

Die Erlassformen der Bundesversammlung und der Gesetzesbegriff in der neuen Bundesverfassung

Luzius Mader

Die neue Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, bringt keine grundlegenden materiellen Änderungen im schweizerischen Verfassungsrecht. Ausgehend vom Konzept der Nachführung, das als Leitidee die Verfassungsreform geprägt hat, waren der Innovation relativ enge Grenzen gesetzt. Der innovatorische Gehalt der neuen Verfassung sollte aber trotzdem nicht unterschätzt werden. Gewisse Neuerungen und Neuformulierungen können wichtige Impulse für dynamische Weiterentwicklungen geben.

Es ist Aufgabe von Praxis und Lehre, die Tragweite der neuen Bestimmungen zu klären, Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen und eine zukunftsgerichtete Umsetzung des Verfassungsrechts anzustreben. Zu diesen neuen Bestimmungen gehören insbesondere auch die Artikel 163 (Form der Erlasse der Bundesversammlung) und Artikel 164 (Gesetzgebung), die für die legistische Arbeit von grosser Bedeutung sind. Aus der Sicht der Gesellschaft für Gesetzgebung war es deshalb naheliegend, die diesjährige Wissenschaftliche Tagung diesen beiden Bestimmungen zu widmen.

Artikel 163 regelt die Formen der Erlasse der Bundesversammlung. Er versucht, die bislang, d. h. bis zum Inkrafttreten der Änderung vom 8. Oktober 1999, geltende Regelung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) zu vereinfachen und hebt diese Regelung gleichzeitig auf die Verfassungsstufe. Unter Berücksichtigung von zwei Kriterien (rechtsetzender Charakter einer Regelung ja/nein; Referendum ja/nein) sollen neu grundsätzlich vier Kategorien von Erlassen unterschieden werden: das Bundesgesetz (Rechtsetzung/Referendum), die Verordnung (Rechtsetzung/kein Referendum), der Bundesbeschluss (keine Rechtsetzung/Referendum) und der einfache Bundesbeschluss (keine Rechtsetzung/kein Referendum).

In Artikel 164 enthält die neue Bundesverfassung eine materielle Umschreibung des Gesetzesbegriffs. Auch diese Bestimmung konstitutionalisiert Elemente einer bisher bereits im Geschäftsverkehrsgesetz, insbesondere im bis Ende 1999 gültigen Artikel 5 Absatz 2 GVG, enthaltenen Regelung. Zum Teil ergänzt sie die bisherige gesetzliche Regelung (erweiterte Aufzählung in den Buchstaben a – f von Art. 164 Absatz 1 BV), zum Teil ver-

richtet sie aber auch auf Präzisierungen, die in Artikel 5 Absatz 2 GVG enthalten waren (rechtsetzende Normen als generelle und abstrakte Normen). Zudem führt Artikel 164 BV das Kriterium der Wichtigkeit ein und verankert teilweise die durch das Bundesgericht und die Praxis der andern Bundesbehörden entwickelten Anforderungen an die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

Die Konstitutionalisierung der Erlassformen, die Umschreibung des Gesetzesinhalts und die explizite verfassungsrechtliche Verankerung der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen tragen der Bedeutung dieser Elemente für die Gesetzgebungsarbeit in einem demokratischen Rechtsstaat Rechnung. Sie geben ihnen Gewicht und schaffen mehr Transparenz.

Es gilt nun, diese neuen Bestimmungen der Bundesverfassung zu konkretisieren sowie in der Gesetzgebungspraxis umzusetzen und anzuwenden. Dabei zeigt sich, dass in mehrfacher Hinsicht Klärungsbedarf besteht und dass die neue verfassungsrechtliche Regelung auch gewisse Inkohärenzen und Mängel aufweist.

Sollen beispielsweise Verfassungsänderungen, die rechtsetzenden Charakter haben und dem Referendum unterstehen, weiterhin in die Form von Bundesbeschlüssen gekleidet werden? Sind die zahlreichen Kreditbeschlüsse, die dem Referendum nicht unterstehen, künftig als «einfache Bundesbeschlüsse» zu bezeichnen? Führt der Umstand, dass Bundesbeschlüsse gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c BV nur dann dem Referendum unterstehen, wenn Verfassung oder Gesetz dies vorsehen, im Vergleich zur bisherigen Praxis zu einer Einengung der direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten? Was ist unter «wichtigen» und was ist unter «grundlegenden» Bestimmungen nach Artikel 164 Absatz 1 BV zu verstehen? Sind Bestimmungen, die den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben betreffen (Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d) nicht per se grundlegend und wichtig? Ist die Delegation rechtsetzender Befugnisse im Bereich grundlegender Bestimmungen z. B. über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden ausgeschlossen, selbst wenn die bisher in Rechtsprechung und Praxis entwickelten Anforderungen an die Delegation solcher Befugnisse erfüllt sind? Bedarf es der Delegationsfigur überhaupt, wenn doch alle wichtigen und grundlegenden Bestimmungen im Gesetz enthalten sein müssen? Wie verhält sich die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zu Artikel 182 BV (Rechtsetzung durch den Bundesrat, insb. Erlass von Ausführungsbestimmungen)? In welchen Fällen schliesst die Verfassung die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen aus? Gelten für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

an das Parlament die gleichen Anforderungen wie für die Delegation an den Bundesrat?

Die Beiträge in diesem Heft liefern erste Antworten auf diese – und zahlreiche weitere – Fragen. Es handelt sich dabei um überarbeitete Fassungen der Referate, die an der Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 5. Mai 2000 in Bern gehalten worden sind. Zweck dieser Tagung war es, die neue verfassungsrechtliche Regelung zu erläutern. Dabei sollte die kritische Auseinandersetzung nicht zu kurz kommen. Gleichzeitig schien es nützlich, über den Stand der Umsetzungsarbeiten zu informieren und auch einen Blick auf ähnliche Bestrebungen und Entwicklungen im Rahmen der Totalrevision von Kantonsverfassungen zu werfen.