

# Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung

**Bernhard Ehrenzeller** | *Die Neukonzeption der Erlassformen klärt das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Der materielle Gesetzesbegriff zwingt das Parlament, das Wichtige und Grundlegende in Form eines Bundesgesetzes zu regeln. Wo dies nicht sinnvoll oder möglich ist, muss das Parlament den Rahmen seines Regelungsverzichts in der Figur der Delegation offen legen.*

## 1 Einleitung\*

Verfassungsreform wird heute, nach Verfahren wie nach inhaltlicher Ausgestaltung, als Prozess gesehen. Der Bereich der Gesetzgebung bietet ein gutes Beispiel für diesen Prozess der Verfassungsgebung, bei dem die Erfassung von geltendem Recht und bestehender Praxis – so genannte Nachführung – mit Verfassungsneuschöpfung zusammenfliesst. Dass sich bei den Bestimmungen über die Gesetzgebung gegenüber der alten Verfassung der Form nach einiges geändert hat, ist leicht ersichtlich. Wie viel neuer Wein in den neuen Schläuchen fließt und in welcher Mischung, ist unklar und deshalb Thema dieser Tagung.

Gesetzgebung ist eine zentrale Parlamentsfunktion und -kompetenz. Handlungsformen erwecken mancherorts den Eindruck von etwas Unpolitischem, weil verkannt wird, dass mit der Form auch die Kompetenz der Staatsorgane und der Anwendungsbereich der Volksrechte bestimmt, teilweise sogar manipuliert werden können. Die Erlassformen der Bundesversammlung lassen sich daher nicht ohne Bezugnahme auf das Gesamtverhältnis Parlament-Regierung und auf das übergeordnete Prinzip der Gewaltenteilung beurteilen. Dabei ist heute anerkannt, dass sich die Funktionen der Rechtsetzung, der Umsetzung des Rechts und der Rechtsstreitentscheidung gar nicht vollständig trennen lassen, sondern dass sie in vielfältiger Weise ineinander verwoben und voneinander abhängig sind. Trotz dieser Gewaltenverschränkung zeigt ein genauerer Blick auf die verfassungsmässige Verteilung der Zuständigkeiten, dass hinter den einzelnen Funktionen je eine eigene Grundfunktion des jeweiligen Verantwortungsträgers zum Vorschein kommt.

Die Grundfunktion des Parlamentes ist die strategisch verbindliche, legitimierende Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung. Diese Funktion der demokratischen Leitentscheidung kommt in allen parlamentarischen

Teilfunktionen zum Tragen: in der Rechtsetzung, in der Mitwirkung an der Aussenpolitik, in der Budgetkompetenz, in den Wahlkompetenzen, in den Planungskompetenzen oder auch bei der Oberaufsicht (vgl. Art. 163 ff. BV).

Diese Teilfunktionen sind *Entscheidungszuständigkeiten des Parlamentes*. Die zu treffenden Entscheidungen haben unterschiedliche Bedeutung und Verbindlichkeit, einen unterschiedlichen Abstraktions- und Bestimmtheitsgrad und auch unterschiedliche rechtliche und politische Wirkungen. Alle diese Entscheidungen bedürfen aber notwendigerweise einer bestimmten Form, wobei die Handlungsformen der Erfüllung der Funktionen zu dienen haben und nicht umgekehrt. Das scheint mir der entscheidende Gesichtspunkt zu sein, unter dem wir die Neuordnung der Erlassformen zu betrachten haben.

## 2 Entstehungsgeschichte

Das alte System der Erlassformen ist noch in unseren Köpfen. Nicht eigentlich der frühere, inhaltlich offene Artikel 89 aBV war es, der nach einer Revision rief, sondern dessen offenbar unentwirrliche Verwachsung mit der Regelung der Erlassformen in den Artikeln 4ff. aGVG. Diese Regelung war unübersichtlich, schwierig zu vermitteln, einengend und – vor allem was den allgemein verbindlichen Bundesbeschluss betraf – verfassungsrechtlich bedenklich. Dennoch wollte der Bundesrat diese Ordnung im Rahmen der Nachführung nicht ändern, begrüßte dann aber das Bestreben der Verfassungskommissionen, auf der Basis der Vorschläge der Staatspolitischen Kommissionen (Zusatzbericht vom 6. März 1997, BBl 1997 III 274 ff.) eine Neuordnung anzustreben, welche schliesslich auch im Einvernehmen zwischen Parlament und Bundesrat beschlossen worden ist. Doch befriedigen konnte dieses Vorgehen in einem staatsrechtlich so sensiblen Regelungsbereich wie jenem der Erlassformen nicht: Es waren wohl etwas viele Köche an der Zubereitung des Breis beteiligt, sodass das Menu nicht mehr einer bestimmten Küche zugerechnet werden kann. Das Fehlen eines bundesrätlichen Entwurfes mit einlässlicher Begründung in der Botschaft muss aus heutiger Sicht als Manko bezeichnet werden, was wohl einer der Gründe für die Unsicherheit und die Kontroverse sein mag, die in Bezug auf die Erlassformen und den Gesetzesbegriff entstanden ist.

Für das Verständnis der heute geltenden Regelung ist es unverzichtbar, dass wir uns dessen Entstehungsgeschichte kurz vergegenwärtigen. Den entscheidenden Anstoss für eine Vereinfachung und Neuregelung der Erlassformen hat sicher die Expertenkommission Müller (Expertenbericht, BBl 1996 II 445 ff.) gegeben. Ihr zentrales Anliegen war es, ein System der

kooperierenden Organe zu finden, bei dem die verschiedenen staatlichen Funktionen so erfüllt werden, dass dem Steuerungsverlust des modernen Staates entgegengewirkt werden kann. Als übergeordnetes Kriterium für die Funktionsabgrenzung zwischen Parlament und Regierung stellte die Expertenkommission die «Wichtigkeit» in den Vordergrund. Sie schlug dementsprechend unter dem Titel: «Erlassformen der Bundesversammlung» vor, dass die Bundesversammlung für den Erlass der wichtigen Rechtsnormen zuständig sein soll und dafür die Form des Bundesgesetzes zu wählen sei. Für weniger wichtige Rechtsnormen wurde – unter Verzicht auf die herkömmliche Delegationsfigur – ausdrücklich die Verordnung des Bundesrates vorbehalten.<sup>1</sup> Massgebliche Kriterien der Wichtigkeit wären dann auf Gesetzebene aufgeführt worden. Eine andere parlamentarische Erlassform war auf Verfassungsstufe nicht mehr vorgesehen.<sup>2</sup> Gleichzeitig wurde im Bericht jedoch die Bedeutung des Gesetzes als Instrument der staatsleitenden Politikgestaltung erheblich relativiert.<sup>3</sup>

Die Staatspolitischen Kommissionen der Räte übernahmen grundsätzlich die Vorschläge und Begründungen der Expertenkommission, änderten sie aber in einigen nicht unwesentlichen Punkten ab.<sup>4</sup>

Die Verfassungskommissionen, die sich intensiv mit diesen Vorarbeiten und einem in Auftrag gegebenen Gutachten des Bundesamtes für Justiz befasst hatten, begrüßten die Vereinfachung der Erlassformen und die Einführung des so genannten «materiellen Gesetzesbegriffs» mit der Konzentration des Bundesgesetzes auf die wichtigen Rechtssätze – unter Verzicht auf den allgemein verbindlichen Bundesbeschluss. Es sollten jedoch alle Erlassformen der Bundesversammlung in der Verfassung Erwähnung finden, wobei die Referendumsfähigkeit das primäre, die Rechtssatznatur das ergänzende Unterscheidungsmerkmal darstellen sollte. An der Delegationsfigur sei im Sinne des geltenden Rechts festzuhalten.

### **3 Die neue Regelung der Erlassformen**

#### **3.1 Beschlüsse/Erlassformen der Bundesversammlung**

Werfen wir, bevor wir uns näher mit den Erlassformen der Bundesverfassung befassen, vorerst einen Blick auf die Systematik der Bestimmungen. Nach Artikel 156 Absatz 2 BV lautet der Oberbegriff für sämtliche Arten von Beschlüssen, welche auf der Übereinstimmung beider Räte beruhen: *Beschluss der Bundesversammlung* (so auch wiederholt in Art. 182 Abs. 2 BV). Eine nähere Qualifizierung dieser Beschlüsse ist damit nicht verbunden. Die Verfassung selbst regelt im Abschnitt «Zuständigkeiten» die so genannten «Erlasse der Bundesversammlung»: das Bundesgesetz, die Parlamentsver-

ordnung, den Bundesbeschluss und den einfachen Bundesbeschluss. Diese Erlasse decken aber nicht alle Beschlüsse des Parlamentes ab. So fallen klarerweise die Beschlüsse über parlamentarische Initiativen und Vorstösse, somit neu auch die Aufträge (Art. 171 BV), die Kenntnisnahmen oder Genehmigungen von Berichten oder reine Verfahrensbeschlüsse (Art. 21<sup>bis</sup> ff., Art. 22, Artikel 44<sup>bis</sup> GVG; Häfelin/Haller 1998, Rz 780 ff.) nicht unter die Erlasse. Die als Erlasse bezeichneten Beschlüsse unterscheiden sich von den übrigen Beschlüssen der Bundesversammlung dadurch, dass sie – entsprechend bisheriger Praxis – im Verfahren der Gesetzgebung, also im legislativen Verfahren, entstehen und ihnen daher ein rechtlich verbindlicher Charakter zuteil wird. Dies gilt unabhängig davon, ob den Beschlüssen selbst Rechtsatzcharakter zukommt oder nicht. Entscheidend ist, dass «Erlasse» – ob rechtsetzender oder nicht-rechtsetzender Natur – das Verfahren der Gesetzgebung durchlaufen haben und deshalb gegenüber andern Beschlüssen der Bundesversammlung einen erhöhten Grad an Bestimmtheit und Rechtsverbindlichkeit aufweisen. Der Begriff «Erlass» ist somit offener als der analoge Begriff in Artikel 84 OG, umfasst aber gerade nicht alle Beschlüsse der Bundesversammlung.<sup>5</sup>

### 3.2 Die Erlasse der Bundesversammlung

#### 3.2.1 Allgemeine Einteilung

System der Erlassformen nach Artikel 163 BV

	rechtsetzend	nicht rechtsetzend
referendumspflichtig	Bundesgesetz	Bundesbeschluss
nicht referendumspflichtig	Parlamentsverordnung	einfacher Bundesbeschluss

Artikel 163 BV enthält nach dem Willen des Verfassungsgebers eine abschliessende Aufzählung der Erlassformen auf Verfassungsstufe.<sup>6</sup> Die Verfassungskommissionen haben damit die Parlamentsverordnung wie auch den häufig unterschätzten und verkannten einfachen Bundesbeschluss aus den Niederungen des GVG befreit und ihnen Verfassungswürde verliehen. Über die Begriffswahl lässt sich streiten.<sup>7</sup> Es ist darüber durchaus nachgedacht worden: Gesetz waren, aus Gründen des Traditionsanschlusses wie der breiten Verankerung in der Rechtspraxis, die beiden Haupterlassformen, die referendumsfähig sind: das Bundesgesetz und der Bundesbeschluss. Es sprach in unserem System der Referendumsdemokratie viel dafür, die *Referendumsfähigkeit als das zentrale* und auch als das klarste *Unterscheidungskriterium* der Erlassformen zu verwenden. Erst ergänzend sollte auch die Rechtssatznatur zur Qualifizierung herangezogen werden. Es

machte von daher Sinn, den Bundesbeschluss nicht als Unterart, sondern als Gegenbegriff zum Bundesgesetz zu verwenden. Die primäre Erlassform für rechtsetzende Beschlüsse des Parlamentes ist das Bundesgesetz, die Grunderlassform für nicht-rechtsetzende Beschlüsse der Bundesbeschluss. Die beiden andern Erlassformen waren in dieses Grundgerüst einzufügen. Lange gestritten wurde eigentlich nur über die Bezeichnung «Verordnung»<sup>8</sup>, die sich aber – zu Recht – durchsetzte. Demgegenüber drängte sich die Anlehnung in der Bezeichnung «einfacher Bundesbeschluss» an den Bundesbeschluss nicht nur aus Traditionsgründen, sondern auch aus dogmatischen Gründen auf, ist doch der einfache Bundesbeschluss seiner Natur gemäss, von der mangelnden Referendumsfähigkeit abgesehen, mit dem Bundesbeschluss identisch.

### 3.2.2 *Das Bundesgesetz*

Nach Artikel 163 BV erlässt die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes und der Verordnung. Artikel 164 Absatz 1 Satz 1 BV bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen dem Bundesgesetz vorbehalten sind. Im Gegensatz zu Artikel 89 aBV, der einen rein formellen, also nur am parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren orientierten Gesetzesbegriff enthielt, verknüpft Artikel 164 BV diesen formellen Gesetzesbegriff mit dem materiellen Kriterium des Rechtssatzes (Auer/Malinverni/Hottelier 2000, 497), also mit der Allgemeingültigkeit oder mit der generellen Abstraktheit der Norm (vgl. Cottier 1991, 113). Zusätzlich führt Artikel 164 BV das Qualifizierungsmerkmal der Wichtigkeit ein, das dem demokratischen oder dem staatsrechtlichen Gesetzesbegriff entstammt, wie ihn etwa Thomas Cottier vertritt (Cottier 1991, IV). Artikel 164 Absatz 1 BV enthält somit eine Mischung von formellem (verfahrensbezogenem), materiellem (rechtssatzbezogenem) und demokratischem (an der Wichtigkeit orientiertem) Gesetzesbegriff.

Was bedeutet es nun, dass die Bundesversammlung alle wichtigen Rechtssätze in Form des Bundesgesetzes zu erlassen hat? Zunächst gilt anzumerken, dass, was inzwischen unbestritten ist, der formelle Bundesgesetzgeber im Zusammenhang mit wichtigen auch unwichtige Bestimmungen erlassen kann (Müller 2000, 260; Häfelin/Haller Supplement 2000, Rz 981 ff.).

Kontroverser ist die Frage, ob ein Bundesgesetz nur rechtsetzende oder auch nicht-rechtsetzende Bestimmungen enthalten kann. Nach der liberalen Rechtsstaattheorie ist der Rechtssatz die generell-abstrakte Norm – im Gegensatz zum individuell-konkreten Rechtsanwendungsakt. Nun ist das

Bundesgesetz nicht die geeignete Form für reine Rechtsanwendungsakte. Die Verfassung sagt aber nicht, dass das Bundesgesetz nur rechtsetzende Bestimmungen enthalten darf. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil beim Abstraktionsgrad der formellen Gesetzgebung gar nicht klar unterschieden werden kann zwischen rein rechtsetzenden und nicht rechtsetzenden Akten (Rhinow 1979, 213 ff.). Die Gegenüberstellung Rechtssatz – Rechtsanwendungsakt wird überhaupt dem Charakter und der Bedeutung parlamentarischer Beschlüsse nicht gerecht. In der Rechtsetzungslehre ist ja schon bisher postuliert worden, dass das Bundesgesetz offen sein soll für nicht-rechtsetzende Bestimmungen, jedenfalls in Verbindung mit den primär rechtsetzenden Bestimmungen (Müller 1999, 19 ff.; Cottier 1991, 221 ff. m.w.H.). Auch in der Gesetzgebungspraxis wurden wichtige Einzelakte und Bestimmungen, die Massnahmen, Aufgaben, Handlungsprogramme, Ziel-, Auftrags- oder Evaluationsnormen enthielten, durchaus als gesetzesfähig und -würdig erachtet (Beispiele: Cottier 1991, XXX, 219 ff.; Müller 1999, 17). Es wäre nun wirklich eine Verkehrung des Willens des Verfassungsgebers und ein nicht begründbarer Rückschritt in der Rechtsetzungslehre, wollte man aus der Rechtssatzbindung des Bundesgesetzes ableiten, dass künftig nur noch generell-abstrakte Normen im klassischen Sinne Gegenstand eines Bundesgesetzes sein könnten. Mit der Rechtssatzbindung ist dem Bundesgesetz kein rechtliches Korsett verpasst worden, das eine Ausgestaltung des Gesetzes im Sinne eines primären demokratischen Steuerungsinstrumentes verunmöglichen würde.

Der *Rechtssatzbegriff* in den Artikeln 163 und 164 BV stützte sich auf die gesetzliche Umschreibung in Artikel 5 aGVG, die bisher auch in Lehre und Praxis in Bund und Kantonen als massgeblich betrachtet wurde. Diese Bestimmung ist mit der kleinen GVG-Revision vom 8. Oktober 1999 laut- und diskussionslos gestrichen worden. Die eher dürftige Begründung für die Streichung, die dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zu entnehmen ist (Bericht der SPK des Nationalrates, BBl 1999 V 4818), erachte ich weder als hinreichend noch als überzeugend. Artikel 164 BV enthält zwar richtungweisende Aspekte des Rechtssatzbegriffes, ersetzt aber keinesfalls eine Legaldefinition (Sägesser 1998, 683). Es kann in einem für die Parlaments- und Volksrechte so zentralen Bereich nicht einfach Lehre und Praxis überlassen werden, ob der Rechtssatz eng oder weit auszulegen ist, ob er nur generell-abstrakte Normen enthalten kann oder ob er auch offen ist für Bestimmungen nicht-rechtsetzender Natur. Besondere Bedeutung erhält die Frage mit dem Wegfall des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses, dessen Aufgaben nun in wesentlichen Teilen auf das

Bundesgesetz übertragen worden sind (vorab in Bezug auf befristete und dringliche Rechtsetzungserlasse: Art. 165 BV). Bekanntlich hatten unter der Geltung der alten Bundesverfassung wichtige Stimmen in der Lehre die Rechtssatzbindung des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses (Art. 6 aGVG) als verfassungswidrig kritisiert (Cottier 1991, 123 f.; Aubert 1995, Rz 1119 f.; Häfelin/Haller 1998, Rz 986). Es darf nun nicht geschehen, dass der allgemein verbindliche Bundesbeschluss in dieser, im aGVG verengten, Form im Bundesgesetz aufgeht und es daher nach der Verfassung gar nicht mehr möglich wäre, staatsleitende Beschlüsse von allgemeiner Tragweite neu nun in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden. Diese Einschränkung des Bundesgesetzes ergibt sich nämlich gerade nicht aus der Aufzählung wichtiger Bereiche in Artikel 164 Absatz 1 BV. Der Bundesbeschluss nach Artikel 163 BV kann hier nur teilweise als Ersatz dienen. Um diesen breiten Anwendungsbereich des Bundesgesetzes für die Zukunft zu sichern, ist es m.E. sinnvoll und geboten, im Rahmen der laufenden Totalrevision des GVG (neu: Parlamentsgesetz) eine Legaldefinition des Rechtssatzes aufzunehmen, welche einerseits – im herkömmlichen Sinne – die generell-abstrakte Natur für Bestimmungen verlangt, die Rechte und Pflichten Privater begründen. Andererseits wäre es aber darüber hinaus wichtig, dass in der neuen Legaldefinition der Rechtssatz als Regelung des Allgemeingültigen Ausdruck findet (Cottier 1991, XXXI f., 113). Das würde bedeuten, dass – in bewusster Erweiterung der bisherigen Umschreibung in Artikel 5 aGVG – auch Bestimmungen als rechtsetzend gelten, welche die Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten *oder sonstwie einen Gegenstand oder das Verhalten von Behörden in allgemein verbindlicher Weise regeln*. Auf diese Weise wird die Rechtssatzbindung des Bundesgesetzes nicht zum juristischen Fallbeil für Parlament und Volk. Das Bundesgesetz ist dann vielmehr das primäre Gefäss für Bestimmungen, die eine auf Dauer angelegte, stabile, möglichst bestimmte und allgemein gültige Ordnung oder Steuerung des künftigen Geschehens bezwecken.

Artikel 164 BV bestimmt, dass alle *wichtigen* rechtsetzenden Bestimmungen der Form des Bundesgesetzes bedürfen. Der Bundesrat hat in seinem Entwurf das Kriterium der Wichtigkeit bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Parlament und Regierung nicht ausdrücklich hervorgehoben, weil es ein praktisch unmögliches Unterfangen sei, das Wichtige zu umschreiben. Die Expertenkommission Müller hat zwar Kriterien der Wichtigkeit vorgeschlagen, die in das GVG hätten aufgenommen werden sollen (vgl. Expertenbericht, BBl 1996 II 446 und 449 f.; so auch Müller 1999, 112 f.). Weder die Staatspolitischen noch die Verfassungskommissionen liessen

sich von dieser Lösung überzeugen. Sie wählten an ihrer Stelle mit Artikel 164 Absatz 1 BV den weder sprachlich noch systematisch voll befriedigenden Weg der beispielhaften Aufzählung von Materien, die so wichtig sind, dass sie – zumindest in den Grundzügen – einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Letztlich bleibt es auch nach der Regelung in der neuen Bundesverfassung Sache des Parlamentes, im legislativen Verfahren einen Abwägungs- und Wertungsentscheid vorzunehmen, was als wichtig im Sinne von Artikel 164 BV zu betrachten ist.<sup>9</sup>

### 3.2.3 *Der Bundesbeschluss und der einfache Bundesbeschluss*

Artikel 163 Absatz 2 BV zählt den Bundesbeschluss und den einfachen Bundesbeschluss zu den übrigen, also zu den nicht-rechtsetzenden Erlassen der Bundesversammlung. Üblicherweise werden solche nicht-rechtsetzende Erlasse als Rechtsanwendungsakte bezeichnet (vgl. Häfelin/Haller Supplement 2000, Rz 980), was ihren Gehalt und ihre Bedeutung verfälscht. Der Begriff des Rechtsanwendungsaktes im Sinne einer individuell-konkreten (Verwaltungs)-Entscheidung gemäss Artikel 5 VwVG trifft nur auf wenige parlamentarische Entscheidungskompetenzen zu. Wenn das Parlament Einzelakte zu erlassen hat, so sind dies im Normalfall konkrete Beschlüsse von erheblicher politischer Bedeutung und von einem den Einzelfall überragenden Gültigkeitsgehalt, weshalb auch ihre Zuordnung ins legislative Verfahren gerechtfertigt ist.

Ihrer Rechtsnatur nach sind die beiden Erlassformen identisch, unterscheiden sich aber durch die Referendumsfähigkeit resp. -pflichtigkeit des Bundesbeschlusses. Die Verfassung gibt kein materielles Kriterium vor für die Wahl des Bundesbeschlusses gegenüber dem einfachen Bundesbeschluss. Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c BV besagt einfach, dass Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen, soweit Verfassung und Gesetz dies vorsehen.<sup>10</sup> Dies ist beispielsweise bei der Genehmigung bestimmter Staatsverträge (Art. 141 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 BV) und bei den Gebietsveränderungen (Art. 53 Abs. 3 BV) der Fall, wogegen Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe h BV für die Einzelakte auf die Gesetzgebung verweist. Aus der Referendumpflichtigkeit des Bundesbeschlusses ergibt sich, dass es auch hier nur das Kriterium der Wichtigkeit sein kann, das den Verfassungsgeber und den formellen Gesetzgeber veranlassen kann, für bestimmte nicht-rechtsetzende Beschlüsse die Wahl des Bundesbeschlusses vorzusehen. Es gibt aber – im analogen, jedoch umgekehrten Sinne wie beim Bundesgesetz – keinen Grund anzunehmen, dass der Bundesbeschluss keinerlei rechtsetzende Bestimmungen enthalten dürfe. Dies würde auch der bishe-

rigen Praxis widersprechen, wonach beispielsweise Genehmigungsbeschlüsse zu Staatsverträgen – falls man den Genehmigungsbeschluss nicht an sich schon als rechtsetzend betrachtet – nicht selten auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten (so z.B. Art. 2 des Genehmigungsbeschlusses betreffend die bilateralen Abkommen mit der EU vom 8. Oktober 1999). Der Gesetzgeber ist also keineswegs gehalten, den Bundesbeschluss nur wichtigen, jedoch reinen Einzelakten vorzubehalten. Er kann mit der Entscheidung über Einzelakte rechtsetzende Bestimmungen verbinden (Beispiel: Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale; SR 742.104).

Der *einfache Bundesbeschluss* wurde, gestützt auf Artikel 8 aGVG, als Auffangerlassform bezeichnet, weil er Anwendung finden sollte, wo keine andere Rechtsform vorgeschrieben war. Nach einzelnen Lehrmeinungen ist dies nach der neuen Verfassung nicht mehr der Fall (Müller 2000, 255). Ich kann diese Auffassung nicht teilen. Die Bundesverfassung regelt in Artikel 163 BV die Erlassformen, jedoch nicht die Beschlussformen abschliessend. Wenn in Absatz 2 von den übrigen Erlassen die Rede ist und der Bundesbeschluss nur zum Tragen kommt, wenn Verfassung und Gesetz dies vorsehen, so fällt dem einfachen Bundesbeschluss die Rolle der *Auffangerlassform* zu. In diesem Sinne erfüllt auch der einfache Bundesbeschluss unterschiedlichste Funktionen.<sup>11</sup>

Der einfache Bundesbeschluss entsteht im legislativen Verfahren. Dies garantiert ihm Rechtsverbindlichkeit und nicht bloss politische Verbindlichkeit. Der Grad an Rechtsverbindlichkeit kann allerdings unterschiedlich gross sein und richtet sich, neben der Bedeutung des Beschlusses, nach dessen Grad an Bestimmtheit respektive dessen Konkretisierungsgrad. So haben beispielsweise die Wahl- und Budgetbeschlüsse oder die Genehmigungsbeschlüsse von Staatsverträgen einen hohen Bestimmtheits- und Verbindlichkeitsgrad, wogegen die einfachen Bundesbeschlüsse mit «blosser» Behördenverbindlichkeit naturgemäss zwar rechtlich verpflichtend sind, aber den Behörden auf Grund der grundsatzartigen oder finalen Ausgestaltung einen grösseren Ermessensspielraum gewähren. Es ist diese politische Steuerungsfunktion des einfachen Bundesbeschlusses, die bisher verkannt worden ist. Doch steht dem Parlament nun ein verbindliches und flexibles, weil anpassungsfähiges Steuerungsinstrument bei der Beteiligung an der Staatsleitung zur Verfügung.<sup>12</sup>

Damit lässt sich auch ein Bogen spannen zum Bundesbeschluss. Wenn das neue Parlamentsgesetz, das zurzeit vorberaten wird, nun auch die Möglichkeit von Grundsatzbeschlüssen vorsieht, die nicht nur einen das Gesetz-

gebungsverfahren leitenden oder planerischen Charakter haben sollen – wie dies noch die Expertenkommission beantragt hatte (vgl. Expertenbericht, BBl 1996 II 459 ff.) –, sondern die auch materielle Politikgestaltung und -festlegung im Rahmen der parlamentarischen Kompetenzen, beispielsweise auf dem Gebiet der Aussenpolitik, erlauben, so ist es sinnvoll, dafür grundsätzlich die Erlassform des einfachen Bundesbeschlusses vorzusehen. Für Fälle von ausserordentlicher staatspolitischer Bedeutung wäre es jedoch angebracht, die Bundesversammlung gesetzlich in genereller Weise zu ermächtigen, solche Grundsatzbeschlüsse auch der Mitwirkung des Volkes im Rahmen eines fakultativen Referendums zugänglich zu machen. Primär würde dafür die Erlassform des Bundesbeschlusses zur Verfügung stehen. Dies wäre mit dem konkreten Ermächtigungsgebot in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe h BV durchaus vereinbar, jedenfalls solange es sich um die verfassungsunmittelbare Wahrnehmung der parlamentarischen Staatsleitungskompetenz handelt, die im Einzelnen keiner gesetzlichen Konkretisierung bedarf. Sollte jedoch die Rechtssatznatur eines solchen Grundsatzbeschlusses überwiegen, so wäre dafür, nach dem oben verwendeten Gesetzesbegriff, das Bundesgesetz die geeignete und angemessene Erlassform.

### 3.2.4 *Die Verordnung der Bundesversammlung (Parlamentsverordnung)*

Die Verfassung erwähnt in Artikel 163 Absatz 1 neu ausdrücklich die Parlamentsverordnung als Erlassform für rechtsetzende Erlasse, die nicht referendumpflichtig sind. Bisher ergab sich diese, in der Praxis selten angewandte Erlassform aus Artikel 7 aGVG. Es handelte sich um den nicht-referendumpflichtigen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss. Dessen Verfassungsmässigkeit ist in der Lehre teilweise angezweifelt worden. Diese Zweifel sind nun beseitigt. In Verbindung mit Artikel 164 Absatz 2 ist die Parlamentsverordnung die Rechtsform für rechtsetzende Bestimmungen, die von der Bundesversammlung, gestützt auf eine Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder in der Verfassung selbst (z. B. Art. 159 Abs. 4 BV), erlassen werden. Voraussetzung und Rechtsnatur der Parlamentsverordnung und der Regierungsverordnung (Art. 182 BV) decken sich, weshalb auch bewusst der gleiche Begriff verwendet worden ist. Ein Kriterium, wann das Parlament selbst als einfacher Gesetzgeber fungieren und wann es den Bundesrat zur Verordnungsgesetzgebung ermächtigen kann oder soll, gibt die Verfassung nicht.<sup>13</sup>

Mit der Aufnahme in die Verfassung ist die Parlamentsverordnung auch auf Bundesebene ihres stiefmütterlichen Daseins enthoben worden und hat

eine klare Aufwertung erfahren. Aufgrund von Artikel 164 Absatz 2 BV bedarf es weder strengerer noch weniger strenger Anforderungen an die Ermächtigung des Parlamentes zur Rechtsetzung als bei der Ermächtigung zur Regierungsverordnung. Diesbezügliche Anträge sind in den Verfassungskommissionen und im Plenum der Räte abgelehnt worden. Der Verfassung ist somit kein Anhaltspunkt zu entnehmen, dass das Parlament von der Parlamentsverordnung auch künftig nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen dürfe.

Das bedeutet nicht, dass die Parlamentsverordnung nun jeweils alternativ oder kumulativ neben der Regierungsverordnung für die parlamentarische Rechtsetzung zur Verfügung steht. Da alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Gesetzesform zu kleiden sind, darf die Parlamentsverordnung der Bundesversammlung nicht dazu dienen, diesen verpflichtenden Gehalt des Bundesgesetzes und das Bestimmtheitsgebot zu unter-spülen, um die Regelung heikler politischer Fragen sich selbst vorzubehalten und sie gleichzeitig auch dem Referendum zu entziehen. Wenn der Gesetzgeber seine verfassungsmässige Aufgabe erfüllt, wird somit im Bundesgesetz geregelt sein, was das Parlament aufgrund seiner Organ- und Sachkompetenz im Zeitpunkt seiner Beschlussfassung festlegen kann. Der Normalfall wird deshalb die Ermächtigung an den Bundesrat bleiben, das Gesetz zu konkretisieren. Das schliesst nicht aus, dass sich das Parlament wie bisher, über die Regelung eigener Organisationsfragen hinaus, in besonderen Fällen die Konkretisierung eines Gesetzes selbst vorbehält. Offen bleibt jedoch, ob die Parlamentsverordnung ihrer höheren Legitimation wegen in Zukunft dort zu grösserer Bedeutung gelangen könnte, wo heute erhebliche normative Steuerungsverluste festzustellen sind. Dies gilt vor allem für Bereiche, in denen sich das Bundesgesetz zur Regelung einer bestimmten Materie wenig eignet und deshalb der Regierung im Rahmen von Ermächtigungsnormen wie gehende Handlungsspielräume überlassen werden. Zu denken ist beispielsweise an die Formulierung von Leistungsaufträgen an die Regierung oder an die Beschlussform für die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung im Rahmen von NPM.<sup>14</sup>

#### **4 Zum Schluss: ein Blick auf die Delegationsfigur**

Die neue Ordnung der Erlassformen in Artikel 163 ff. der Bundesverfassung erachte ich insgesamt als gelungen. Artikel 164 Absatz 2 BV hat zwar Schwächen in der Systematik und der Formulierung. Aber es ist zweifellos möglich, diese Mängel durch Auslegung zu überwinden. Die Vereinfachung und die Veranschaulichung der Erlassformen ist ein echter Gewinn der Ver-

fassungsreform. Es ist m.E. vor allem als erheblicher Fortschritt zu werten, dass die Verfassung die legislativen Handlungsformen aufzeigt: nicht etwa der lehrbuchmässigen Vollständigkeit halber, sondern damit das differenzierte Handlungsinstrument, das dem Parlament zur Erfüllung seiner Funktionen zur Verfügung steht, offen gelegt ist.

Übergeordneter Gesichtspunkt bei der Wahl der geeigneten Handlungsform für die parlamentarische Steuerung der Gesetzgebung ist das Kriterium der Wichtigkeit. Die Wichtigkeit bleibt letztlich ein politischer Ermessens- und Wertungsentscheid, der rechtlich nicht überprüfbar ist. Es ist das Parlament als oberste Gewalt, dem die Aufgabe zukommt, diese Wertung in einem bestimmten – dem parlamentarischen – Verfahren wahrzunehmen. Wenn also nun fast flächendeckend in der Lehre gesagt wird, die neue Bundesverfassung habe den rein materiellen Gesetzesbegriff eingeführt, so kann dies jedenfalls nicht bedeuten, dass die Wichtigkeit eines Rechtsatzes neu unabhängig vom Verfahren der Gesetzgebung bestimmt werden könnte. Formeller und materieller Gesetzesbegriff fliessen in Artikel 164 BV zusammen.

Wenn das Parlament das Wichtige zu bestimmen hat, so bedeutet dies nicht, dass der Regierung nur noch die Regelung des weniger Wichtigen verbleibt. Demokratische Leitentscheidung und Konkretisierung können, je unter eigenem Aspekt, für die Öffentlichkeit wie für die Betroffenen gleich wichtig, u.U. sogar wichtiger sein. Im Umweltrecht beispielsweise ist dies offensichtlich.<sup>15</sup> Aber der Legitimations- und Steuerungsgehalt ist ein anderer. Parlament und Regierung erfüllen dabei unterschiedliche und eigenständige Funktionen. Der Gesetzgeber kann seiner verfassungsmässigen Pflicht, die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form des Bundesgesetzes zu erlassen, auf zwei Arten nachkommen: entweder er regelt eine Materie abschliessend, d. h. so bestimmt, dass dem Verordnungsgesetzgeber nur noch die – weitgehend problemlose – Konkretisierung des Vorgegebenen verbleibt, oder der formelle Gesetzgeber beschränkt sich, was je nach Sachbereich sinnvoll sein oder sich sogar aufdrängen kann, auf die Regelung von Grundzügen und überlässt damit in an sich wichtigen Fragen dem Verordnungsgesetzgeber einen breiteren Handlungsspielraum. Ist eine bestimmtere gesetzliche Regelung nicht möglich, dann soll der Gesetzgeber aber aus Transparenzgründen verpflichtet sein, diesen Regelungsverzicht im Rahmen einer Delegationsklausel offen zu legen. Er gibt damit grünes Licht für die Aktualisierung der Norm entweder durch den Verordnungsgesetzgeber oder durch die rechtsanwendenden Behörden.<sup>16</sup> Ist der Verordnungsgesetzgeber zuständig, ergibt sich aus dem Wichtigkeitsgrundsatz,

dass das Parlament dem Bundesrat Leitplanken und die massgeblichen Kriterien – also nicht nur das «was», sondern auch das «wie» – für den Erlass der Verordnung vorgeben muss. Die Beibehaltung der Delegationsfigur in Artikel 164 Absatz 2 und Artikel 182 BV ist deshalb m.E. ein zentraler Ausfluss des Wichtigkeitsgrundsatzes. Mit diesem Grundsatz ist es weder aus demokratischen noch aus rechtsstaatlichen Gründen vereinbar, dem Bundesrat eine umfassende selbstständige Verordnungskompetenz einzuräumen und diese Kompetenz einfach dort beginnen zu lassen, wo der formelle Gesetzgeber ausdrücklich oder stillschweigend auf eine Legiferierung verzichtet hat (Expertenbericht, BBl 1996 II 448 f.). Eine solche aus dem so genannten materiellen Gesetzesbegriff abgeleitete «logische» Lösung würde dem Bundesrat einen übermässigen Spielraum bei der Beurteilung der Wichtigkeit und der Eignung der Exekutive für eine Regelung überlassen und die Bedeutung des Parlamentes als Gesetzgeber noch weiter schwächen. Das Festhalten an der Delegationsklausel beruht deshalb durchaus auf der nüchternen Erkenntnis, dass es eine Brücke braucht zwischen dem verfassungsrechtlichen Ziel der Regelung aller wichtigen Rechtsätze im Gesetz und der politischen Realität des Gesetzgebungsverfahrens, bei dem der Zwang zum Konsens und der Referendumsdruck das Parlament nicht selten dazu verleiten, in Formelkompromisse zu flüchten und der Regelung des Wichtigen in allzu offenen Normen auszuweichen.<sup>17</sup>

Die Neuordnung der Erlassformen, unter Einschluss der Delegationsfrage, entspricht im Ganzen durchaus einem realistischen verfassungspolitischen Bild des Gesetzgebers und der Kräfte, die ihn prägen.

#### Anmerkungen

- \* Meiner Assistentin, lic.iur. Rahel Mischler, danke ich bestens für die wertvollen Vor- und Nachbereitungen bei der Erstellung dieses Beitrages.
- 1 Dadurch sollte nach Ansicht der Expertenkommission Transparenz in den Zuständigkeiten geschaffen und gleichzeitig verhindert werden, dass wichtige Fragen der parlamentarischen wie auch der direktdemokratischen Mitwirkung entzogen werden (vgl. Expertenbericht BBl 1996 II, 447 ff.).
- 2 Insbesondere wurde auf den allgemein verbindlichen Bundesbeschluss verzichtet. Seine Funktion sollte vom Bundesgesetz übernommen werden, sowohl bei der dringlichen wie auch bei der befristeten Gesetzgebung, nicht jedoch beim bisherigen nicht-referendumspflichtigen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss (Parlamentsverordnung). Dafür war – auf Stufe des GVG – der Beschluss der Bundesversammlung vorgesehen (vgl. Expertenbericht, BBl 1996 II 454 u. 457).
- 3 Nach Ansicht der Expertenkommission ist die Leistungsfähigkeit des Gesetzes beschränkt. Der moderne Staat müsse mit einer Vielzahl von Steuerungsmitteln agieren können. Abhilfe schaffen sollten u.a. zwei neue Instrumente, nämlich der Grundsatzbeschluss und der Auftrag, denen Verfassungsrang zuteil würde (vgl. Expertenbericht, BBl 1996 II 459 ff. und 464 ff.).
- 4 So wurden auf Verfassungsstufe – nach dem Vorbild der bernischen Bundesverfassung (Art. 69 KV) – exemplifikativ Bereiche hervorgehoben, die als wichtig resp. grundlegend zu gelten haben und deshalb der Regelung durch Bundesgesetz bedürfen – unter Verzicht auf einen Kriterienkatalog auf Gesetzesstufe. Auf die Delegationsfigur wollten die Staatspolitischen Kommissionen ebenfalls verzichten, allerdings sollte die Bestimmung

- gestrichen werden, wonach der Bundesrat die unwichtigen Rechtsnormen zu erlassen habe (Zusatzbericht vom 6. März 1997, BBl 1997 III 278 ff.).
- 5 Das System der Erlassformen findet analog auch Anwendung auf die Beschlüsse der Vereinigten Bundesversammlung. Aufgrund ihrer Kompetenzen (Art. 157 BV) kommt als Erlassform für die Vereinigte Bundesversammlung nur der einfache Bundesbeschluss in Frage (vgl. Sägesser 1998, 678). Hingegen kann sie auch andere Arten von Beschlüssen fassen.
  - 6 Abschliessend ist die Regelung im Sinne der zur Verfügung stehenden Erlassformen. Es gibt allerdings Sonderfälle, die eine analoge Anwendung erfordern. Gewissermassen aus diesem System fällt der höherrangige verfassungsändernde Bundesbeschluss. Siehe dazu das nachfolgende Referat von Pascal Mahon.
  - 7 Vgl. die Kritik von Müller (2000, 251f.) und Beusch (2000, 238). Der Begriff wurde jedoch dem bisherigen Artikel 4 GVG sowie auch dem Revisionsvorschlag der Expertenkommission Müller entnommen (Expertenbericht, BBl 1996 II 456 ff.).
  - 8 Dies sowohl in der Verfassungskommission wie auch im Parlament: Nach dem Antrag von Nationalrat Fischer-Seengen hat sich die grosse Kammer für den Begriff «Parlamentsverordnung» entschieden (Amtl. Bull. NR 1998, 73 ff.), während sich der Ständerat dagegen ausgesprochen hat (Amtl. Bull. SR 1998, 191). Für die Bezeichnung «Verordnung» sprach, dass die Verordnungen auf Verfassungsstufe nicht nach dem Absender bezeichnet werden. Zudem wird der Begriff «Parlament» auf Verfassungsstufe nicht verwendet, ausgenommen im Zusammenhang mit den Parlamentsdiensten.
  - 9 Die Formulierung in Artikel 69 der bernischen Kantonsverfassung ist sichtlich besser gelungen (vgl. Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, 432; Josi 2000, 132 ff.).
  - 10 Ein Bundesbeschluss eigener Ordnung ist daher der Bundesbeschluss auf Änderung der Bundesverfassung und der Genehmigungsbeschluss zu Staatsverträgen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV).
  - 11 So z.B. die Gewährleistung der Kantonsverfassungen, Art. 172 Abs. 2 BV, Genehmigung der Verträge der Kantone Art. 172 Abs. 3 BV; Dringlichkeitserklärung Art. 165 Abs. 1 BV; Entscheidung über die Gültigkeit zustande gekommener Volksinitiativen Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV, Begnadigungen Art. 173 Abs. 1 Bst. k BV (weitere Beispiele bei Müller 2000, 255). Ein neues Beispiel bildet der Bundesbeschluss über eine Defizitgarantie zu Gunsten der Landesausstellung 2002 (vgl. BBl 2000 2100).
  - 12 So hat der Bundesrat selbst mit seinem Gegenvorschlag zur EU-Beitrittsinitiative (BBl 1999 IV 3830 ff.) ein Musterbeispiel im Bereich der Aussenpolitik für die Bedeutung des einfachen Bundesbeschlusses geliefert.
  - 13 In den Kantonen ist die Parlamentsverordnung eine durchaus gängige und akzeptierte Rechtsform (teilweise, wie im Kanton Bern, als Dekret bezeichnet). Solche Kantonsratsverordnungen finden beispielsweise im Kanton Solothurn Anwendung bei der Umsetzung von Bundesrecht, wenn es sich nicht um grundlegende Bestimmungen handelt (Art. 71 KV).
  - 14 Oder könnte die Parlamentsverordnung nicht – analog zu den Kantonen – zur geeigneten Erlassform werden für die Umsetzung von internationalem Recht, wo wenig gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum besteht, wenn sich die entsprechende Ermächtigung aus einem dem Staatsvertragsreferendum unterliegenden Genehmigungsbeschluss ergibt (wobei Art. 164 Abs. 2 BV entsprechend noch ergänzt, also punktuell revidiert werden müsste)?
  - 15 Dies veranschaulicht beispielsweise auf eindrückliche Weise die Beziehung zwischen Art. 13–15 USG (unbestrittener Grundsatz der Festsetzung von Immissionsgrenzwerten) und der entsprechenden, oft kontroversen Konkretisierung dieser Werte in der Lärmschutzverordnung.
  - 16 Es ist der Entscheid des Gesetzgebers zu bestimmen, wer die weitere Konkretisierung der Norm vorzunehmen hat. Dies kann in bestimmten Fällen beispielsweise der Richter und gerade nicht der Verordnungsgeber sein. Das klassische Beispiel dafür ist sicher Art. 1 Abs. 2 ZGB. Eine solche Verordnungsfeindlichkeit gilt für weite Teile des Zivil-, Straf- und Prozessrechts. Die Regierung ist also keineswegs frei, alle offenen Fragen des Gesetzes auf dem Verordnungsweg zu konkretisieren.
  - 17 Die Expertenkommission, die ja den Verzicht auf die Delegationsklausel vorgeschlagen hat, zeigt die Widersprüchlichkeit ihrer vorgeschlagenen Lösung selbst auf, wenn sie in bestimmten, gerade wichtigen Fällen nach wie vor davon ausgeht, dass es Delegationen an den Bundesrat braucht (Expertenbericht, BBl 1996 II 448, 452). Bei einem Verzicht auf die Delegationsklausel würde es in der Kompetenz des Bundesrates liegen zu bestimmen, ob er andernfalls eine im Gesetz nicht geregelte Frage als verordnungsfähig (nicht wichtig im Sinne von Art. 164 BV) betrachtet oder ob er eine Gesetzesergänzung beantragen soll. Dies würde auch das Bundesgericht im Rahmen der akzessorischen Normenkontrolle vor sehr heikle politische Wertungsfragen stellen. Schliesslich könnte der Delegations-

verzicht auch zu einem Regelungsnotstand führen, wenn sich nämlich der Bundesrat in einer wichtigen Frage als unzuständig betrachtet und die von ihm beantragte Gesetzesänderung im Parlament keine parlamentarische Mehrheit findet oder in einem Referendum verworfen würde (Beispiel: neues Ausländergesetz).

#### Literatur

- Aubert, Jean François, 1995, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II.
- Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, 2000, Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'Etat.
- Beusch, Michael, 2000, Der Gesetzesbegriff der neuen Bundesverfassung, in: Thomas Gächter/Martin Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente der «nachgeführten» Bundesverfassung, S. 227–250.
- Cottier, Thomas, 1991, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 2. Auflage.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 1998, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2000, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Supplement zur 4. Auflage.
- Josi, Peter, 2000, Das Legalitätsprinzip in der bernischen Verfassung: Insbesondere die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen (Art. 69 KV BE), in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, S. 123–158.
- Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), 1995, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts.
- Müller, Georg, 2000, Formen der Rechtssetzung, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1999, S. 249–266.
- Müller, Georg, 1999, Elemente einer Rechtssetzungslehre.
- Rhinow, René, 1979, Rechtsetzung und Methodik: rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung.
- Sägesser, Thomas, 1998, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, Aktuelle Juristische Praxis AJP, 6/98, S. 677–686.

#### Zusammenfassung

*Die Entscheidungszuständigkeiten des Parlaments haben unterschiedliche Verbindlichkeit und politische Wirkung. Die neue BV bestimmt die legislatorischen Handlungsformen, in denen das Parlament seine Zuständigkeiten konkretisieren soll, nach dem Kriterium der Wichtigkeit und verbindet dieses mit der Referendumsfähigkeit und der Rechtssatznatur, also der Allgemeingültigkeit und Abstraktheit der Norm.*

*Die Rechtssatzbindung bedeutet nun nicht, dass Bundesgesetze bloss rechtsetzende Bestimmungen enthalten dürfen. Da die nBV keine Legaldefinition des Rechtssatzes enthält, soll in diesem Punkt das Parlamentsgesetz Klarheit schaffen: Danach wären Bundesgesetze Gefässe für Bestimmungen, die auf Dauer angelegte, stabile und möglichst bestimmte Ordnungen und Steuerungen künftigen Geschehens bezwecken.*

*Erst auf einer solchen Grundlage erhält insbesondere der einfache Bundesbeschluss seine politische Steuerungsfunktion, etwa Behörden auf Grundsätze oder Ziele zu verpflichten. Das Festhalten an der Delegationsfigur (Art. 164 Abs. 2 und 182 Abs. 1 nBV) verhindert, dass der Bundesrat umfassend selbstständige Verordnungskompetenzen erhält, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich oder stillschweigend auf das Legiferieren verzichtet hat.*