

Oberaufsicht, Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung: kongruente oder differierende Begriffe für eine be- schränkte Rechtsetzungskompetenz des Bundes?

DIETER BIEDERMANN

1. Anlass

Im Rahmen der Arbeiten für die Reform der Bundesverfassung stellt sich die Frage, nach welchem Konzept die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen vorzunehmen sei. Zur Auswahl stehen vor allem zwei Modelltypen. Nach dem ersten Modell werden die Kompetenztypen vorab abstrakt definiert und die einzelnen Aufgaben entsprechend den gebildeten Kategorien gruppiert. Als Beispiel dafür dienen etwa die Verfassungen Österreichs¹ und Deutschlands² sowie die Modellstudie des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD)³. Das zweite Modell entspricht der geltenden Verfassung und dem Verfassungsentwurf von ALFRED KÖLZ / JÖRG PAUL MÜLLER⁴; es verzichtet auf jegliche Typisierung der Kompetenzformen und auf standardisierte Vorgaben für die Umschreibung der zulässigen Instrumente des Bundes. Der Bundesrat entschied sich in seinem im Juni 1995 veröffentlichten Verfassungsentwurf zugunsten des zweiten Systems. Damit wurde bewusst auf die abstrakte Definition der verschiedenen Kompetenztypen verzichtet.

¹ Art. 10 B-VG.

² Art. 70 ff. GG.

³ Art. 56 ff., BBl 1985 III S. 83 ff. und 204 ff.

⁴ KÖLZ / MÜLLER, Entwurf für eine neue Bundesverfassung, Art. 29 ff.

Neben dieser Systemwahl gilt es im Rahmen der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts abzuklären, ob es bei den beschränkten Bundeskompetenzen eine Differenzierung in dem Sinne gibt, dass zwischen Grundsatzgesetzgebung und Rahmengesetzgebung als unterschiedliche Kompetenzformen unterschieden wird, und sich Grundsatzgesetze nur an Kantone, Rahmengesetze dagegen auch an den Einzelnen wenden dürfen. Schliesslich ist im Rahmen der Verfassungsrevision zu entscheiden, ob eine solche Differenzierung weitergeführt bzw. eingeführt werden soll.

In den nachfolgenden Darlegungen soll diesen Fragen nachgegangen werden. Zunächst soll die Verwendung der Begriffe «Rahmengesetzgebung» und «Grundsatzgesetzgebung» untersucht werden. Im Zusammenhang mit diesen Begriffen stösst man bald auch auf jenen der «Oberaufsicht»; er ist ebenfalls in die Überlegungen einzubeziehen. Vorerst wird dargelegt, welcher Inhalt diesen Begriffen in der geltenden Bundesverfassung, in der Literatur und von den Bundesbehörden beigemessen wird (Ziff. 2). Danach werden die Ergebnisse zusammengefasst (Ziff. 3). Schliesslich werden einige Überlegungen dazu angestellt, welche Auswirkungen die Ergebnisse auf die Arbeiten an der Verfassungsreform haben (Ziff. 4).

2. Zur Verwendung der Begriffe «Oberaufsicht», «Rahmen-» bzw. «Grundsatzgesetzgebung»

2.1 Bundesverfassung

Die geltende Verfassung verwendet, wenn beschränkte Kompetenzen gemeint sind, sehr unterschiedliche, durch die Entstehungszeit und den damit verbundenen Sprach- und Wertewandel bedingte Wendungen. Sie spricht von «Grundsätzen» («principes»), die «auf dem Wege der Gesetzgebung» aufzustellen oder zu erlassen sind. An anderen Stellen ist von Mindestvorschriften oder von Schranken die Rede. In älteren Bestimmungen ergibt sich die Beschränktheit der Bundeskompetenz erst durch Auslegung. Der Begriff «Rahmen(gesetz)» («loi-cadre») wird dagegen nicht verwendet.

Der dritte hier zu prüfende Begriff der «Oberaufsicht» wird in der Verfassung unterschiedlich verwendet. Zum einen dient er der Umschreibung von Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsbefugnissen⁵. Zur Zeit besteht nur noch eine solche Bestimmung: Artikel 24 Absatz 1 BV über die Wasserbau- und die Forstpolizei⁶.

Gleichzeitig wird «Oberaufsicht» auch in Bereichen verwendet, in denen dem Bund bloss eine administrative Aufsichtsfunktion zukommt⁷. Es handelt sich um:

- Artikel 22^{bis} Absatz 2 BV betreffend Zivilschutz (eingeführt 1959);
- Artikel 36^{bis} Absatz 2 BV betreffend Nationalstrassen (eingeführt 1958);
- Artikel 37 Absatz 1 BV betreffend die Strassen (eingeführt 1874);
- Artikel 85 Ziffer 11 betreffend eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege.

Nachfolgend werden die Verfassungsartikel mit der verwendeten Terminologie tabellarisch dargestellt, und zwar in der Reihenfolge, wie sie Eingang in die Bundesverfassung gefunden haben:

⁵ JAGMETTI, Kommentar BV, Art. 24, Rz. 39 f.

⁶ Die Verfassung enthielt den Begriff früher zudem noch in Art. 24^{bis} Abs. 1 (Nutzbarmachung der Wasserkräfte).

⁷ BLOETZER, S. 114; HANGARTNER, Staatsrecht, S. 71; AUBERT, Traité, N. 783.

BV-Artikel	Gegenstand	Terminologie	Einge- führt
24 Abs. 1	Wasserbau- und Forstpolizei	Oberaufsicht (<i>haute surveillance</i>)	1874
25	Jagd und Fischerei	... befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen (<i>le droit de statuer des dispositions législatives</i>)	1874
47	Aufenthalt und Niederlassung	... Vorschriften aufstellen (<i>... fixera des règles</i>)	1874
66	Verlust politischer Rechte	... bestimmt die Schranken (<i>... fixe des limites</i>)	1874
22 ^{quater} Abs. 1	Raumplanung	Grundsätze (<i>principes</i>)	1969
24 ^{bis} Abs. 1	Wassernutzung	Grundsätze (<i>principes</i>)	1975
42 ^{quinq.} Abs. 2	Steuerharmonisierung	Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden (<i>principes pour la législation des cantons et des communes</i>)	1977
37 ^{quater} Abs. 1	Fuss- und Wanderwege	Grundsätze (<i>principes</i>)	1979
44 Abs. 2 ⁸	Bürgerrecht	... erlässt Mindestvorschriften (<i>... fixe les conditions minimales</i>)	1983
24 ^{octies} Abs. 2	Energieverbrauch	Grundsätze (<i>principes</i>)	1990

⁸ AUBERT, *Traité* N. 700; BBl 1920 V 49; FLEINER / GIACOMETTI, *Bundesstaatsrecht*, S. 91; STRÄULI, *Komptenzausscheidung*, S. 40; STEINLIN geht demgegenüber davon aus, dass es sich hier um eine umfassende Kompetenz des Bundes handelt (Raumplanungskompetenzen, S. 90).

2.2 Literatur

Die Lehre verwendet unterschiedliche Annäherungskriterien für die Typisierung der Kompetenzen (Sachgebiete, Staatsfunktionen, Rechtswirkung, Intensität der Aufgabenerfüllung usw.⁹); ein allgemein anerkanntes System der Kompetenzeinteilungen hat sich nicht durchgesetzt. Unter dem Blickwinkel der Intensität der Aufgabenerfüllung als Abgrenzungskriterium der verschiedenen Kompetenzformen sind alle drei hier zu untersuchenden Begriffe («Oberaufsicht», «Rahmen-» und «Grundsatzgesetzgebungskompetenz») nach unbestrittener Auffassung in die Kategorie der *beschränkten Rechtsetzungskompetenzen* des Bundes einzuordnen¹⁰. Diese Kategorie unterscheidet sich zunächst von der *umfassenden Kompetenz* (ursprünglich oder nachträglich derogierend), die dem Bund die Möglichkeit gibt, ein bestimmtes Gebiet sowohl in seiner ganzen Breite (gesamter Sachbereich) als auch in der ganzen Tiefe (einschliesslich Detailregeln, unmittelbar anwendbare Bestimmungen usw.) zu regeln. Von der umfassenden Kompetenz unterscheidet sich eine beschränkte Zuständigkeit hinsichtlich ihrer vertikalen Beschränkung: die Eingriffstiefe der beschränkten Kompetenz ist geringer. Verschiedene Autoren nennen zudem die Kategorie der *fragmentarischen Kompetenz*¹¹. Diese ist in horizontaler Hinsicht stärker begrenzt als Oberaufsicht, Rahmen- und Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Bezüglich der Eingriffstiefe ist sie dagegen identisch mit einer umfassenden Kompe-

⁹ Vgl. etwa HÄFELIN / HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 290-294; SALADIN, Kommentar BV, Art. 3, Rz. 184 ff.; HANGARTNER, Staatsrecht I, S. 70-72; AUBERT, Traité, N. 696 ff.; STRÄULI, Kompetenzverteilung, S. 13-88.

¹⁰ HÄFELIN / HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 312; LANGHART, Rahmengesetz, S. 25; BLOETZER, Oberaufsicht, S. 117; MÄCHLER, Rahmengesetzgebung, S. 60; STEINLIN, Raumplanungskompetenzen, S. 101; STRÄULI, Kompetenzausscheidung, S. 39; HANGARTNER spricht in diesem Zusammenhang von teilweisen (unvollständigen) Bundeskompetenzen (Kompetenzverteilung, S. 176).

In Ziff. 21 wurde bereits dargelegt, dass der Begriff «Oberaufsicht» unbestrittenermassen auch zur Bezeichnung reiner Aufsichtsfunktionen verwendet wird.

¹¹ HÄFELIN / HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 291; SALADIN, Kommentar BV, Art. 3, Rz. 206; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 181; STRÄULI, Kompetenzverteilung, S. 28.

tenz. Letztlich handelt es sich aber auch hier um eine beschränkte Bundeszuständigkeit.

WALTHER BURCKHARDT spricht in seinem Kommentar zur Bundesverfassung noch ausschliesslich von «Oberaufsicht», allenfalls von «allgemeinen Vorschriften»; die Begriffe «Grundsatz-» und «Rahmengesetzgebung» verwendet er nicht. Unter diese «allgemeinen Vorschriften» fallen seiner Meinung nach Normen über Sachverhalte, die im Landesinteresse unbedingt einer einheitlichen Regelung bedürfen¹². In anderen älteren Publikationen werden «Oberaufsicht» und «Grundsatzgesetzgebung» bereits als gleichwertige Begriffe verwendet. So spricht etwa HANS STRÄULI bei seiner Umschreibung der Oberaufsicht auch von «Grundsatzgesetzgebung». Er betrachtet es als unbestritten, dass der Bund im Rahmen einer solchen beschränkten Zuständigkeit unmittelbar anwendbare Bestimmungen erlassen dürfe¹³. Auch FRITZ FLEINER / ZACCARIA GIACOMETTI setzen «Oberaufsicht» und «Grundsatzgesetzgebung» gleich. Beide Kompetenzformen lassen nach diesen Autoren sowohl Anweisungen an die Kantone wie auch die Einzelnen unmittelbar bindende Vorschriften zu¹⁴.

JEAN-FRANÇOIS AUBERT weist Ende der sechziger Jahre in seinem Lehrbuch darauf hin, dass die Begriffswahl für die Bezeichnung beschränkter Bundeskompetenzen in der Verfassung uneinheitlich erfolgt¹⁵. Der Umfang dieser Art von Bundeszuständigkeit ergebe sich vorab aus der Auslegung. In einem gemeinsamen Gutachten zum geplanten Raumplanungsgesetz äusserten sich JEAN-FRANÇOIS AUBERT und RICCARDO JAGMETTI dahingehend, dass das Raumplanungsgesetz nur Grundsätze

¹² BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 178 (Art. 24^{bis} BV); im Zusammenhang mit Art. 25 BV meint BURCKHARDT, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sei nicht unbeschränkt (S.187). Zu Art. 24 meint er, der Bund dürfe die rechtliche Ordnung des Nutzungs- und Verfügungsrechts an Waldungen und Gewässern erlassen, was darauf hinweist, dass er wohl auch unmittelbar anwendbare Bestimmungen als zulässig erachtet (S. 170).

¹³ STRÄULI, S. 46.

¹⁴ FLEINER / GIACOMETTI, S. 91.

¹⁵ AUBERT, *Traité (Supplément)*, N. 689.

enthalten dürfe, nicht jedoch Detailregelungen¹⁶. Der Abstrahierungsgrad sage jedoch nichts darüber aus, wer Normadressat sei (Kantone oder auch Bürger). Der Bund dürfe, wenn auch nur sehr beschränkt, direkt anwendbare Normen erlassen.

Nach den Darlegungen YVO HANGARTNERS in seiner Monographie zur Kompetenzausscheidung bedeutet «Oberaufsicht» in erster Linie eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung¹⁷. Daneben finde der Begriff auch Anwendung für die administrative Kontrolle der kantonalen Verwaltung durch den Bund. Grundsatzgesetzgebung schliesse eine Kodifikation durch den Bund aus und der Vollzug dürfe nicht Bundesorganen übertragen werden. Der Bundesgesetzgeber kann nach YVO HANGARTNER unter Verweis auf HANS STRÄULI aber unmittelbar anwendbare Vorschriften erlassen¹⁸.

RENÉ FREY verwendet in seinem ökonomischen Konzept des schweizerischen Bundesstaates, das im Umfeld der Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung entstand, den Begriff «Rahmengesetz» als eine mögliche Zentralisierungsform mit vielen Spielarten¹⁹. Rahmengesetze eignen sich nach ihm für den Erlass von Grundsätzen, Mindestanforderungen und Richtlinien, die den Gliedstaaten noch erhebliche Freiheiten bei der Durchführung zugestehe (Wahl der Mittel). Meistens erfolge die Aufgabenfinanzierung in diesen Bereichen durch Bund und Kantone gemeinsam. RENÉ FREY nennt eine Reihe von Bereichen, die sich für die Rahmengesetzgebung besonders eignen. Er verspricht sich von Rahmengesetzen eine Alternative zum Zentralismus, mit welcher der Föderalismus gestärkt werden könne.

Die begriffliche Gleichwertigkeit von «Oberaufsicht», «Rahmen-» und «Grundsatzgesetzgebungskompetenz» sowie die Zulässigkeit direkt anwendbarer Bestimmungen wird Ende der siebziger Jahre namentlich in den Dissertationen von GOTTHARD BLOETZER und CHRISTOPH STEINLIN bestätigt. Nach GOTTHARD BLOETZER ist die Oberaufsicht allerdings

¹⁶ AUBERT / JAGMETTI, S. 147.

¹⁷ HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 177 ff.

¹⁸ HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 179.

¹⁹ FREY, S. 45, 110, 112.

etwas flexibler als eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz²⁰. Letztere lasse keine detaillierte Vorschriften zu. Gleichzeitig hält er fest, dass ein Verbot, unmittelbare anwendbare Normen zu erlassen, in der Verfassung ausdrücklich erwähnt werden müsse²¹. «Oberaufsicht», Erlass «allgemeiner Vorschriften» und «Grundsatz-» bzw. «Rahmengesetzgebungskompetenz» sind laut CHRISTOPH STEINLIN gleichbedeutend²². Die Normen könnten sich sowohl an die Kantone als auch an Einzelne richten. Auch die Abstraktionshöhe sei kein entscheidendes Kriterium²³. Selbst abschliessende Teilregelungen seien zulässig, was in der Literatur auch nie bestritten worden sei²⁴.

Kurz zuvor setzt PETER SALADIN in einem ausführlichen Aufsatz den Begriff «Oberaufsicht» hinsichtlich Rechtsetzungsbefugnis der Kompetenz zur Rahmengesetzgebung gleich²⁵. «Rahmengesetz» und «Grundsatzgesetz» werden als identische Ausdrücke behandelt. Er neigt für die schweizerische Rechtsordnung eine Differenzierung zwischen Rahmenbestimmungen, die nur die Kantone betreffen, und anderen, direkt anwendbaren Normen²⁶. Die umfassende Regelung von Teilgebieten sei zulässig, sofern den Kantonen hinreichende Entscheidungsfreiheit im übrigen Bereich wie beispielsweise bei der Regelung bezüglich Schutz der Fische, der Nutzbarmachung der Wasserkräfte oder der Wasserbaupolizei verbleiben²⁷. Die Normen von Rahmengesetzen dürfen sich laut PETER SALADIN sowohl an die Kantone als auch direkt an den Einzelnen richten²⁸.

²⁰ BLOETZER, S.130.

²¹ BLOETZER, S. 139.

²² STEINLIN, S. 99, 112.

²³ STEINLIN, S. 155 f.

²⁴ STEINLIN, S. 160.

²⁵ SALADIN, Rahmengesetzgebung, S. 505 ff.

²⁶ SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 192.

²⁷ SALADIN, Rahmengesetzgebung, S. 523.

²⁸ SALADIN, Rahmengesetzgebung, S. 527 f.

In seinen späteren Publikationen geht YVO HANGARTNER in seiner Differenzierung noch weiter. Nach seinen knappen Ausführungen dürfen nur Rahmengesetze unmittelbar anwendbare Vorschriften enthalten, Grundsatzgesetze dagegen nicht²⁹. Diese Frage sei indessen umstritten; die neuere Lehre (die nicht namentlich zitiert wird) sei aber der genannten Auffassung. Eine nähere Begründung dieser Differenzierung fehlt. Die Frage, ob Verordnungsrecht zu einem Grundsatzgesetz erlassen werden dürfen, sei nicht eine Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, sondern zwischen Gesetzgeber und Bundesrat.

Nach GEORG MÜLLER spricht für den Erlass von Rahmen- oder Grundsatzgesetzen fehlende Zeit und Sachkunde des Gesetzgebers. Sie seien auch ein besseres Instrument der Staatsführung als detailreiche Gesetze³⁰.

Dem Begriff «Grundsätze» steht JEAN-FRANÇOIS AUBERT kritisch gegenüber, da er nicht sehr klar sei³¹. Er schliesse Detailregelungen aus und beschränke den Gesetzgeber auf den Erlass grundsätzlicher Normen, im Unterschied zum deutschen Begriff «Rahmengesetz», der auch im Entwurf für eine neue Bundesverfassung von 1977 aufgenommen wurde. Der Begriff «loi-cadre», wie er in Deutschland und im Vorentwurf 1977 verwendet wird, sei flexibler. «Grundsätze» sei enger als «Oberaufsicht». JEAN-FRANÇOIS AUBERT versteht unter «Oberaufsicht» eine Rahmengesetzgebungskompetenz im deutschen Sinne, die Detailregelungen zulässt.

Demgegenüber differenziert THOMAS FLEINER-GERSTER nicht zwischen Rahmen- und Grundsatzgesetzen. Er geht mit MARTIN LENDI³² und DAVID WERNER³³ davon aus, dass die Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen auch unmittelbar anwendbare Normen erfasst³⁴.

²⁹ HANGARTNER, Bundesstaat im Wandel, S. 400, Staatsrecht I, S. 71.

³⁰ MÜLLER, S. 148 ff.

³¹ AUBERT, *Traité (Supplément)*, N. 689.

³² LENDI, S. 77.

³³ WERNER, S. 66.

³⁴ FLEINER-GERSTER, S. 45.

In eine ähnliche Richtung geht RICCARDO JAGMETTI, der den Begriff «Oberaufsicht» als Synonym (und die ältere Bezeichnung) für eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz betrachtet³⁵. Den Begriff «Rahmengesetzgebung» verwendet er zwar nicht; er geht aber offenbar davon aus, dass es sich um einen gleichwertigen Begriff handelt. In Schwerpunktthemen sind nach seiner Meinung gestützt auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz auch direkt anwendbare Normen sowie - für besonders wichtige Probleme - Detailregelungen zulässig.

Um den terminologischen Schwierigkeiten auszuweichen, schlägt AUGUST MÄCHLER vor, «Rahmengesetzgebung» als Oberbegriff für die Kompetenz zum Erlass von «Grundsätzen» und die Kompetenzen nach Artikel 25, 44 Absatz 2 und 66 BV sowie für die «Oberaufsicht» zu verwenden³⁶. Eine in diesem Sinn verstandene Rahmengesetzgebungskompetenz beschränkt den Gesetzgeber laut AUGUST MÄCHLER weder hinsichtlich der Art noch in der Struktur der zu erlassenden Normen³⁷; dementsprechend lehnt er ein Einheitskriterium zur Definition der Grundsatzgesetze wie z.B. den Kreis der Adressaten oder den Abstraktionsgrad ab. Am aussagekräftigsten sei allenfalls das Kriterium des «Entscheidungsbereichs von substantiellem Gehalt»³⁸.

ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER schliesslich vertreten auch in der neusten Auflage ihres Lehrbuches die Ansicht, dass ein Grundsatzgesetz sowohl Anweisungen an die Kantone als auch den Bürger direkt bindende Normen enthalten könne³⁹. «Oberaufsicht» und «Grundsatzgesetzgebung» würden von der herrschenden Lehre als gleichbedeutend betrachtet. Es bestehe dagegen keine einheitliche Auffassung darüber, ob «Grundsatzgesetz» und «Rahmengesetz» identische Begriffe seien.

Auch nach ALBRECHT LANGHART setzt Lehre und Praxis «Rahmengesetzgebung» mehrheitlich mit den Begriffen «Oberaufsicht» und «Grund-

³⁵ JAGMETTI, Kommentar BV, Art. 24, Rz. 39, Art. 22^{quater}, Rz. 106 f.; AUBERT / JAGMETTI, S. 147.

³⁶ MÄCHLER, S. 49 f.

³⁷ MÄCHLER, S. 105.

³⁸ MÄCHLER, S. 110 ff., 120.

³⁹ HÄFELIN/ HALLER, Rz. 317.

satzgesetzgebung» gleich⁴⁰. Er verweist auf AUGUST MÄCHLER, wonach kein allgemein gültiges Kriterium für die Begrenzung des Gesetzgebers (Abstraktionshöhe, Normadressat usw.) bestehe. Er geht einen ähnlichen Weg wie AUGUST MÄCHLER und schlägt vor, die Abgrenzungsschwierigkeiten mit einer Legaldefinition zu überwinden⁴¹. Ein Rahmen- beziehungsweise ein Grundsatzgesetz zeichne sich unter anderem durch folgende Strukturelemente aus:

- Instrument zur Aufteilung zwischen zwei Gesetzgebern.
- Keine erschöpfende Regelung; nur das absolut notwendige darf geregelt werden.
- Regelungsintensität geringer als bei der umfassenden Gesetzgebung.
- Rahmengesetze brauchen Ergänzung.
- Den Kantonen bleibt ein substantieller Regelungsbereich über den blossen Vollzug hinaus.

2.3 Verwaltung, Expertenkommissionen, Bundesrat

2.3.1 Verwaltung

In einer Stellungnahme der damaligen Justizabteilung wird der Begriff «Grundsätze» als im wesentlichen gleichbedeutend mit «Oberaufsicht» und «allgemeine Vorschriften» betrachtet⁴². Sie leitet daraus folgende Hinweise für die Interpretation des Begriffes ab:

- Grundsatznormen können sich sowohl an die Kantone als auch an die Bürger richten. Der Bund kann in Teilbereichen abschliessende Regelungen treffen.
- Die Grundsatzgesetzgebung muss den Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtsetzung wahren. Den Kantonen muss ein substantieller Regelungsbereich verbleiben. Nur jene Regelung ist erlaubt, die im gesamtschweizerischen Interesse einer einheitlichen Lösung bedürfen.

⁴⁰ LANGHART, S. 39 f.

⁴¹ LANGHART, S. 42.

⁴² VPB 42 (1978) Nr. 95, S. 420 f.

2.3.2 Expertenkommissionen

Hinzuweisen ist namentlich auf zwei Expertengremien, die sich mit der Totalrevision der Bundesverfassung beschäftigt haben, sowie auf die Studienkommission der bereits angesprochenen Aufgabenneuverteilung (vgl. Ziff. 2.3.3). Die *Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung* (Kommission WAHLEN) hat sich in ihrem Schlussbericht zur Frage der Typisierung der Kompetenznormen geäußert und festgehalten, dass sich eine Vereinheitlichung aufdränge und der Begriff «Oberaufsicht» für die Bezeichnung von Rechtsetzungskompetenzen nicht mehr verwendet werden sollte⁴³. Der *Verfassungsentwurf von 1977* räumt dem Bund eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung für jene Bereiche ein, in denen die Kantone hauptverantwortlich sind⁴⁴. Im Bericht führt die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat FURGLER aus, dass sich diese Kompetenz darauf beschränke, Mindestanforderungen festzulegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherzustellen⁴⁵. Weiter dürfe der Bund nicht gehen, ohne dass die kantonale Autonomie unnütz eingeengt würde. Zum Erlass direkt anwendbarer Bestimmungen äussert sich der Bericht nicht ausdrücklich, doch darf angenommen werden, dass ihn die Kommission nicht grundsätzlich ausschliessen wollte.

2.3.3 Bundesrat

Nachfolgend wird dargelegt, wie der Bundesrat den Begriff der Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung seit der Verabschiedung des Begriffs «Oberaufsicht» zugunsten des Begriffs «Grundsatzgesetzgebung» im Jahre 1967 in Botschaften zu Verfassungsartikeln und Bundesgesetzen verwendet hat.

Mit dem Erlass von Artikel 22^{quater} BV (*Raumplanung*) fand der Wechsel vom Begriff «Oberaufsicht» zum in der schweizerischen Rechtsspra-

⁴³ Schlussbericht VI, S. 271.

⁴⁴ Art. 51 Abs. 2 VE 1977.

⁴⁵ Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, S. 117.

che schon eingeführten Begriff «Grundsatzgesetzgebung» statt. Hinsichtlich der Rechtsetzungsbefugnisse betrachtete der Bundesrat diese Begriffe als äquivalent⁴⁶. Im Parlament wurde diese Haltung bekräftigt⁴⁷. Diese Auffassung wird in der Botschaft zum *Raumplanungsgesetz* bestärkt, wobei der Bundesrat auf die Definition der Oberaufsicht von FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI verweist. Zudem wird der zulässige Inhalt eines Grundsatzgesetzes wie folgt umrissen: Das Sachgebiet darf nicht erschöpfend geordnet werden, den Kantonen bleibt ihre eigene Zuständigkeit⁴⁸.

In seiner Botschaft zu einem vom Volk später abgelehnten *Bildungsartikel* schlug der Bundesrat für gewisse Teilbereiche eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz vor⁴⁹. Er verwendet dabei die Begriffe «Grundsätze» und «Rahmenbestimmungen», ohne sie detailliert zu umschreiben.

Anlässlich der Revision von Artikel 24^{bis} BV (*Wasserwirtschaft*) meint der Bundesrat, in gewissen Bereichen würde eine «Grundsatzgesetzgebungskompetenz» an sich genügen. Im Sinne vorausschauender Gesetzgebung verlangte er jedoch eine umfassende Kompetenz. Eine vollständige Vereinheitlichung der Gesetzgebung beabsichtigte er aber nicht⁵⁰. Erst in der parlamentarischen Debatte wurde der Wortlaut modifiziert und die Bundeskompetenz auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt⁵¹.

Artikel 42^{quinquies} BV (*Steuerharmonisierung*) sieht vor, dass der Bund «Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden» erlässt. Schon der Wortlaut macht klar, dass die entsprechenden Bundesnormen für den Einzelnen keine direkten Rechtsfolgen entfalten. Dies war denn auch nicht die Absicht des Bundesrates⁵². Der Verfassungsgeber hat hier

⁴⁶ BBl 1967 II 145.

⁴⁷ Amtl. Bull. 1967 S. 404.

⁴⁸ BBl 1978 I 1011.

⁴⁹ Art. 27^{bis} Abs. 4 Bst. b BV; BBl 1972 I 377.

⁵⁰ BBl 1972 II 1162.

⁵¹ Amtl. Bull. 1974 S 321 f.

⁵² BBl 1976 I 1481.

- im Unterschied zu anderen Grundsatzgesetzgebungskompetenzen - den Kreis der Normadressaten bewusst einschränkend definiert.

Das *Steuerharmonisierungsgesetz* muss sich deshalb laut Bundesrat auf Grundsätze über die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern und das Verfahrensrecht beschränken. Steuersätze, Steuertarife und Steuerfreibeträge darf der Bund nicht regeln⁵³. Die ausdrückliche verfassungsrechtliche Beschränkung der Bundeskompetenz im Bereich des Steuerstrafrechts auf den Erlass von Grundsätzen für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden hinderten Bundesrat und Gesetzgeber nicht, auch unmittelbar anwendbare Bestimmungen über das Steuerstrafrecht vorzuschlagen beziehungsweise zu erlassen⁵⁴.

Der Bundesrat hat sich gegen die Einführung eines Verfassungsartikels über *Fuss- und Wanderwege* (Art. 37^{quater} BV) gewehrt⁵⁵. Zur Frage der Grundsatzgesetzgebung hat er sich erst in der Botschaft zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege geäußert⁵⁶. Er berief sich für den Begriff «Grundsatzgesetzgebung» auf seine Äusserungen im Zusammenhang mit dem Erlass des Raumplanungsartikels, wonach dieser im wesentlichen gleichbedeutend sei wie jener der «Oberaufsicht». Zudem bekräftigte er seine Ansicht, wonach ein Grundsatzgesetz auch unmittelbar anwendbare Normen enthalten dürfe, sofern den Kantonen eine Rechtsetzungskompetenz von substantiellem Gewicht verbleibe. Diese Auffassung sowie die Gleichsetzung der Begriffe «Rahmengesetz» und «Grundsatzgesetz» wurde im Parlament nochmals bestätigt⁵⁷.

Im Projekt der *Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen* spielte das Rahmengesetz eine bedeutende Rolle als Instrument zur Stärkung des Föderalismus. In der Vernehmlassung 1977/78 stiess die Rahmengesetzgebung grundsätzlich auf Zustimmung. Ein Modell der Finanzdirektorenkonferenz zur Aufgabenneuverteilung sah Rahmengesetze

⁵³ BBl 1983 III 10.

⁵⁴ BBl 1981 III 311; SR 642.14, Art. 55-61; CAGIANUT, Kommentar BV, Art. 42^{quinquies}, Rz. 7.

⁵⁵ Amtl. Bull. 1977 N 982, S 700.

⁵⁶ BBl 1983 IV 7.

⁵⁷ Amtl. Bull. 1985 N 1374.

an als Normen, die sich auf politisch bedeutsame Grundsatzentscheidungen beschränken. Primärer Adressat sollte der kantonale Gesetzgeber sein, nur ausnahmsweise der Bürger. Der Bundesrat schlug in der Botschaft zum ersten Paket von Vorschlägen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in verschiedenen Bereichen Rahmengesetze vor (Ausbildungsbeiträge, Ergänzungsleistungen, Jagd- und Vogelschutz)⁵⁸. Die Begriffe «Rahmengesetz» und «Grundsatzgesetz» wurden als Synonym verwendet. Eine Differenzierung bezüglich Abstraktionshöhe, Normadressat oder anderen Kriterien ist nicht zu erkennen. Hinsichtlich der Detailregelungen und der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen wurde jedoch verlangt, dass sie nur zurückhaltend angewendet werden, um die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht zu unterlaufen⁵⁹.

Im Bericht über die *Totalrevision der Bundesverfassung* vom 6. November 1985 ist eine nicht weiter kommentierte Modellstudie des EJPD («So könnte eine neue Verfassung aussehen») enthalten⁶⁰. Diese umschreibt in Artikel 65 detailliert den zulässigen Inhalt von Rahmengesetzen.

In der parlamentarischen Debatte bezeichnet Bundesrat ALPHONS EGLI das Bundesgesetz über *Jagd und Vogelschutz* als Rahmengesetz, das den Kantonen einen breiten Raum zur selbständigen Gestaltung und Organisation der Jagd einräumt; der Rahmen von Artikel 25 BV werde nicht voll ausgeschöpft⁶¹.

Nach Ansicht des Bundesrates enthält Artikel 24^{octies} BV (*Energieartikel*) eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung, die unter anderem zum Erlass von Rechtsetzungsaufträgen an die Kantone ermächtigt, als auch von Normen, die den Einzelnen unmittelbar verpflichten⁶².

Der bundesrätliche Entwurf des *Börsengesetzes* enthält nur Grundzüge bzw. eine Rahmenordnung, die durch Selbstregulierung der Privaten

⁵⁸ BBl 1981 III 765, 784, 805.

⁵⁹ EJPD, Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung, S.15.

⁶⁰ BBl 1985 III 204 ff.

⁶¹ Amtl. Bull. 1985 N 2141.

⁶² BBl 1988 I 377.

(insbesondere die Börsen und Effekthändler) auszufüllen ist⁶³. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Börsengesetz stützt sich auf die Artikel 31^{bis}, 31^{quater}, 64 und 64^{bis} der Bundesverfassung⁶⁴. Es ist in folgender Hinsicht ein untypisches Rahmengesetz:

- Die Kantone werden weitgehend ausgeschaltet. Die Ausfüllung des bundesgesetzlichen Rahmens soll durch private Selbstregulierung erfolgen.
- Die verfassungsmässigen Grundlagen beschränken den Gesetzgeber nicht auf den Erlass von Grundsätzen; eine umfassendere gesetzliche Regelung wäre zulässig⁶⁵.
- Der Bundesrat erhält bedeutende Verordnungskompetenzen, die es ihm erlauben, gewisse Fragen detailliert zu regeln; die Aufteilung der Normen zwischen Gesetz und Verordnung wirkt für ein Rahmengesetz problematisch. Kantonale Erlasse über die Börsen werden aufgehoben.

In seinem Entwurf zu einem als Grundsatzterlass bezeichneten *Binnenmarktgesetz* beschränkt sich der Bundesrat auf zwei elementare Grundsätze für den freien Zugang zum Markt⁶⁶. Eine umfassende Normierung und eine Rechtsharmonisierung für die einzelnen Bereiche ist nicht vorgesehen; angesprochen wird die zwischenstaatliche Ebene.

2.4 Bundesversammlung

Das Parlament hat sich soweit ersichtlich nie sehr detailliert mit der Frage der Kongruenz der Begriffe «Oberaufsicht», «Rahmen-» und «Grundsatzgesetzgebung» sowie den Kriterien, die solche Gesetze aus-

⁶³ BBl 1993 I 1383.

⁶⁴ BBl 1993 I 1439.

⁶⁵ Vgl. allgemein zu dieser Form der Kompetenzausschöpfung MÄCHLER, Rahmengesetzgebung, S. 66.

⁶⁶ Botschaft vom 3. November 1994, BBl 1995 I 1257 f. und 1285 f.

zeichnen (z.B. Abstraktionshöhe, Normadressat) auseinandergesetzt. Im Vordergrund standen jeweils Sachprobleme, nicht juristische Kategorien.

Raumplanung: Der Ständerat gab zunächst dem Begriff «Allgemeine Vorschriften» den Vorzug vor «Grundsätzen», da dieser bereits in den Artikeln 21 und 24^{bis} verwendet werde⁶⁷. Auch im Nationalrat wurde zunächst diese Meinung vertreten⁶⁸. Ständerat und Nationalrat entschlossen sich dann für «Grundsätze» in der Annahme, «allgemeine Vorschriften» ginge etwas weiter; die Differenz spiele aber keine grosse Rolle⁶⁹.

Bildungsartikel: In der Debatte werden die Wendungen «compétence d'édicter des principes», «Grundsatzgesetzgebung» und «Rahmenkompetenz» undifferenziert verwendet⁷⁰.

Wasserwirtschaft: Der Berichterstatter HEFTI spricht von «Rahmengesetzgebung». Er setzt ferner die Begriffe «Oberaufsicht», «allgemeine Vorschriften» und «Grundsatzgesetzgebung» gleich⁷¹.

Fuss- und Wanderwege: Der Begriff «Rahmen-» bzw. «Grundsatzgesetzgebung» wird beim Erlass der Verfassungsnorm unspezifisch, ohne Differenzierung verwendet⁷². Über die Einzelheiten der Abgrenzung der Bundes- von den kantonalen Kompetenzen (Abstraktionsgrad, Normadressat usw.) wird nicht diskutiert.

Steuerharmonisierung: Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Steuerharmonisierung wird als solche zur Grundsatzgesetzgebung bezeichnet, einmal wird auch der Begriff «Rahmengesetz» verwendet⁷³. Es

⁶⁷ Amtl. Bull. 1967 S. 388.

⁶⁸ Amtl. Bull. 1968 N 43 (SCHÜRMAN).

⁶⁹ Amtl. Bull. 1968 S. 291, 1969 N 23.

⁷⁰ Amtl. Bull. 1972 S. 112, 135; N 1072.

⁷¹ Amtl. Bull. 1974 S. 318 f.

⁷² Amtl. Bull. 1977 N 967.

⁷³ Amtl. Bull. 1976 S. 456, N 751 (WEBER), 755 (SCHATZ).

wird von mittelbaren Vorschriften des Bundes gesprochen, die von den Kantonen in ihrer Gesetzgebung zu übernehmen seien⁷⁴.

Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen: Im Zusammenhang mit einem später in der Volksabstimmung abgelehnten Verfassungsartikel über Ausbildungsbeiträge wird von einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gesprochen, wobei eine gewisse Unklarheit über die Tragweite des Begriffs «Grundsätze» besteht⁷⁵. Das Jagdgesetz, das trotz einem gewissen Zusammenhang mit der Aufgabenneuverteilung ausserhalb des ersten Pakets verwirklicht wurde, wird als Rahmengesetz bezeichnet⁷⁶.

Energienutzungsbeschluss: Es wird von «Grundsätzen» / «Grundsatzgesetzgebung» gesprochen. Der Begriff wird jedoch nicht von anderen Kompetenzformen abgegrenzt. Hingegen werden im Verlauf der parlamentarischen Debatte die Konsumenten mit dem Einverständnis des Bundesrates als verpflichtend angesprochene Normadressaten eingefügt⁷⁷; die direkte Anwendbarkeit wird stillschweigend als zulässig vorausgesetzt.

Geht man die Gesetze durch, die aufgrund von beschränkten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes erlassen und in Kraft gesetzt worden sind, stellt man unschwer fest, dass direkt anwendbare Bestimmungen in Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzen gang und gäbe sind. Auch wenn sich der Hauptteil der Normen dieser Erlasse an die Kantone richtet, sind regelmässig auch Bestimmungen anzutreffen, die sich direkt an Einzelpersonen richten; es handelt sich keinesfalls um blosser Versehen oder vereinzelte Sündenfälle des Gesetzgebers, sondern um bewusst gewählte, sachgerechte Lösungen. Beispielhaft für unmittelbar anwendbare Bestimmungen sei an dieser Stelle auf einige Artikel dieser Gesetze hingewiesen:

⁷⁴ Amtl. Bull. 1976 N 755 f (KAUFMANN).

⁷⁵ Amtl. Bull. 1982 S 624 (BINDER).

⁷⁶ Amtl. Bull. 1984 S. 485 (AFFOLTER), "erweitertes Rahmengesetz": 1985 N 2132 (WIDMER).

⁷⁷ Amtl. Bull. 1990 S. 960 f.

SR-Nr.	Gesetz	Artikel	Gegenstand
141.0	Bürgerrechtsgesetz	23	Wiedereinbürgerungsgesuch
142.20	BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	2	Meldepflicht der Ausländer
642.14	BG über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden	40 ff. 55 ff.	Verfahrensgrundsätze Steuerstrafrecht
700	Raumplanungsgesetz	33 f.	Rechtsschutz
704	BG über Fuss- und Wanderwege	8 14	Mitwirkungsrecht privater Fachorganisationen Beschwerdelegitimation für Fachorganisationen
721.10	BG über Wasserbaupolizei	13 f.	Strafbestimmungen
721.80	BG über Nutzbarmachung der Wasserkräfte	23 ff. 30 38 ff.	Wahrung der Fischerei Zutritt zu Wasserwerken Verleihung von Wasserrechten
730.0	Energienutzungsbeschluss	2 4	Grundsätze Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserabrechnung
921.0	Waldgesetz	5 42 ff.	Rodungsverbot Strafbestimmungen

3. Ergebnisse

Die geltende *Bundesverfassung* kennt keine systematische Ordnung der Kompetenzformen für die Aufgaben von Bund und Kantonen im Sinne eines abstrakten oder systematischen Katalogs⁷⁸, wie dies etwa in den Artikeln 56 ff. und 65 ff. der Modellstudie des EJPD⁷⁹ vorgeschlagen wurde. Die beschränkten Bundeszuständigkeiten sind zudem in grosser zeitlicher Streuung in die Bundesverfassung aufgenommen worden, so dass deren sprachliche Umschreibungen sehr unterschiedlich ausgefallen sind. Sie beantwortet deshalb die Frage der begrifflichen Übereinstim-

⁷⁸ Vgl. z.B. HÄFELIN./HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 289.

⁷⁹ BBl 1985 III 204 ff.

mung von «Oberaufsicht», «Rahmen-» und «Grundsatzgesetzgebung» nicht. Die Verfassung gibt auch in bezug auf die Struktur von Bundesgesetzen, die sich auf eine beschränkte Bundeskompetenz stützen, wenig Anhaltspunkte. In der Praxis finden sich verschiedene Beispiele, in denen der Gesetzgeber trotz blosser Grundsatzgesetzgebungskompetenz eine Detailregelung mit unmittelbar anwendbaren Normen erlassen hat. Diese Fälle werden allgemein nicht als verfassungswidrig betrachtet. Wenn der Verfassungsgeber den Adressatenkreis präzisieren will, macht er dies nicht mit dem Begriff des «Rahmen-» bzw. «Grundsatzgesetzes», sondern durch ausdrückliche Nennung (und abschliessende Aufzählung) der Normadressaten. Im Steuerharmonisierungsartikel wird der Zusatz verwendet: Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden. E contrario könnte beim Fehlen eines entsprechenden Zusatzes allenfalls auf die grundsätzliche Zulässigkeit direkt anwendbarer Normen geschlossen werden.

In der *Literatur* wird «Oberaufsicht» und «Grundsatzgesetzgebung» mehrheitlich gleichgesetzt. Der Begriff «Rahmengesetz» wird dabei entweder ebenfalls als gleichbedeutend verwendet oder gar nicht erwähnt. AUGUST MÄCHLER, ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER und ALBRECHT LANGHART lassen die Frage letztlich offen, wobei ALBRECHT LANGHART für einen Oberbegriff plädiert, um diese Schwierigkeiten auszuräumen. GOTTHARD BLOETZER befürchtet, bei einer Gleichsetzung der Begriffe würde womöglich die Kompetenz nach Artikel 24 BV im Vergleich zur bisherigen Praxis eingeschränkt. Nur JEAN-FRANÇOIS AUBERT und YVO HANGARTNER sehen einen materiellen Unterschied zwischen den Begriffen. Ein *Grundsatzgesetz* enthält nach JEAN-FRANÇOIS AUBERT keine Detailregelung, in bescheidenem Umfang aber gegebenenfalls auch unmittelbar anwendbare Normen. Für YVO HANGARTNER sind in Grundsatzgesetzen dagegen nur die Kantone als Normadressaten zulässig. Rahmengesetze dürfen nach diesen beiden Autoren sowohl die detaillierte Regelung von Teilbereichen als auch unmittelbar anwendbare Bestimmungen enthalten. Die Unterscheidung von Grundsatz- und Rahmengesetzen erfolgt nur deskriptiv; ihre Notwendigkeit wird materiell nicht begründet.

Der *Bundesrat* behandelt «Oberaufsicht», «Rahmen-» und «Grundsatzgesetzgebung» konsequent als gleichbedeutende Begriffe. Im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung und der födera-

listisch ausgerichteten Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen wird der Begriff «Rahmengesetz» verwendet. Bundesrat und Experten betrachten sowohl die Kantone als auch die Bürger als zulässige Normadressaten; auch die detaillierte Regelung von Teilbereichen wird als möglicher Inhalt zugelassen. Wenn im *Parlament* von der Intensität der Aufgabenerfüllung gesprochen wird, geht es meist um die Frage, ob ein Engagement des Bundes überhaupt opportun sei. Wenn die Parlamentarier die Begriffe «Grundsatzgesetz», «Grundsätze», «Rahmengesetz», «allgemeine Vorschriften», «Richtlinien» verwenden, dann meist untechnisch und undifferenziert als Ausdruck für eine nicht näher definierte beschränkte Bundeskompetenz, die allenfalls sachlich-konkret abgegrenzt, nie aber theoretisch-abstrakt erfasst wird.

Einschränkungen der Rechtsetzungsbefugnisse bei beschränkten Bundesgesetzgebungskompetenzen ergeben sich aus dem Umfang des Restbereichs, der den Kantonen zur Regelung verbleibt; dieser muss nach allgemeiner Ansicht substantiell sein. Wo die Grenze noch zulässiger Bundesnormierung liegt, ist letztlich eine Frage, die der Gesetzgeber zu beantworten hat⁸⁰ und die auch vom Ziel einer Verfassungsnorm mitbestimmt ist⁸¹.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Differenzierungsversuche zwischen einer Grundsatz- und einer Rahmengesetzgebung in der Literatur kaum Echo gefunden haben, die Bundesbehörden konsequent von der begrifflichen Kongruenz ausgehen und sich die gestützt auf beschränkte Gesetzgebungskompetenzen erlassenen Gesetze nicht aufgrund der Normadressaten in Rahmen- und Grundsatzgesetze aufteilen lassen. Die rechtstheoretischen oder praktischen Vorteile einer Differenzierung sind nicht ausgewiesen.

⁸⁰ JAGMETTI, Kommentar zu Art. 24, Rz. 39; FLEINER-GERSTER, S. 44; STEINLIN, S. 99; BBI 1972 II 1162; STRÄULI, S. 47.

⁸¹ CAGLIANUT, Kommentar BV, Art. 42^{quinquies}, Rz. 7.

4. Folgerungen für die Arbeiten an der Verfassungsreform

Es erstaunt nicht, dass angesichts der Begriffsvielfalt für beschränkte Bundeskompetenzen der Ruf nach Vereinheitlichung durch Legaldefinition oder wenigstens einer systematischeren Anwendung der Begriffe ertönt. Eine Legaldefinition der Kompetenzformen wie sie beispielsweise die Modellstudie des EJPD enthält, bietet den Vorteil sprachlicher Einheitlichkeit. Sobald indessen inhaltliche Gesichtspunkte einbezogen werden, merkt man, dass die Typologisierung wenig hilfreich, ja sogar kontraproduktiv ist. Einer Differenzierung der Terminologie steht dabei nämlich nicht nur die bisherige Verfassungssprache entgegen. Sie entspricht nicht der gelebten Verfassungstradition und vertuscht höchstens vorhandene Auslegungsschwierigkeiten; es blieben auch mit einer Legaldefinition noch auslegungsbedürftige Begriffe bestehen. Sie täuscht Klarheit und Einheitlichkeit vor, wo in Tat und Wahrheit Lösungen im Einzelfall gefragt sind. Eine Legaldefinition mit detaillierter Umschreibung des zulässigen Inhalts verhindert massgeschneiderte Lösungen für die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, so wie sie sich als Kompromiss in der politischen Auseinandersetzung herauskristallisieren. Der Gesetzgeber würde unnötig in ein Korsett gesteckt, das ihm von Fall zu Fall zu eng oder zu weit wäre. Dies gilt auch für die bloss systematischere Verwendung der Begriffe «Rahmengesetz» und «Grundsatzgesetz» im Sinne YVO HANGARTNERS.

Dazu kommt, dass es insgesamt nur wenige Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebungskompetenzen gibt; auch aus diesem Grund lohnt sich eine begriffliche Differenzierung kaum. Unnötige Kategorisierungen, die nicht auf zwingenden sachlichen Unterscheidungen basieren, sind zu vermeiden.

Das Parlament würde sich im übrigen nicht ohne weiteres an eine systematische Differenzierung halten, sondern sie als eher unverbindliche Vorgaben behandeln. Auch Initianten liessen sich kaum auf die Verwendung einer bestimmten Terminologie bei der Abfassung ihrer Volksbegehren verpflichten. In diesem Fall bräuchte es ein Bundesgericht, das mit ähnlichen Kompetenzen wie der deutsche Verfassungsgerichtshof ausgestattet ist und unmittelbar anwendbaren Bestimmungen in Grund-

satzgesetzen die Anwendung versagen könnte. Ob die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt wird, ist zurzeit jedoch ungewiss⁸².

Die Erfahrungen im Ausland mit ähnlichen Instrumenten führen ebenfalls zu einer kritischen Beurteilung. Die Entwicklung in Deutschland beispielsweise zeigt, dass trotz enger Umschreibung des zulässigen Inhalts von Rahmengesetzen aus sachlichen Bedürfnissen sehr detailliert normiert wurde⁸³. Dieser Entwicklung soll jetzt durch eine noch engere Umschreibung des Begriffs «Rahmengesetz» entgegengewirkt werden. Die Einschränkung der zulässigen Normadressaten wird dabei als *ein* Instrument verstanden, dem Bund die nötige Zurückhaltung bei der Legiferierung aufzuerlegen. Der Spielraum der Gliedstaaten als für den Föderalismus entscheidenderes Kriterium kann aber auch durch mittelbare Bestimmungen zu stark eingeeengt werden. Das Verbot unmittelbar anwendbarer Bestimmungen ist mithin kein Garant für die Einhaltung genügender Entscheidungsspielräume der Gliedstaaten.

Die Differenzierung YVO HANGARTNERS zwischen Rahmen- und Grundsatzgesetzen hat eine Entsprechung im Europarecht: Nach Artikel 189 des EG-Vertrags sind Richtlinien nicht unmittelbar anwendbare Normen, die sich an die Mitgliedstaaten richten, während die Verordnungen den Einzelnen unmittelbar verpflichten⁸⁴. Nicht nur die *Wirkung* der Europagesetzgebung, sondern auch die *Motivation* zum Erlass bezüglich Adressatenkreis beschränkter Normen hat ihre Entsprechung zur fraglichen Differenzierung der beschränkten Bundeskompetenz: Die Richtlinien werden in Bereichen erlassen, in denen eine internationale Rechtseinheit herbeigeführt werden soll. Gleichzeitig soll aber den Staaten ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips schweizerischer Ausprägung ein hinreichender Spielraum für die nationale Rechtseinheit gelassen werden. Aufgrund dieser Analogie dürfte von Interesse sein, wie sich das Europarecht entwickelt hat: Entgegen dem an sich klaren Wortlaut wurden in der

⁸² Im Rahmen der laufenden Verfassungsreform werden unter dem Titel Justizreform unter anderem Vorschläge zur Normenkontrolle zur Diskussion gestellt, die eine entsprechende Kontrolle ermöglichen würden (vgl. Art. 168 des Verfassungsentwurfs).

⁸³ KLOTZ, S. 41; diese Praxis wurde vom Bundesverfassungsgericht als zulässig beurteilt.

⁸⁴ BLECKMANN, N. 137, SCHWEITZER / HUMMER S. 112/115.

Praxis immer häufiger Richtlinien erlassen, die unmittelbar anwendbar sind. Diese Art von Richtlinien sind vom Europäischen Gerichtshof als zulässig bezeichnet worden, so dass heute von einer gefestigten Praxis gesprochen wird⁸⁵. Der Einzelne kann sich zudem auch in bestimmten Fällen auf die Richtlinie berufen, wenn eine Richtlinie nicht fristgerecht durch den Mitgliedstaat umgesetzt worden ist⁸⁶. Dieser Trend zu Richtlinien mit unmittelbar anwendbaren Normen wird vorab auf Sachzwänge zurückgeführt⁸⁷. Verordnung und Richtlinie unterscheiden sich also teilweise nur noch marginal. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Gefahr einer solchen Einebnung der Gesetzgebungsformen aus eben diesen Gründen auch für materiell unterschiedlich definierte Rahmen- und Grundsatzgesetze des schweizerischen Gesetzgebers besteht.

Die beschränkten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes stehen im Dienste des Subsidiaritätsprinzips als föderatives Ordnungsprinzip⁸⁸ und dienen als Harmonisierungsinstrument im Bundesstaat⁸⁹. Mit einer starren zweistufigen Aufteilung dieser Kompetenzgrundform in zwei Stufen der Regelungsintensität riskiert man zweckmässige Differenzierungsmöglichkeiten und Zwischenstufen zu verlieren.

Im Ergebnis empfiehlt es sich deshalb, bei einer Verfassungsreform auf die Unterscheidung von Rahmengesetzen mit unmittelbar anwendbaren Bestimmungen und Grundsatzgesetzen, die sich ausschliesslich an die Kantone richten, zu verzichten. *Um Unsicherheiten über den Bedeutungsinhalt zu verhindern, sollte der Begriff «Rahmengesetz» in der Verwaltungssprache und in der Literatur nicht mehr verwendet werden; in der Verfassung und in den Gesetzen hat er ohnehin - im Unterschied zu «Grundsatz» - nie Eingang gefunden. Föderative Anliegen, die durchaus ihre Berechtigung haben, sind mit anderen, zweckmässigeren Mitteln zu verfolgen; das föderalistische Ziel der Erhaltung substantieller Ent-*

85 BLECKMANN, N. 152.

86 GEIGER, N. 15 zu Art. 189 EWGV.

87 OPPERMANN, N. 457.

88 MÄCHLER, S. 229.

89 LANGHART, S. 21.

scheidungsräume ist jedenfalls auf die Bildung von starren Stufen beschränkter Rechtsetzungskompetenzen nicht angewiesen.

5. Literatur und Materialien

ARBEITSGRUPPE für eine Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht VI; Bern 1973.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuenburg 1967/1982.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS / JAGMETTI RICCARDO, Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs vom 14.10.1970 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, *Wirtschaft und Recht*, 1971, S. 132 ff.

BERCHTOLD KLAUS, Bemerkungen zur Grundsatz- und Rahmengesetzgebung, *Österreichische Juristenzeitung* 25/1970, S. 281 ff.

BERICHT DER EXPERTENKOMMISSION für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977 (insbes. S. 116 f.).

BERICHT DES BUNDESRATES vom 6.11.1985 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1985 III 1.

BLECKMANN ALBERT, *Europarecht*, Köln 1990.

BLOETZER GOTTHARD, *Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweiz. Bundesstaatsrecht*, Diss. Zürich 1978.

BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 15.8.1967 an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch Artikel 22^{ter} und 22^{quater} (verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechtes), BBl 1967 II 133 (insbes. S. 145).

BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 13.9.1972 an die Bundesversammlung über eine Verfassungsrevision für das Gebiet der Wasserwirtschaft (Art. 24^{bis} und 24^{quater}), BBl 1972 II 1148.

BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 24.3.1976 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanz- und Steuerrechts des Bundes, 1976 I 1384 (insbes. 1481).

BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 27.2.1978 zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung, BBl 1978 I 1006 (insbes. 1011).

BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 28.9.1981 zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, BBl 1981 III 737 (insbes. S. 783 und 793).

- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 27.4.1983 über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel, BBl 1983 II 1197 (insbes. 1200).
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 25.5. 1983 zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer (Botschaft über die Steuerharmonisierung), BBl 1983 III 1.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 26.9.1983 zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, BBl 1983 IV 7.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 7.12.1987 über einen Energieartikel in der Bundesverfassung, BBl 1988 I 337 (insbes. S. 371 und 377).
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 4.2.1993 zu einem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG), BBl 1993 I 1369 ff. (insbes. S. 1383).
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES vom 23.11.1994 zu einem Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM), BBl 1995 I 1213.
- BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1931.
- CAGIANUT FRANCIS in Kommentar BV, Art. 42^{quinquies}, Basel 1988.
- EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT, Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung, Bern 1983.
- FLEINER FRITZ / GIACOMETTI Z., Schweiz. Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- FLEINER-GERSTER THOMAS, Die Gesetzgebung im dreistufigen Bundesstaat, in: *Festschrift Hans Nef*, 1981, S. 43 ff.
- FREY RENÉ, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern 1977.
- GEIGER RUDOLF, EG-Vertrag, München 1993.
- HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993.
- HANGARTNER YVO, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern 1974.
- HANGARTNER YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts I, Zürich 1980.
- HANGARTNER YVO, Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone, ZSR 93 I, 1974, S. 379 ff.
- HANGARTNER YVO, Bundesstaat im Wandel, ZSR 97 I 1978, S. 379 ff.

- JAGMETTI RICCARDO, Kommentar BV, Art. 22^{quater} und 24, Basel 1988.
- KLOTZ HANS-WERNER, Die Gesetzgebung im Bundesstaat, in «*Aus Politik und Zeitgeschichte*», Bonn 1993, S. 39 ff.
- KÖLZ ALFRED / MÜLLER JÖRG PAUL, Entwurf für eine neue Bundesverfassung, 3. Aufl., Basel 1995.
- LANGHART ALBRECHT, Rahmengesetz und Selbstregulierung, Diss. Zürich 1993.
- LENDI MARTIN, Recht und Politik der Raumplanung, *DISP* Nr. 31, Zürich 1984.
- MÄCHLER AUGUST, Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung, Diss. Zürich 1987.
- MÜLLER GEORG, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979.
- OPPERMANN THOMAS, Europarecht, München 1991.
- SALADIN PETER, Kommentar BV, Art. 3, Basel, Zürich, Bern 1986.
- SALADIN PETER, Rahmengesetzgebung im Bundesstaat, *ZBJV* 1978, S. 505 ff.
- SALADIN PETER, Lebendiger Föderalismus, *ZSR* 97 I, 1978, S. 407 ff.
- SCHWEITZER MICHAEL / HUMMER WALDEMAR, Europarecht, Frankfurt 1990.
- STEINLIN CHRISTOPH, Eidgenössische und kantonale Raumplanungskompetenzen, Diss. Bern 1978.
- STRÄULI HANS, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Diss. Zürich 1933.
- TIEMANN BURKHARD, Die Grundsatzgesetzgebung im System der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen, Die öffentliche Verwaltung, 1974, S. 229 ff.
- WELAN MANFRIED, Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung, in: *Theorie und Praxis des Bundesstaates*, Wien 1974.
- WERNER DAVID, Probleme der Grundsatzgesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der Raumplanung, Diss. Zürich 1975.
- WILHELM GEORG, Rahmengesetzgebung des Bundes nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. München 1956.