimmung. Bei der statischen Verweisung werden private Normen zu staatlich gesetztem Recht (BGE 136 I 316, E. 2.4.1, S. 320). Die direkt-statische Verweisung gilt nach herrschender Lehre ebenfalls als zulässig (Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902).

3.3 Direkt-dynamischer Verweis

Die direkt-dynamische Verweisung nimmt, anders als die statische Verweisung, nicht auf eine bestimmte Fassung des Verweisungsobjekts Bezug, weshalb sich der Inhalt des Verweisungsobjekts ohne Zutun der rechtsetzenden Instanz ändern kann. Es besteht im Ergebnis, wenn auch nicht formell, eine Rechtsetzungsdelegation an den privaten Normgeber (BGE 136 I 316, E. 2.4.1, S. 320; vgl. auch Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902; vgl. auch Marti 2002, 1161). Die Verweisungsnorm erklärt also die jeweils aktuelle (gültige) Fassung des Verweisungsobjekts als anwendbar. Dabei wird sogleich die Problematik deutlich:

Die dynamische Verweisung bewirkt auch, dass im Bereich des Verweisungsgegenstandes in Zukunft kraft der Verweisungsautomatik ohne, ja gegen den Willen des (eigentlich) kompetenten Gesetzgebers normative Veränderungen vorgenommen werden können. (Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902)

Eine solche Form der Verweisung findet sich beispielsweise in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung des EJPD vom 29. Juni 2005 über die Leistungs- und Qualitätsanforderungen für forensische DNA-Analyselabors (DNA-Analyselabor-Verordnung EJPD, SR 363.11):

Art. 1 Grundsätze

¹ *Das Labor muss gemäss der Norm ISO/IEC 17025 akkreditiert sein.*

...

Die dynamische Verweisung auf private Normen ist grundsätzlich *unzulässig*, es sei denn, die Voraussetzungen für eine Rechtsetzungsdelegation an Private sind erfüllt (vgl. Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902; vgl. Müller/Uhlmann 2013, Rz. 370; vgl. Grauer 1979, 196; vgl. auch Brunner 1982, 139 ff.; näher zu den Voraussetzungen der Rechtsetzungsdelegation an Private unter Ziff. 2). Es lässt sich allerdings nicht immer eindeutig aus dem Wortlaut ableiten, ob eine statische oder dynamische Verweisung vorliegt, sodass dies im Zweifelsfall durch Auslegung geklärt werden muss (Müller/Uhlmann 2013, Rz. 368; vgl. dazu BGE 136 I 316, E. 2.4.1, S. 320 und BGE 131 II 697, E. 4.1, S. 702 f.).

3.4 Staatlich gesteuerte Selbstregulierung

Rein private Selbstregulation ist im Berufs- oder Standesrecht, aber auch im Bereich der Branchenorganisationen verbreitet (vgl. Marti 2000, 566). Dabei handelt es sich um Normen privatrechtlicher Organisationen, beispielsweise in Form von Statuten und Verträgen, die ohne staatlichen Einfluss Verbindlichkeit in einer Branche erlangen (vgl. Müller/Uhlmann 2013, Rz. 486, m. w. H.). Dieses gewissermassen privatrechtlich gesetzte Recht gilt nur für die Mitglieder der jeweiligen Organisation, wobei sich die Mitglieder durch Austritt aus der Organisation auch wieder von den Regularien lösen können (vgl. Marti 2000, 564). Von gesteuerter Selbstregulierung ist hingegen die Rede, wenn der Staat den Normierungsprozess Privater begleitet, betreut und beobachtet (vgl. hierzu auch Müller/Uhlmann 2013, Rz. 487). Müller/Uhlmann sprechen deshalb auch davon, dass die gesteuerte Selbstregulierung eine Zwischenform zwischen ausschliesslich staatlicher Gesetzgebung und Selbstregulierung ist (Müller/Uhlmann 2013, Rz. 487). Dabei wird die private Normsetzung vor allem von Wirtschaftsverbänden, Fachvereinigungen und ähnlichen Organisationen wahrgenommen, womit die Selbstregulierungsmassnahmen privatrechtlicher und nicht öffentlich-rechtlicher Natur sind (Häfelin/Haller/Keller 2012, Rz. 1889). Die Grundsätze für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private gelten auch für die gesteuerte Selbstregulierung (vgl. Marti 2000, 570). Weiterhin ist für die gesteuerte Selbstregulierung typisch, dass die von privaten Organisationen erlassenen Normen dem Vorbehalt der staatlichen Genehmigung unterstehen (Riemer 2007, 116; Marti 2002, 1157). Das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) ist als Rahmengesetz ausgestaltet und auch für den Bereich der Berufsbildung im Rettungswesen einschlägig. Das Forum BB RW gilt als zuständige Organisation der Arbeitswelt i. S. v. Artikel 28 Absatz 2 BBG:

Art. 28 *Eidgenössische Berufsprüfung und eidgenössische höhere Fachprüfung*

¹ *Die eidgenössischen Berufsprüfungen und die eidgenössischen höheren Fachprüfungen setzen eine einschlägige berufliche Praxis und einschlägiges Fachwissen voraus.*

² *Die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt regeln die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel. Sie berücksichtigen dabei die anschliessenden Bildungsgänge. Die Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch das SBFI. Sie werden in Form eines Verweises nach Artikel 13 Absätze 1 Buchstabe g und 3 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 im Bundesblatt veröffentlicht.*

...

Während Artikel 28 Absatz 1 BBG die grundlegenden Anforderungen an die Prüfungszulassung regelt, delegiert Artikel 28 Absatz 2 BBG die Detailregelungen an die Organisationen der Arbeitswelt, wie das Forum BB RW. Zudem zeigt die aufgeführte Norm, dass die Vorschriften der Organisationen der Arbeitswelt einer Genehmigungspflicht unterstehen. Dem folgend legen der Rahmenlehrplan für Rettungssanitäter vom 8. Januar 2008 und die Prüfungsordnung über die Berufsprüfung Transportsanitäter vom 27. März 2008 fest, dass die Bestimmungen mit der Genehmigung durch das BBT (heute: SBFI) in Kraft treten (Rahmenlehrplan 2008, Ziff. 8.1; Berufsprüfung 2008, Ziff. 10). Da die Selbstregulierungsmassnahmen privatrechtlicher Natur sind, entfällt grundsätzlich die Pflicht, die so geschaffenen Normen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zu publizieren (Marti 2002, 1157). Gemäss Artikel 28 Absatz 2 BBG sind die privaten Vorschriften nur, aber immerhin in Form eines Verweises nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe g und Absatz 3 PublG im Bundesblatt zu veröffentlichen. Dies ist hinsichtlich einer verbesserten Transparenz und einer damit einhergehenden Erhöhung der Rechtssicherheit zu begrüssen (vgl. Marti 2000, 582 f.). Bei den Berufsvorschriften des Forums BB RW handelt es sich damit um gesteuerte Selbstregulierung (Boschung 2010, Rz. 149).

4 Einbezug privater Normen im kantonalen Rettungswesen

Die Richtlinien des Interverbandes für Rettungswesen sind, wie eingangs bereits erläutert, der rein privaten Selbstregulierung zuzuordnen. Das sagt jedoch noch nicht viel über die rechtliche Verbindlichkeit der Regelwerke aus. Grundsätzlich entsteht für Aussenstehende keine Rechtsverbindlichkeit, da es sich nicht um öffentlich-rechtliche Normen handelt. Damit sind diese privaten Normen zunächst nur für die Mitglieder der jeweiligen Organisation verbindlich; es besteht eine

Innenwirkung. Für den IVR gilt dies für jene Richtlinien, auf die nicht durch staatliche Erlasse verwiesen wird.⁸

Entfaltet eine private Norm Wirkung auch gegenüber Nichtmitgliedern der normsetzenden Organisation, so liegt eine *Aussenwirkung* vor. Eine faktische Aussenwirkung ergibt sich, wenn private Regelwerke durch Gerichts- oder Verwaltungsbehörden als Hilfsmittel zur Ausübung des Ermessens oder zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe herangezogen werden (vgl. Marti 2000, 566 f.). Eine ausdrückliche Verweisung ist hierzu nicht notwendig. Dabei ist es den staatlichen Behörden überlassen, inwieweit sie die Richtlinien miteinbeziehen oder auch welche Richtlinien zu Hilfe genommen werden.

Aussenwirkungen im formalrechtlichen Sinn entfalten private Rechtsnormen dann, wenn sich der ordentliche Gesetz- oder Verordnungsgeber einer der vorne dargestellten Verweisungsarten bedient (Ziff. 3 ff.). Dort, wo die Kantone Qualitätsanforderungen im Rettungswesen aufstellen wollen, verweisen sie auf die IVR-Richtlinien. Die Einhaltung der IVR-Richtlinien bildet sodann die Voraussetzung dafür, dass eine Betriebsbewilligung erteilt wird (Meyer 2001, 16 ff.).

Eine indirekte Verweisung findet sich im Standeskommissionsbeschluss betreffend Einrichtungen der Gesundheitsversorgung vom 17. April 2007 des Kantons Appenzell Innerrhoden (GS 810.251); er entspricht der erstgenannten Möglichkeit zur Begründung einer Aussenwirkung. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Beschlusses unterstellt die Rettungs- und Transportdienste einer Bewilligungspflicht, und Artikel 5 regelt die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung. Dort heisst es unter anderem, dass die Bewilligung erteilt wird, wenn die Institution «den Anforderungen der Qualitätssicherungs-Richtlinien der anerkannten Fachorganisationen sowie an Hygiene und Sicherheit der Patienten genügt». Der Rettungsdienstträger, der um eine Bewilligungserteilung ersucht, ist also frei in der Entscheidung, an welcher Qualitätssicherungsrichtlinie der Betrieb ausgerichtet werden soll, um den Nachweis der Einhaltung der Anforderungen zu erbringen.

Zwar ist eine solche indirekte Verweisung zulässig (Gesetzgebungsleitfaden 2007, Rz. 902), jedoch sind die Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Richtlinien, die gleichfalls geeignet sind, in der Regel gering. Gibt es nur eine einschlägige Branchennorm, an der die Bewilligungsbehörde die Einhaltung der Qualitätskriterien überprüft, wie dies für die IVR-Richtlinien der Fall ist, so rückt die indirekte Verweisung in die Nähe der direkt-dynamischen Verweisung. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die Bewilligungsbehörde die Kriterien der Branchennorm unbesehen übernimmt, anstatt diese im Anwendungsfall kritisch zu würdigen.

Diese Art der Verweisung für die Erteilung einer Betriebsbewilligung und die Qualitätssicherung kennt auch der Kanton Graubünden, der in Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a der Ausführungsbestimmungen zur Organisation des Rettungswesens vom 9. November 2004 (BRB 506.160) festlegt, dass die Bewilligung erteilt wird, wenn «die nationalen oder internationalen Richtlinien für die betreffende Rettungsart erfüllt werden». Bei der mittelbaren Verweisung bestimmt das rechtssetzende Organ den Rechtsatzinhalt nur soweit, als es der Rechtsanwendung einen Ermessensrahmen setzt (Grauer 1979, 184). Zu staatlich gesetztem Recht werden die Richtlinien damit nicht; es bleibt bei ihrem Charakter als privatrechtliche Regelung, selbst wenn im Stadium der Rechtsanwendung private Richtlinien zur Ermessensausübung herangezogen werden.

Die zweitgenannte Möglichkeit zur Generierung einer *Aussenwirkung* findet sich in § 4 der Vereinbarung über Dienstleistungen der Sanität Basel auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft vom 6./19. Februar 2007 (Vereinbarung Sanitätsdienst, SGS 934.12):

§ 4 Einsatzstrategie

¹ *Mittel, Qualität und Betrieb richten sich, je nach Einsatzart, nach den Definitionen und Weisungen des Interverbandes für Rettungswesen (IVR).*

² *Die Interventionszeiten sind aktuell vom IVR definiert und betragen in 90% der Fälle maximal 15 Minuten für D1- und D2-Einsätze.*

...

Die IVR-Richtlinien weisen unter dem Stichwort «Analyse Hilfsfrist» darauf hin, dass der Richtwert für die Hilfsfrist nach Alarmierung bei P1-Einsätzen⁹ (entspricht D1-Einsätzen gemäss vorstehend zitiertem § 4 Abs. 2) 15 Minuten beträgt und in 90 Prozent der Fälle erreicht sein muss (IVR-Richtlinien 2010, 19). Die Vereinbarung Sanitätsdienst *inkorporiert* damit in § 4 Absatz 2 die Bestimmungen der IVR-Richtlinie und ergänzt diese weiter um P2-Einsätze¹⁰ (entspricht D2-Einsätzen). Durch die Inkorporation wird die Norm des IVR unmittelbar rechtsverbindlicher Bestandteil des Erlasses (zur Inkorporation unter Ziff. 3).

Fraglich ist, welche Interventionszeit gilt, wenn der IVR diese Frist beispielsweise auf 10 Minuten reduziert. § 4 Absatz 1 der Vereinbarung Sanitätsdienst legt fest, dass sich u. a. die Qualität, wozu die Einhaltung der Interventionszeiten zählt, nach den Definitionen des IVR richtet; § 4 Absatz 2 präzisiert, dass die Interventionszeiten vom IVR definiert werden, und bestimmt gleichzeitig, dass diese aktuell in 90 Prozent der Fälle maximal 15 Minuten für die betreffende Einsatzart betragen. Würde der IVR die Interventionszeiten ändern, so

wäre eine Anpassung des Normtextes erforderlich. Bis dahin steht der Rechtsanwender vor der Frage, ob er dem Normtext oder der aktuellen IVR-Richtlinie den Vorzug gibt.

Problematisch ist die Bestimmung in § 4 Absatz 1 der Vereinbarung Sanitätsdienst ausserdem, weil sie *direkt-dynamisch* auf die Normen des IVR verweist, indem nicht auf eine bestimmte Fassung der IVR-Richtlinien Bezug genommen wird, sondern ex lege die jeweils gültigen Richtlinien verbindlich erklärt werden. Das Resultat ist eine faktische Rechtsetzungsdelegation an den IVR, die nur unter den Voraussetzungen zulässig ist, die durch das Bundesgericht entwickelt wurden (dazu unter Ziff. 2). Unter anderem ist vorausgesetzt, dass der Übertragungsakt in einem formellen Gesetz vorgesehen ist. Weder im Kanton Basel-Landschaft noch im Kanton Basel-Stadt ist eine Delegationsnorm auf formell-gesetzlicher Ebene ersichtlich, womit der Übertragungsakt unzulässig ist.

Zum gleichen Ergebnis führt die Prüfung des Vorgehens im Kanton Thurgau, wo es in § 64 Absatz 1 der Verordnung des Regierungsrates über Berufe des Gesundheitswesens vom 17. August 2004 (RB 811.121) heisst:

§ 64 Rettungsdienste

¹ Rettungsdienste benötigen eine Betriebsbewilligung. Sie wird erteilt, wenn der Gesuchsteller über die Anerkennung des Interverbandes für Rettungswesen (IVR) verfügt und der Versorgungsbedarf für den Kanton ausgewiesen ist.

...

Im Kanton Thurgau besteht ebenfalls kein Erlass auf Stufe eines formellen Gesetzes, was bereits die Unzulässigkeit des Vorgehens begründet.

Hinzu kommt, dass zweifelhaft ist, ob hier nur Fragen von untergeordneter Bedeutung zur Regelung an den IVR delegiert werden (vgl. Ziff. 2). Dem privaten Rettungsdienst Weinfelden wurde, gestützt auf obige Bestimmung, durch das Departement Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau auf den 30. September 2011 die Betriebsbewilligung entzogen, da der Rettungsdienst keine Anerkennung des IVR erhielt (St. Galler Tagblatt v. 30.09.2011, «Fahrverbot für privaten Rettungsdienst»). Private, denen die Erfüllung einer Staatsaufgabe übertragen wurde, können sich auf die Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 Absatz 1 BV berufen, soweit sie bei der Wahrnehmung des staatlichen Auftrags auch unternehmerische Ziele verfolgen und ein eigenes finanzielles Risiko tragen (ausführlich dazu Boschung 2010, Rz. 221 ff.). Der Rettungsdienst Weinfelden, der durch die Roland Walter AG betrieben wurde, verfolgte unternehmerische Ziele und trug ein eigenes finanzielles Risiko, d. h., etwaige Defizite wurden nicht durch das

Gemeinwesen übernommen (St. Galler Tagblatt v. 7.10.2011, «Rettungsdienst gehört zum Dorf»). Der Rettungsdienst Weinfelden konnte sich dementsprechend auf die Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 Absatz 1 BV berufen. Geschützt durch die Wirtschaftsfreiheit ist jede auf Erwerb gerichtete private Tätigkeit (Häfelin/Haller/Keller 2012, Rz. 634). Durch den Entzug der Betriebsbewilligung durch das Departement Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau ist es dem Rettungsdienst Weinfelden verunmöglicht, seiner Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Tatsache, dass es sich hierbei um einen Grundrechtseingriff handelt, macht deutlich, dass mit der jeweiligen Verweisungsnorm nicht nur Fragen von untergeordneter Bedeutung zur Regelung an den IVR delegiert werden (ebenso Boschung 2010, Rz. 155). Diese Problematik würde sich selbst dann noch stellen, wenn die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung in der betreffenden Verordnung genannt würden; umso schwerer wiegt das Problem durch die faktische Subdelegation an den IVR.

So wie die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Thurgau verweisen auch die Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Neuenburg, Luzern, St. Gallen und Wallis direkt-dynamisch auf die Richtlinien des IVR (Boschung 2010, Rz. 155). Dabei ist den genannten Kantonen gemein, dass es der Verweisungsnorm jeweils an der formell-gesetzlichen Grundlage fehlt (Boschung 2010, Rz. 155).

Einzig der Kanton Zürich verfügt über eine Delegationsnorm auf formell-gesetzlicher Ebene: § 44 Absatz 2 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 (LS 810.1) bestimmt, dass «die Direktion Organisations- und Qualitätsvorschriften sowie Einsatzrichtlinien erlassen oder entsprechende Verbandsrichtlinien verbindlich erklären kann». Da es sich hierbei um eine Regelungsdelegation an die Gesundheitsdirektion handelt, ist fraglich, ob das Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage erfüllt ist. Das «Gesuchformular zur Erteilung einer Betriebsbewilligung für ein Krankentransport- und Rettungsunternehmen»¹¹ zeigt, dass die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich von ihrem Recht Gebrauch gemacht und die IVR-Richtlinien für verbindlich erklärt hat. Der Gesuchsteller hat demnach den «Nachweis der IVR-Anerkennung des Krankentransport- und Rettungsunternehmens bzw. [die] Bestätigung, dass der Nachweis innert 3 Jahren nach Bewilligungserteilung bei der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich eingereicht wird», zu erbringen. Problematisch ist diese mehrstufige Verweisung deshalb, weil im Ergebnis auch eine direkt-dynamische Verweisung vorliegt, d. h. der Gesuchsteller das Anerkennungsverfahren nach den jeweils gültigen IVR-Richtlinien zu durchlaufen hat und dem IVR damit wiederum Rechtsetzungsbefugnisse zufallen.

Liegt eine formell-gesetzliche Grundlage für die Rechtsetzungsdelegation vor, so besteht immer noch das Problem, dass der Erlass von wichtigen Bestimmungen

(Bewilligungsvoraussetzungen für Tätigkeiten im Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit) dem ordentlichen Gesetzgeber vorbehalten bleibt.

Da die direkt-dynamische Verweisung aufgrund der verfassungsrechtlichen Problematik als unzulässig betrachtet wird und auch die Voraussetzungen für eine Rechtsetzungsdelegation in den hier näher untersuchten Fällen nicht vorliegen, gilt hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit Folgendes: Verweist staatliches Recht hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung für einen Rettungsdienst direkt-dynamisch auf die IVR-Richtlinien, so ist es unzulässig, einem Rettungsdienst, der diese Richtlinien nicht erfüllt und deswegen über keine IVR-Anerkennung verfügt, die Betriebsbewilligung zu verweigern oder zu entziehen (gl. M. Boschung 2010, Rz. 160).

5 Einhaltung privater Normen als Voraussetzung zur Erteilung einer Betriebsbewilligung

Bezeichnet man die direkt-dynamische Verweisung auf die IVR-Richtlinien durch die Kantone als den ersten Problemkreis, so lässt sich der Konnex zur Erteilung einer Betriebsbewilligung als zweiten Problemkreis bezeichnen.

Die Betriebs- oder Polizeibewilligung ist eine auf Gesuch erstellte Verfügung, mit der eine aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit zugelassen oder verweigert wird (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Rz. 2523 ff.). Sofern die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen durch den Gesuchsteller erfüllt werden, besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Polizeibewilligung. Die Entscheidung darüber, ob die Erlaubnis erteilt wird, liegt deshalb nicht im Ermessen der Bewilligungsbehörde (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Rz. 2534). Werden hingegen die Voraussetzungen mittels einer Generalklausel umschrieben, wie dies bei der mittelbaren Verweisung der Fall ist, so verfügt die Bewilligungsbehörde über einen gewissen Beurteilungsspielraum, dem damit Rechnung getragen wird, dass die Verweigerung der Polizeibewilligung einer umfassenden verwaltungsgerichtlichen Überprüfung offensteht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Rz. 2534). Der Grund dafür, die Zulassung eines Rettungs- oder Krankentransportunternehmens von der Erteilung einer Bewilligung abhängig zu machen, liegt im Schutz der Polizeigüter der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit.

Die Problematik besteht darin, dass im Falle der direkt-dynamischen Verweisung auf die IVR-Richtlinien ausschliesslich der Verband den wesentlichen Inhalt einer polizeirechtlichen Einschränkung festlegt und der Staat diese Einschränkungen unbesehen ihres Inhalts für anwendbar erklärt (vgl. Grauer 1979, 182). Der im öffentlichen Interesse liegende Schutz der in Frage stehenden Polizeigüter wird damit einem privatrechtlichen Verein übertragen,

der nicht gleichermassen an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden ist wie der Staat.

Wird die Anerkennung des Gesuchstellers durch den IVR als Voraussetzung zur Bewilligungserteilung bezeichnet, so ist dieser an das Verfahren gebunden, wie es der Verband vorsieht: Zunächst hat der Gesuchsteller ein Dossier bei der Geschäftsstelle einzureichen, in dem er dargelegt, dass er die Kriterien der IVR-Richtlinien erfüllt. Daraufhin wird das Anerkennungsverfahren eingeleitet. In der Folge hat der betreffende Rettungsdienst einen Expertenbesuch zu gewährleisten. Nachdem die Experten die Umsetzung der Kriterien im Betrieb überprüft haben, fertigen sie einen Bericht und einen Antrag zuhanden der Geschäftsstelle des IVR an. Letztere trifft gemeinsam mit dem Vorsitzenden der Qualitätskommission den Anerkennungsentscheid (zum Ganzen vgl. IVR-Richtlinien 2010, 6 ff.).

Das Ermessen in der Frage, ob die einzelnen sachlichen und persönlichen Kriterien erfüllt sind, wird damit nicht mehr von der Bewilligungsbehörde ausgeübt, sondern vom IVR selbst. Der Schutz der Polizeigüter obliegt damit faktisch einer privaten Organisation. Hinzu kommt, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Polizeibewilligung in einem sachlichen Zusammenhang mit der bewilligungspflichtigen Tätigkeit stehen müssen (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Rz. 2532). Ob und wie dies der IVR in Bezug auf die einzelnen Kriterien der IVR-Richtlinien gewährleisten kann und muss, soll an dieser Stelle offen bleiben. Die Überprüfung der Sachgerechtigkeit der einzelnen Kriterien ist der Bewilligungsbehörde durch das Mittel der direkt-dynamischen Verweisung ohnehin entzogen.

6 Fazit

Auf die eingangs gestellte Frage, ob die Einhaltung privater Normen eine geeignete Voraussetzung zur Erteilung der Betriebsbewilligung bildet, ist differenzierend zu antworten.

Einerseits haben private Normen ein erhebliches Potenzial, die staatliche Gesetzgebung zu entlasten und sachgerechte, flexible und von den Rechtsunterworfenen akzeptierte Regelungen zu bieten. In Zeiten schnellen gesellschaftlichen Wandels und technischen Fortschritts läuft die staatliche Gesetzgebung Gefahr, mit dem Tempo nicht Schritt halten zu können. Neue Lösungen innerhalb des staatlichen Gewährleistungsmodells müssen die drohende Lücke füllen.

Andererseits befreit dieser «Regulierungsdruck» den Staat nicht von seiner Verantwortung, die Rechtmässigkeit des Einbezugs privater Regelungen sicherzustellen. Sollen private Regelungen Eingang in die staatliche Rechtsordnung finden, so bieten sich dem Staat unterschiedliche gesetzgebungsmethodische Stra-

tegien, die, je nach Sachgebiet, mehr oder weniger geeignet erscheinen. Im Bereich des Rettungswesens hat sich gezeigt, dass die untersuchten kantonalen Lösungen nur teilweise zu überzeugen vermögen.

Rechtsetzungstechnische Methoden, die geeignet und verfassungsmässig zulässig sind, stehen für die Übernahme privater Normen in staatliches Recht zur Verfügung. Das Regelungssystem im Bereich der Berufsbildung im Rettungswesen zeigt, dass auch die gesteuerte Selbstregulierung ein Modell für die Qualitätssicherung im Rettungswesen sein könnte. Hingegen sollten die Kantone darauf verzichten, direkt-dynamisch auf die IVR-Richtlinien zu verweisen. Andernfalls werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Polizeibewilligung nicht von staatlichen Organen, sondern von privaten Organisationen festgelegt.

Gelingt es, eine geeignete rechtsetzungstechnische Methode zum Einbezug privater Normen zu finden und die privaten Normen mit den rechtsstaatlichen Anforderungen zu harmonisieren, so kann damit durchaus der «Normhunger» der Gesellschaft gestillt und die Qualitäten privater Normen sachgerecht eingesetzt werden.

Tim Köbrich, Mlaw, wissenschaftlicher Mitarbeiter Universitäre Fernstudien Schweiz und Doktorand an der Universität Freiburg i. Ü., E-Mail: timoliver.koebrich@unifr.ch

Anmerkungen

- 1 Dem Subsidiaritätsprinzip folgend übernimmt der Bund nur jene Aufgaben, die ihm ausdrücklich durch die Bundesverfassung zugewiesen sind, vgl. Art. 3 i. V. m. Art. 42 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).
- 2 Für Deutschland siehe auf Bundesebene das Gesetz über den Beruf der Rettungsassistentin und des Rettungsassistenten vom 10. Juli 1989 sowie beispielsweise auf Länderebene das Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmen vom 24. November 1992 des Landes Nordrhein-Westfalen; für Österreich siehe auf Bundesebene das Bundesgesetz über Ausbildung, Tätigkeit und Beruf der Sanitäter vom 2. Mai 2012 sowie beispielsweise auf Länderebene das Wiener Rettungs- und Krankentransportgesetz vom 17. September 2004.
- 3 Siehe hierzu die Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz (heute: Gesundheitsdirektorenkonferenz) und dem Interverband für Rettungswesen über das Erbringen von Dienstleistungen im Rettungswesen durch den IVR und die Finanzierung dieser Leistung durch die Kantone, abrufbar unter: www.ivr-ias.ch/deutsch > Über uns (besucht am 6.1.2014).
- 4 Die aktuellen Richtlinien zur Anerkennung von Rettungsdiensten des Interverbandes für Rettungswesen sind abrufbar unter: <http://144.ch/> > Service > Shop > Richtlinien und Publikationen des IVR (besucht am 6.1.2014).
- 5 Die Vernehmlassungsvorlage vom 2. Oktober 2013 zum Publikationsgesetz des Kantons Zürich ist abrufbar unter: www.zh.ch > Aktuell > Vernehmlassungen (Suche mit dem Stichwort «Publikationsgesetz») (besucht am 6.1.2014).
- 6 Zum Beispiel: «anerkannte Regeln der Technik», «Stand von Wissenschaft und Technik» etc.
- 7 Ein anderes Beispiel für die mittelbare oder indirekte Verweisung ist Art. 229 Abs. 1 StGB: «Wer vorsätzlich bei der Leitung oder Ausführung eines Bauwerkes oder eines Abbruches die anerkannten Regeln der Baukunde ausser acht lässt und dadurch wissentlich Leib und Leben von Mitmenschen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Mit Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.»
- 8 So zeitigen beispielsweise die «Richtlinien für die Beurteilung der Eignung von Beatmungsbehelfen und Beatmungsgeräten für die Nothilfe» des IVR lediglich Innenwirkung.

- 9 Dringlichkeitsstufe P1: sofortiger Einsatz mit Sondersignal für einen Notfall mit bestehender oder vermuteter Beeinträchtigung der Vitalfunktionen.
- 10 Dringlichkeitsstufe P2: sofortiger Einsatz für einen Notfall ohne Beeinträchtigung der Vitalfunktionen.
- 11 Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung für ein Krankentransport- und Rettungsunternehmen der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Ziff. 5, abrufbar unter: www.gd.zh.ch > Themen > Gesundheitsinstitutionen > Rettungsunternehmen (besucht am 6.1.2014).

Literatur

- Berufsprüfung, 2008: Forum Berufsbildung Rettungswesen (Hrsg.), Prüfungsordnung über die Berufsprüfung für Transportsanitäterinnen/Transportsanitäter, Bern.
- Boschung, Mathias, 2010, Der bodengebundene Rettungsdienst, Diss. Fribourg, Zürich/Basel/Genf.
- Brunner, Andreas, 1991, Technische Normen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Diss. Basel, Basel.
- Brunner, Ursula, 1982, Rechtsetzung durch Private: Private Organisationen als Verordnungsgeber, Diss. Zürich, Zürich.
- Gächter, Thomas / Rüttsche Bernhard, 2013, Gesundheitsrecht – Ein Grundriss für Studium und Praxis, 3. Aufl., Basel.
- Gesetzgebungsleitfaden 2007: Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, Bern.
- Grauer, Dieter, 1979, Die Verweisung im Bundesrecht, insbesondere auf technische Verbandsnormen, Diss. Basel, Zürich.
- Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen, 2012, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2010, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- IVR-Richtlinien, 2010: Interverband für Rettungswesen (Hrsg.), Richtlinien zur Anerkennung von Rettungsdiensten, Bern.
- Jaag, Tobias, 2000, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Jaag, Tobias (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich, S. 23-48.
- Langhart, Albrecht, 1993, Rahmengesetz und Selbstregulierung, Diss. Zürich, Zürich.

- Lienhard, Andreas, 2002, Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, *AJP*, H. 10, S. 1163-1174.
- Lienhard, Andreas, 2008, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?, *LeGes*, H. 3, S. 425-434.
- Marti, Arnold, 2000, Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung?, *ZBl*, H. 101, S. 561-586.
- Marti, Arnold, 2002, Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten auf dem Gebiet der Rechtsetzung – Ende des staatlichen Rechtsetzungsmonopols?, *AJP*, H. 10, S. 1154-1162.
- Meyer, Beatrix, 2001, Tarifpolitik im Schweizer Rettungswesen, Luzern.
- Müller, Andreas, 1998, Staats- und verwaltungsrechtliche Kriterien für die Privatisierung von Staatsaufgaben, *AJP*, H. 1, S. 65-83.
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Rahmenlehrplan, 2008: Forum Berufsbildung Rettungswesen (Hrsg.), Rahmenlehrplan diplomierte Rettungssanitäterin HF/diplomierter Rettungssanitäter HF, Thalwil.
- Rhinow, René / Schefer, Markus, 2009, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel.
- Riemer, Hans Michael, 2007, Nicht staatliche Normensysteme und andere Gesetze und ihr Verhältnis zum System der staatlichen Rechtsnormen – ein Überblick, *recht*, H. 3, S. 114-122.
- Staatskanzlei, 2013: Staatskanzlei des Kantons Zürich (Hrsg.), Revision des Publikationsgesetzes (PublG) – Begleitbericht, Zürich.
- Uhlmann, Felix, 2013, «Die Normen können bei ... bezogen werden» – Gedanken zur Publikation und Verbindlichkeit privater Normen, *LeGes*, H. 1, S. 89-104.
- Unternäher, Roland / Mani, Simone, 2003, Qualitätssicherung im Rettungswesen – Aktueller Stand, Kostenaspekte, Vorgaben seitens der Kantone und Darstellung des internationalen Kontextes unter besonderer Berücksichtigung der Qualitätsvorgaben des IVR, Bern.
- Vereinbarung GDK-IVR, 2001: Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (Hrsg.), Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz und dem Interverband für Rettungswesen über das Erbringen von Dienstleistungen im Rettungswesen durch den IVR und die Finanzierung dieser Leistung durch die Kantone, Bern/Aarau.

Résumé

Le passage de l'Etat prestataire de services à l'Etat garant du service public va de pair avec une intégration croissante de normes privées dans le droit étatique. Cette intégration, enrichissante, n'est pas dénuée de risques. Le renvoi aux normes privées dans le domaine du sauvetage, au niveau cantonal, s'accompagne parfois d'une délégation de compétences législatives à des organisations privées, lesquelles déterminent et contrôlent alors elles-mêmes la teneur d'une réglementation de police.