

# JAAC 58.1

Bundesamt für Justiz, 18. Dezember 1992

---

## *Réforme du gouvernement.*

*Art. 95, 102-104 Cst.*

*- La Constitution fédérale ne fixe pas de manière obligatoire le nombre des départements.*

*- Mesure dans laquelle le législateur, en s'en tenant au cadre de la constitution actuelle, peut autoriser le Conseil fédéral à déléguer l'organisation des départements à chacun de leurs chefs respectifs ou conférer à ceux-ci mêmes la compétence en matière d'organisation.*

*- Tâches et pouvoirs que le législateur, en s'en tenant au cadre de la constitution actuelle, peut déléguer à des secrétaires d'Etat ou permettre au Conseil fédéral ou aux chefs de départements de déléguer à des secrétaires d'Etat. Conditions auxquelles un secrétaire d'Etat peut représenter un chef de département au sein du Conseil fédéral, au Parlement et vis-à-vis de l'extérieur.*

*Art. 121 al. 1 et 3 Cst.*

*- Limites de l'admissibilité de révisions dites par «paquets».*

---

## *Regierungsreform.*

*Art. 95, 102-104 BV.*

*- Die Bundesverfassung legt die Anzahl der Departemente nicht verbindlich fest.*

*- Umfang, in welchem der Gesetzgeber im Rahmen der geltenden Verfassung den Bundesrat ermächtigen kann, die Organisation der Departemente an den betreffenden Departementvorsteher zu delegieren, bzw. diesem selbst die Organisationskompetenz übertragen kann.*

**- Aufgaben und Kompetenzen, welche der Gesetzgeber im Rahmen der geltenden Verfassung an Staatssekretäre delegieren, bzw. vom Bundesrat oder vom Departementsvorsteher delegieren lassen kann. Voraussetzungen der Vertretung eines Departementsvorstehers durch einen Staatssekretär im Bundesratskollegium, im Parlament sowie gegen aussen.**

**Art. 121 Abs. 1 und 3 BV.**

**- Grenzen der Zulässigkeit von sogenannten Paketrevisionen.**

---

**Riforma del Governo.**

**Art. 95, 102-104 Cost.**

**- La Costituzione federale non fissa in modo vincolante il numero dei dipartimenti.**

**- Portata entro cui il legislatore, nell'ambito della Costituzione vigente, può autorizzare il Consiglio federale a delegare l'organizzazione dei dipartimenti al capo del dipartimento pertinente, risp. può conferire al capo stesso del dipartimento la competenza in materia di organizzazione.**

**- Compiti e competenze che il legislatore, nell'ambito della Costituzione vigente, può delegare, risp. può far delegare dal Consiglio federale e dal capo del dipartimento pertinente a segretari di Stato. Condizioni per la rappresentanza di un capo di dipartimento in Consiglio federale in quanto collegio, in Parlamento nonché verso terzi da parte di un segretario di Stato.**

**Art. 121 cpv. 1 e 3 Cost.**

**- Limiti dell'ammissibilità delle revisioni così dette «pacchetto».**

---

Im Rahmen der Arbeiten zur Regierungsreform wurden dem Bundesamt für Justiz (BJ) folgende Fragen gestellt:

1. Wie weit wird die Departementszahl durch die Verfassung verbindlich festgelegt? Ist es beispielsweise möglich, zwei Departemente pro Bundesratsmitglied vorzusehen?
2. Wie weit ist eine Delegation der bundesrätlichen Leitungskompetenzen an die Verwaltung ohne Verfassungsrevision möglich?
  - a. Wie weit kann der Gesetzgeber im Rahmen der geltenden Verfassung den Bundesrat ermächtigen, die Organisation der Departemente an den betreffenden Departementsvorsteher zu delegieren beziehungsweise diesem selbst die Organisationskompetenz zu übertragen?

- b. Welche Aufgaben und Kompetenzen kann der Gesetzgeber im Rahmen der geltenden Verfassung an Staatssekretäre delegieren beziehungsweise vom Bundesrat oder vom Departementsvorsteher delegieren lassen? Inwiefern kann ein Staatssekretär insbesondere den Departementsvorsteher im Bundesratskollegium und im Parlament sowie gegen aussen vertreten?
3. Wie weit besteht die Möglichkeit, einen überarbeiteten organisatorischen Teil der Bundesverfassung als eine Vorlage zur Abstimmung zu bringen (Paketrevision)?

## A. Zu Frage 1

### 1. Allgemeines

a. Die Basis für die Schaffung von Departementen als Organisationseinheiten bei der Regierungstätigkeit bildet Art. 103 Abs. 1 BV: «Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus».

b. Die Frage, ob die Anzahl der Departemente die Anzahl der Bundesräte übersteigen könne, so dass allen oder einzelnen Bundesräten mehrere Departemente zur Verwaltung zugewiesen werden könnten, wurde soweit ersichtlich seit 1848 bis in die jüngste Zeit hinein weder in der Lehre noch in der politischen Diskussion erörtert. Der einzige Hinweis zu dieser Frage findet sich im KOMMENTAR BV[1], wo die Meinung vertreten wird, die Verfassung lasse es zu, dass der Gesetzgeber mehr als sieben Departemente einrichte und einzelne Mitglieder des Bundesrates mehr als einem Departement vorstehen lasse.

### 2. Zu den Materialien

a. Die Materialien zu Art. 103 Abs. 1 BV sind in der zur Diskussion stehenden Frage nicht sehr ergiebig. Die Idee der Regelung, nämlich die Verknüpfung des Kollegialprinzips mit dem Departementalprinzip, basiert im wesentlichen auf Art. 79 des ersten «Entwurfs einer Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft» von 1832 beziehungsweise auf Art. 74 des zweiten «Entwurfs einer Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft» von 1833[2]. Für einen Landammann und vier Bundesräte waren vier in der Verfassung ausdrücklich bezeichnete Departemente vorgesehen. Der Berichterstatter des ersten Entwurfes, Pellegrino Rossi, stellte sich auf den Standpunkt, dass mit den Departementen «des Äusseren, des Innern, des Militärs und der Finanzen»[3] die möglichen Aufgaben des Bundes vollständig erfasst seien («Les affaires fédérales se partagent naturellement en quatre départements: l'extérieur, l'intérieur, le militaire et les finances.»)[4] Der Entwurf der Tagsatzungskommission von 1847[5] verzichtete auf die ausdrückliche Nennung der einzelnen Departemente in der Verfassung und ging davon aus, dass eine Aufzählung auf der Ebene des Gesetzes erfolgen solle[6]. Der Kommissionsentwurf zu dieser Bestimmung wurde von der

Tagsatzung als Art. 91 übernommen; er hatte folgenden Wortlaut: «Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Die Einteilung hat aber einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern; der jeweilige Entscheid geht von dem Bundesrate als Behörde aus.»<sup>[7]</sup> Dem Wortsinn nach geht aus der Bestimmung hervor, dass jedem Bundesrat, anders als noch 1832/33, ein Departement zuzuteilen war. Da die Tagsatzung selbst zudem die Anzahl der Bundesräte von den vorgeschlagenen fünf auf sieben erhöhte<sup>[8]</sup>, wurde damit implizit und ohne besondere Diskussion die minimale Anzahl der Departemente auf sieben erhöht. Die Bestimmung wurde 1874 als Art. 103 ohne Diskussion in die neue Bundesverfassung übernommen<sup>[9]</sup> und 1914 im Zusammenhang mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Abs. 2 und 3 ergänzt<sup>[10]</sup>.

**b.** DÜRSTELER nimmt wohl mit Recht an, dass 1848 das Fehlen einer Diskussion der Bestimmung über die Departementszuweisung darauf zurückzuführen war, dass der Gedanke der Strukturierung der Verwaltung in Departemente bloss die Wiederholung dessen bedeutete, was in den Kantonen bereits geläufig war<sup>[11]</sup>. In diesen war im übrigen bereits damals (ebenso wie heute) die Anzahl der Departemente beziehungsweise Direktionen nicht durchwegs identisch mit der Zahl der Regierungsmitglieder<sup>[12]</sup>. Dieser entstehungsgeschichtliche Hintergrund sowie die Tatsache, dass die Departementszahl ohne Diskussion der Zahl der Bundesräte angepasst wurde, unterstützt die Auffassung EICHENBERGERS<sup>[13]</sup>, dass zwar jedem Bundesrat ein Departement zur Leitung zusteht, dass aber der Gesetzgeber die Möglichkeit erhält, die Departementszahl zu erhöhen und einem, mehreren oder allen Bundesräten mehr als ein Departement zuzuweisen.

### 3. Zum Wortlaut

Der Wortlaut von Art. 103 Abs. 1 BV sagt aus, dass die Geschäfte des Bundesrates «nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder» verteilt werden. Er setzt also eine Verwaltungsstruktur voraus, die jedem Mitglied des

Rates mindestens ein Departement zuweist. Er lässt es implizite aber auch zu, dass jedem Mitglied mehrere Departemente zugewiesen werden: «nach Departementen» enthält keine Festlegung über deren höchstzulässige Anzahl.

#### 4. Schlussfolgerung

Weder die Entstehungsgeschichte noch der Wortlaut von Art. 103 Abs. 1 BV geben Hinweise darauf, dass diese Verfassungsnorm die Anzahl der Departemente auf sieben beschränkt. Es steht dem Gesetzgeber mithin frei, die Zahl der Departemente auf über sieben zu erhöhen.

### B. Zu Frage 2

#### I. Allgemeines

##### 1. Funktionen des Bundesrates

Art. 95 BV bezeichnet den Bundesrat als «oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft» und charakterisiert ihn damit als die *Regierung* des Bundes[14]. Ihre Aufgabe ist nach traditioneller Auffassung im Grundsatz eine zweifache: Sie ist ein *staatsleitendes Organ* und die hierarchische *Spitze der Verwaltung*[15]. Diese *doppelte Aufgabenstellung*[16] des Bundesrates wird in der neueren Lehre in der eigentlichen *Regierungsfunktion* zusammengefasst[17], deren Inhalt[18] (Beurteilen der Lage, Integrieren, Planen, Initiieren und Koordinieren staatlicher Tätigkeit sowie Repräsentieren des Staates) in verschiedenen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen umschrieben wird.

##### 2. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

**a.** Es fällt auf, dass sich die Bundesverfassung zur Organisation der *Verwaltung* nur indirekt und punktuell äussert[19]. Art. 103 Abs. 1 und 2 BV sowie Art. 104 BV setzen eine Gliederung der Verwaltung in Departemente voraus und regeln die Verbindung des Kollegialprinzips mit dem Departementalprinzip[20], Art. 102 Ziff. 12, 14 und 15 BV legen fest, dass eine Bundesverwaltung einzurichten ist und dass sie gesamthaft der Aufsicht des Bundesrates untersteht[21]. Art. 85 Ziff. 1 BV erklärt die eidgenössischen Räte zuständig für die gesetzliche Organisation und die Wahlart der «Bundesbehörden»[22], Art. 85 Ziff. 11 BV unterstellt die Verwaltung der Oberaufsicht der Räte[23], und Art. 85 Ziff. 3 BV[24] erklärt sie zuständig für «Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der Bundeskanzlei» sowie die «Errichtung bleibender Beamten und die Errichtung ihrer Gehalte».

**b.** Die herrschende Lehre nimmt an, dass die Bundesverfassung sowohl den *Gesetzgeber* (gestützt auf Art. 85 Ziff. 1-3 BV) als auch den *Bundesrat* (Art. 102 Ziff. 12, 14 und 15 BV) beauftragt, die für die Verwaltungsorganisation

notwendigen Bestimmungen zu erlassen[25]. Dass dies auf dem Wege der ordentlichen Rechtsetzung zu geschehen hat, ist anerkannt[26]. Insofern kommen in den Schranken der erwähnten materiellen Vorgaben der Bundesverfassung für die Regelung der Verwaltungsorganisation die heute anerkannten Grundsätze der Gesetzgebung, der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen sowie der Delegation von Vollzugs- oder Verfügungskompetenzen zur Anwendung. Diese Grundsätze sind demnach auch bei einer allfälligen Übertragung von Rechtsetzungs- und Vollzugsaufgaben im Rahmen der angestrebten Regierungsreform zu beachten.

### 3. Delegation von Rechtsetzungskompetenzen

**a.** Die Bundesverfassung erwähnt die Möglichkeit der Rechtsetzungsdelegation nicht ausdrücklich. Ihre Verfassungsmässigkeit wurde daher von einem Teil der Lehre insbesondere mit der Begründung bestritten, dass sie den Bedürfnissen demokratischer Legitimation für die Gesetzgebung und dem Grundsatz der Gewaltenteilung widerspreche[27]. Die heutige Praxis und die heute herrschende Lehre betrachten sie (mit unterschiedlichen Begründungen) im Grundsatz als zulässig[28].

**b.** Die Zulässigkeit der Rechtsetzungsdelegation wird heute in Praxis und Lehre im wesentlichen von vier Bedingungen abhängig gemacht[29]:

- Die Delegation ist nur zulässig, wenn sie nicht - ausdrücklich oder stillschweigend - von der Verfassung beziehungsweise der Rechtsordnung ausgeschlossen wird.
- Die Delegationsnorm muss selbst - mit Ausnahme der Subdelegation - in einem dem Referendum unterstellten Erlass enthalten sein.
- Die Delegation muss sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken.
- Die Grundzüge der Regelung müssen im delegierenden (formellen) Gesetz selbst enthalten sein.

**c.** Diese vier Bedingungen sind vom Bundesgericht als Grundsätze für die Zulässigkeit der Rechtsetzungsdelegation auf kantonaler (und kommunaler) Ebene entwickelt worden. Sie werden heute aber auch im Zuständigkeitsbereich des Bundes für die Rechtsetzungsdelegation auf der Ebene des Gesetzes und der Verordnung als massgebend betrachtet[30], obschon das geltende (insbesondere ältere) Verordnungsrecht sie nicht immer beachtet[31].

**d.** Noch wenig geklärt ist, ob ähnliche Grundsätze bei der Umsetzung des Verfassungsrechtes durch den Gesetzgeber zur Anwendung kommen. Soweit die Bundesverfassung generelle Rechtsetzungsaufträge erteilt, ergibt sich eine Einschränkung des gesetzgeberischen Ermessens nur aus der Verfassung selbst, so etwa aus ausdrücklichen oder stillschweigenden Delegationsverboten, aus der Kompetenzordnung oder aus den Grundrechten. In bezug auf das Organisationsrecht nimmt die Lehre an, dass Art. 85 Ziff. 1 und 3 BV verfassungsmässige Delegationsschranken für den Gesetzgeber enthalte: Sowohl die Organisation und die Wahl der Bundesbehörden als auch

die Festlegung ihrer Besoldung kann der Gesetzgeber nicht delegieren[32]. Als «Bundesbehörden» im Sinne dieser Regelung sind die im zweiten Abschnitt der Bundesverfassung verankerten Behörden, also Nationalrat, Ständerat, Bundesrat, der Bundeskanzler und das Bundesgericht zu betrachten[33]. Problematisch ist dagegen der zweite Satz von Art. 85 Ziff. 3 BV. Von der Formulierung und der Satzstellung her könnte geschlossen werden, dass auch für die «Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte» ein formelles Delegationsverbot bestehe. AUBERT bezeichnet ein solches Delegationsverbot mit Recht als illusorisch[34]. Aus dem System von Art. 85 BV und der langjährigen Delegationspraxis des Gesetzgebers muss geschlossen werden, dass der Satz lediglich einen Aspekt der Budgetkompetenz (Art. 85 Ziff. 10 BV) und der Verwaltungsoberaufsicht (Art. 85 Ziff. 11 BV) des Parlamentes konkretisiert. Er hat im Grunde keine selbständige Bedeutung[35] und ist somit nicht als Delegationsverbot zu betrachten.

#### 4. Delegation von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen

a. Bis zur Verfassungsrevision von 1914 schloss der Wortsinn von Art. 103 BV eine Delegation von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen ausdrücklich aus[36]. In der heute geltenden Fassung lautet Art. 103 Abs. 2 BV aber: «Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechtes zur Erledigung überwiesen werden.»[37]. Die grundsätzliche Zulässigkeit der Delegation von Vollzugs- und Verfügungsbefugnissen durch den Gesetzgeber wurde damit bestätigt. Durch Art. 23 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 11. Juni 1928 über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege[38] wurde der sogenannte Delegationsautomatismus begründet[39]. Die Regelung von 1928 wurde 1969 im Grundsatz bestätigt[40]. Die Revision brachte aber insofern eine wesentliche Änderung, als das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege[41] für die Umschreibung der Gegenstände, welche der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen sollten, von der Aufzählung zur Generalklausel übergang[42]. Unklarheiten entstanden dann mit der Revision des VwOG 1978[43]. Art. 23 alt VwOG wurde durch Art. 61 Abs. 2 VwOG[44] ersetzt, wobei dem neuen Wortlaut kein Hinweis auf den Delegationsautomatismus mehr entnommen werden konnte. Sowohl der Bundesrat als auch die Räte gingen offenbar stillschweigend von der Annahme aus, dass die Delegation dort, wo sie eingeführt war, bestehen bleiben sollte, da ja die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegenden Materien im OG unverändert belassen wurden und nie von einer wesentlichen Umgestaltung der Beschwerdewege die Rede war. Für neue Bereiche sollte dagegen die Zuständigkeitsregelung von Art. 61 Abs. 1 und 2 VwOG auf dem Verordnungswege geregelt werden können. Da ein grosser Teil der älteren Gesetzgebung nach wie vor den Bundesrat als verfügende Behörde nennt und mit dem Wegfall der formellgesetzlichen Delegation in Art. 23 alt VwOG

gewisse Zweifel an der jeweiligen Zuständigkeit aufkamen, wurde mit der letzten Revision des OG der Delegationsautomatismus durch die Einfügung von Art. 42 Abs. 1<sup>bis</sup> VwOG formell wieder eingeführt[45].

**b.** Keine besonderen Probleme stellt dagegen die Weiterdelegation bestimmter Aufgaben, soweit es sich um die faktische Leistung von Arbeiten handelt: der Beauftragte handelt bei der Erfüllung dieser Aufgaben gegenüber Dritten nicht selbständig und die diesen gegenüber rechtswirksamen Verfügungen werden formell nicht vom Beauftragten getroffen[46]. Von der eigentlichen Kompetenzdelegation zu unterscheiden ist im weiteren die Delegation der Unterschriftsberechtigung: Der durch Delegation zur Unterschrift Berechtigte handelt nicht in eigener Kompetenz und in eigenem Namen, sondern als Vertreter und im Namen des Delegierenden[47].

**c.** Das Thema der Delegation von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen fand als Rechtsfrage in der Lehre bis heute wenig Beachtung[48] und die Auffassungen dazu sind uneinheitlich: Eine restriktive Auffassung über die Zulässigkeit einer Delegation solcher Kompetenzen vertreten IMBODEN/RHINOW[49]. Die Autoren mildern ihre strikte Auffassung lediglich mit dem Hinweis, es sei denkbar, «dass eine im Gesetz enthaltene Amtsbezeichnung nicht spezifisch verwendet wird. So kann die Spitzenbehörde der Verwaltungshierarchie für die gesamte Verwaltungshierarchie genannt sein (vgl. ZBl 1964, S. 79 ff.)»[50] RHINOW/KRÄHENMANN halten diese Konzeption aufrecht, präzisieren aber wie folgt: «... Die massgebliche Rechtsgrundlage kann jedoch die zuständige Behörde ermächtigen, ihre Verwaltungsbefugnisse zu delegieren (vgl. BGE 110 Ib 301: Art. 11 HFG; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1986, S. 505).»[51] Eine ebenso restriktive Haltung vertritt GRISEL, allerdings ohne besondere Begründung[52]. Etwas differenziertere Vorschläge macht SCHMUCKI-HENGARTNER, die davon ausgeht, dass die Festlegung der Zuständigkeitsordnung Sache des Gesetzgebers sei[53], dass aber im Rahmen der Regeln über die Rechtsetzungsdelegation weiterdelegiert werden könne[54]. KNAPP geht ebenfalls davon aus, dass eine Behörde grundsätzlich nicht auf die ihr zugewiesenen Kompetenzen verzichten kann[55], dass aber Entscheidungskompetenzen aufgrund einer ausdrücklichen Ermächtigung des Gesetzgebers an nachgeordnete Instanzen weiterdelegiert werden können[56]. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu diesen Fragen ist bis jetzt uneinheitlich[57]. Auch die Praxis des Bundesgesetzgebers ist nicht einheitlich: Einige Bundesgesetze schliessen eine Delegation von Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen mit unterschiedlichem Wortlaut und unterschiedlicher Rechtsetzungstechnik ausdrücklich oder implizit aus[58]. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Delegation von Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen immer dann zulässig ist, wenn sie nicht ausdrücklich untersagt ist. Eine weitere Kategorie von Regelungen sieht dagegen die Delegation beziehungsweise Subdelegation von Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen ausdrücklich vor[59], was als generelles Delegationsverbot mit Erlaubnisvorbehalt gewertet werden könnte. Andere Gesetze wiederum äussern sich zur Zulässigkeit der Delegation von Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen nicht ausdrücklich. Die Praxis des Bundesrates schliesslich hat diese Delegation in weitem Rahmen zugelassen[60]. Ein Beispiel für die Kriterien und Grenzen der Delegation

von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen geben Art. 2 Bst. c Abs. 1 VwOG («Der Bundesrat erfüllt die ihm übertragenen Aufgaben, indem er ... wichtige Vollziehungsobliegenheiten selber wahrnimmt.») in Verbindung mit Art. 5 VwOG («Der Bundesrat nimmt selbst Verwaltungshandlungen nur vor, soweit Rechtssätze oder pflichtgemässes Ermessen es ihm auferlegen.»). Es ist aber in diesem Zusammenhang auch auf Art. 61 VwOG hinzuweisen, der den Bundesrat zur weitgehenden Delegation von Entscheidungs- und Verfügungsbefugnissen ermächtigt, der aber von der Lehre bisher wenig beachtet wurde.

## II. Delegierbarkeit von Regierungsfunktionen

### 1. Grundsatz

Geht man von der weiten Umschreibung der Regierungsfunktion in Ziff. C/I/1 oben aus, versteht es sich, dass das von der Verfassung als Regierung eingesetzte Gremium diese Funktionen nicht allein erfüllen kann, sondern einen wesentlichen Teil davon an die von der Verfassung als Hilfsorgan ebenfalls vorgesehene Verwaltung<sup>[61]</sup> delegieren muss.

### 2. Verfassungsrechtliche Grenzen

**a.** Die Verfassung umschreibt den Bundesrat in Art. 95 BV als geschlossenes Gremium mit vorgegebener Mitgliederzahl und legt einige Grundsätze für die Entscheidfällung fest, so etwa Art. 98 BV (Vorsitz), Art. 100 BV (Quorum für Beschlüsse), Art. 103 BV (Entscheidfällung und Delegation) und Art. 104 (Beizug von Sachkundigen). Diese Bestimmungen zeigen bis zu einem gewissen Grade die Grenzen einer Delegation auf: Das Gremium als solches ist von der Verfassung fest vorgegeben und kann nicht durch (antrags- und stimmberechtigte) ad hoc Teilnehmer ergänzt werden. Gültige Beschlüsse können nur bei Anwesenheit von mindestens vier Bundesräten gefasst werden. Die Teilnahme an der eigentlichen Entscheidfällung ist nicht delegierbar. Ebenfalls ausgeschlossen wird damit eine Stellvertretung in der Sitzung<sup>[62]</sup>.

**b.** Art. 103 Abs. 2 BV gibt nun aber dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit, für «bestimmte Geschäfte» Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse des Bundesrates an die Departemente beziehungsweise an die Verwaltung zu delegieren. Bei der Wahrnehmung dieser Kompetenzen hat der Gesetzgeber seinerseits in Anwendung der Grundsätze der Rechtssetzungsdelegation<sup>[63]</sup> grundsätzlich die Möglichkeit, den Entscheid über die Delegation von Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen in bestimmten Gebieten an den Bundesrat zu delegieren und diesem gegebenenfalls eine Weiterdelegation zu gestatten. Eine wichtige verfassungsmässige Beschränkung solcher Delegationen ergibt sich aber aus dem Terminus «bestimmte Geschäfte». Die Materialien sind zwar zu diesem Punkt nicht sehr ergiebig<sup>[64]</sup>, doch wurde immerhin auf die Doppelfunktion von Art. 103 Abs. 2 BV hingewiesen: Die Bestimmung sollte von Anfang an neben der Eröffnung des Rechtsweges an das neu geschaffene Verwaltungsgericht im Interesse der Verwaltungsökonomie auch noch die

vermehrte Delegation von Aufgaben des Bundesrates an die Departemente und die Verwaltung durch den Gesetzgeber ermöglichen<sup>[65]</sup> und schloss offensichtlich auch die Möglichkeit der Subdelegation mit ein<sup>[66]</sup>. Damit die vorgenommenen Delegationen «bestimmt» im Sinne der Verfassung sind, sollten sie nach Ansicht des BJ

- vom Gesetzgeber als solche bezeichnet werden, sei es ausdrücklich oder implizit;
- einen Sachbereich oder ein Tätigkeitsfeld betreffen, die einigermaßen klar umrissen oder abgegrenzt sind.

Ein Beispiel für die relativ weite Auslegung der Bestimmung durch den Gesetzgeber bietet der Delegationsautomatismus nach Art. 23 alt VwOG<sup>[67]</sup>. Er delegierte die Verfügungsbefugnisse des Bundesrates soweit direkt an die Departemente, als ein Spezialgesetz den Bundesrat ausdrücklich mit dem Vollzug beauftragte und ermächtigte den Bundesrat zudem, bestimmte Geschäfte den Departementen, der Bundeskanzlei oder anderen Amtsstellen «zur selbständigen Erledigung» zu übertragen.

c. Ausgeschlossen wäre nach Art. 103 Abs. 2 BV etwa die globale Delegation von Verfügungs- und Entscheidungsbefugnisse des Bundesrates an die Departemente oder andere Bundesstellen. Ebenso wenig gestattet dieser Artikel - sowohl von seiner ursprünglichen Funktion her als auch vom Zusammenhang insbesondere mit den erwähnten Art. 95, 100 und 102 BV her - die Delegation von staatsleitenden<sup>[68]</sup> Grundsatzentscheidungen, die ihm als Gremium übertragen sind. Mit solchen Delegationen könnte der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, die institutionelle «balance of power», verändern und unterlaufen. Als Kriterium für die Zuordnung zu diesen Grundsatzentscheidungen kommt primär *das staatspolitische Gewicht der Entscheidung* in Frage. Je wichtiger diese Entscheidungen etwa für die *innere und äussere Sicherheit* und die *wesentlichen Strukturen institutioneller und gebietskörperschaftlicher Art* sind, desto zurückhaltender ist mit ihrer Delegation umzugehen. Art. 102 BV, der eine Reihe von Zuständigkeiten des Bundesrates auflistet, schliesst eine auf Art. 103 Abs. 2 gestützte Delegation einzelner in Art. 102 BV erwähnter Befugnisse allerdings nicht aus<sup>[69]</sup>. Es finden sich in dieser Liste aber doch einzelne Leitungsaufgaben, deren *Entscheidung* (nicht aber deren Vorbereitung und deren Ausführung) nicht delegierbar erscheint. Zu denken ist etwa an

- die Anordnung besonderer Formen der Bundesexekution gegenüber den Kantonen, wie Einsetzung eines eidgenössischen Kommissärs oder Anwendung militärischer Mittel<sup>[70]</sup> (Art. 102 Ziff. 2 BV),
- die Verabschiedung von Gesetzesentwürfen zuhanden der Bundesversammlung<sup>[71]</sup> (Art. 102 Ziff. 4 BV),
- die Grundsatzentscheidungen der Aussenpolitik wie Anerkennung von Staaten, Aufnahme diplomatischer Beziehungen, Beziehungen zu internationalen Organisationen und Festlegung der Haltung der Schweiz bei Vertragsverhandlungen<sup>[72]</sup> (Art. 102 Ziff. 8 BV),
- das Truppenaufgebot<sup>[73]</sup> (Art. 102 Ziff. 11 BV),

- die Verabschiedung des Voranschlages und der Rechnung der Eidgenossenschaft zuhanden der Bundesversammlung<sup>[74]</sup> (Art. 102 Ziff. 14 BV),
- die Beaufsichtigung der Departementschefs durch das Kollegium<sup>[75]</sup> (Art. 102 Ziff. 15),
- die Verabschiedung des Berichtes über die Legislaturplanung und des Geschäftsberichtes<sup>[76]</sup> (Art. 102 Ziff. 16 BV).

**d.** Die Beispiele zeigen, dass dem Gesetzgeber auch im Rahmen der erwähnten Kriterien ein erheblicher Ermessensspielraum für allfällige Delegationen von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen besteht. Sehr gross ist dieser Spielraum im Bereiche der Vorbereitung und des Vollzugs der Entscheidungen des Bundesrates, enger im Bereich der eigentlichen staatsleitenden Entscheidungsfällung.

### III. Zu Frage 2a

#### 1. Verfassungsrechtliche Delegationsschranken

Wie bereits dargestellt, regelt die Bundesverfassung die Organisation der Verwaltung nur rudimentär<sup>[77]</sup> und überlässt dem Gesetzgeber einen sehr weitreichenden Ermessensspielraum<sup>[78]</sup>, so dass unter diesem Gesichtspunkt eine weitreichende Delegation von Organisationskompetenzen durch den Gesetzgeber im Grundsatz durchaus zulässig erscheint. Die Regelung der Departementsorganisation fällt nicht unter die Delegationsverbote von Art. 85 Ziff. 1 und 3 BV<sup>[79]</sup>. Als Schranken für das Ermessen des Gesetzgebers könnten dagegen die im 2. Abschnitt der Bundesverfassung dargestellte Struktur der obersten Bundesbehörden und die dort vorgenommene Zuständigkeitsaufteilung<sup>[80]</sup> wirken. Diese Schranken sind sowohl im Bereiche der Rechtsetzungsdelegation als auch im Bereiche der Delegation von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen zu beachten.

#### 2. Beschränkung der Delegation auf ein bestimmtes Sachgebiet

**a.** Unter dem Begriff «Organisation der Departemente und der Bundeskanzlei» sind verschiedene Regelungsbereiche zusammengefasst. Erfasst werden etwa

- die organisatorische Grundstruktur der Departemente und der Bundeskanzlei (also z. B. die Gliederung in Generalsekretariate, Gruppen und Bundesämter sowie der Aufbau dieser Organisationseinheiten);
- der Bestand, die Zuteilung und die Aufgaben der departementalen Organisationseinheiten;
- die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Departemente (hierarchische Ordnung, Weisungsbefugnisse, Dienstwege)

**b.** Es ist zu beachten, dass die Regelung der Verwaltungsorganisation oft unter verschiedenen Gesichtspunkten erfolgt. Einmal werden mit der Organisation *staatsrechtliche* Fragen geregelt. Sodann umfassen Organisationsregelungen

häufig *verfahrens- und vollzugsrechtliche* Aspekte. Schliesslich werden in diesem Rahmen auch *beamtenrechtliche* Probleme erfasst. Damit wird auch deutlich, dass eine Reihe organisationsrechtlicher Probleme durch den Gesetzgeber in entsprechenden Spezialgesetzen abschliessend geregelt und einer Delegation ohne Änderung dieser Gesetze nicht mehr zugänglich sind. Eine weitgehende Delegation verwaltungsorganisatorischer Belange schliesst daher neben der Änderung des VwOG möglicherweise Anpassungen insbesondere im Bereiche des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, des OG und des Beamtengesetzes<sup>[81]</sup> sowie verschiedener Spezialgesetze in sich. Es ist daher fraglich, ob «die Organisation der Departemente und der Bundeskanzlei» als «bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet» im Sinne der Delegationsregeln zu bewerten ist. Es wäre aber ohne weiteres denkbar, eine Ergänzung der gesetzlichen Delegationsnorm durch Spezifizierungen in der oben erwähnten Weise vorzunehmen. In diesem Rahmen erscheint eine weitgehende Delegation der Organisation der Departemente und der Bundeskanzlei an den Bundesrat möglich.

### 3. Verankerung der Regelungsgrundzüge im formellen Gesetz

**a.** Ziel dieses Delegationsgrundsatzes ist es, die für den Privaten wesentlichen Rechte, Pflichten und Statusfragen zumindest in Umrissen in einem formellen Gesetz festzulegen. Gleiches gilt zumindest in der Praxis des Bundes hinsichtlich der wesentlichen Organisationsgrundsätze für Behörden und Verwaltung<sup>[82]</sup>. Wie weit nun Regelungen im Bereich der Verwaltungsorganisation «Aussenwirkung» entfalten, d. h. Rechte, Pflichten oder den Status Privater direkt oder indirekt regeln, beziehungsweise wie weit Organisationsregelungen als wesentlich zu betrachten sind, steht bei einem grossen Teil dieser Regelungen nicht von vornherein fest. Erfolgen organisatorische Festlegungen in Form einer Dienstanweisung ohne wesentliche Aussenwirkungen, können sie nach der herrschenden Lehre und Praxis auch in einer reinen Verwaltungsverordnung festgelegt werden<sup>[83]</sup>. Es ist aber ohne weiteres auch denkbar, dass eine Regelung rein aufgrund ihrer *politischen Bedeutung* im formellen Gesetz zu verankern ist.

**b.** Als massgebliche Regelungsgrundzüge können im vorliegenden Fall gelten

- die Grundzüge des *Verwaltungsaufbaus*, d. h. die Gliederung in Organisationseinheiten (d. h. heute im wesentlichen die - von der Bundesverfassung vorgegebenen - Departemente und die Bundeskanzlei sowie die Ämter, Gruppen und Generalsekretariate);
- die wesentlichen *Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche* dieser Organisationseinheiten;
- die wesentlichen Entscheidungsmechanismen, insbesondere im Hinblick auf die Rechtsmittelwege.

Alle drei Elemente können beträchtliche Aussenwirkungen haben und sind von erheblicher politischer Tragweite. Wir sind daher der Auffassung, dass zumindest diese drei Elemente im formellen Gesetz zu regeln wären.

**c.** Als einer weitgehenden Delegation zugänglich zu beurteilen wären demnach etwa

- die Zuweisung und Unterstellung einzelner Organisationseinheiten zu den Departementen;
- der innere Aufbau der Organisationseinheiten und der Bundeskanzlei;
- die Aufgabenzuweisung im einzelnen;
- das Verfahren der Entscheidvorbereitung und die Dienstwege;
- die Einsetzung von besonderen Stabs- und Koordinationsstellen;
- die Regelung der Delegation von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen.

**d.** Soweit im Rahmen der Regierungsreform eine Delegation von Vollzugs- und Verfügungskompetenzen vorgenommen werden soll, kann davon ausgegangen werden, dass die heutige Praxis eine solche Delegation im Gegensatz zu einem Teil der Lehre ohne ausdrückliche Verankerung im Gesetz zulässt<sup>[84]</sup>. Von dieser Praxis abzugehen besteht im vorliegenden Zusammenhang kein Anlass. Allerdings ist eine formellgesetzliche Verankerung dort von Vorteil, wo die Zulässigkeit einer solchen Delegation infolge der besonderen Umstände beziehungsweise infolge der politischen Tragweite im Rahmen der Regierungsreform zweifelhaft sein könnte.

#### 4. Subdelegation an das Departement

Einer Subdelegation der unter 3/c und d oben aufgeführten Regelungselemente an die Departemente steht - mit Ausnahme der Zuweisung der Organisationseinheiten zu den Departementen - vom rechtlichen Standpunkt her nichts entgegen<sup>[85]</sup>. Es wäre allerdings der Transparenz förderlich, wenn die Möglichkeit der Subdelegation im formellen Gesetz ausdrücklich erwähnt würde.

### IV. Zu Frage 2b

#### 1. Begriff des Staatssekretärs

**a.** Der Begriff des Staatssekretärs wird nicht einheitlich verwendet. Während im angelsächsischen Raum der «Secretary of state» häufig der Titel sowohl eines bestimmten Ministers (in den USA für den Aussenminister, in Grossbritannien u.a. für den Aussen-, den Innen- und den Verteidigungsminister) als auch eines Amtsvorstehers ist, wird der Titel im deutschsprachigen Gebiet meistens für den obersten Beamten eines Ministeriums oder den Stellvertreter eines Ministers verwendet, der in einigen Fällen (Bayern, Baden-Württemberg) auch Mitglied der Regierung ist oder sein kann<sup>[86]</sup>.

**b.** In der Schweiz wird der Titel «Staatssekretär» nur für den Verkehr mit dem Ausland verliehen. Der Bundesrat bezeichnet die Gruppen oder Ämter, deren Direktoren den Titel ex officio führen und kann ihn weiteren Direktoren und den Generalsekretären der Departemente für einzelne Aufträge verleihen<sup>[87]</sup>.

...

## 2. Vertretung des Bundesrates im Parlament durch Staatssekretäre

**a.** Aus den Ausführungen unter Ziff. C/II geht hervor, dass die Bundesverfassung eine Teilnahme von Regierungs-Nichtmitgliedern an der eigentlichen Entscheidfällung ausschliesst und dass gewisse Entscheidungen im Bereiche der Staatsleitung als nicht delegierbar zu betrachten sind. Eine eigentliche Vertretung der Bundesräte in der Entscheidfällung durch Staatssekretäre sowie eine Delegation von Entscheidungen, die von der Verfassung dem Bundesrat vorbehalten bleiben[88], bedingt daher eine Verfassungsänderung.

**b.** Zur Frage einer allfälligen Vertretung der Bundesräte im Plenum der eidgenössischen Räte ist von der verfassungsmässigen Rolle der Bundesräte in den Verhandlungen der Räte auszugehen. Das *Vorschlagsrecht* in den Räten (d. h. das Initiativrecht einschliesslich der Verabschiedung von Entwürfen z.H. der Räte) kommt ausschliesslich dem Kollegium zu[89]. Der einzelne Bundesrat hat dagegen ein Antragsrecht (Amenedierungsrecht im Rahmen der hängigen Geschäfte)[90]. Bei der Ausübung dieses Antragsrechtes ist er rechtlich durch das Kollegialprinzip gebunden, und er hat seine Anträge im Rahmen der jeweiligen Kollegiumsbeschlüsse, in ihrem Sinn und Geist, auszuüben[91]. Art. 101 BV beschränkt dieses Antragsrecht auf «die Mitglieder des Bundesrates», also auf die verfassungsmässigen Mitglieder des Kollegiums. Nach Ansicht des BJ muss daher die Delegation eines selbständigen Antragsrechtes der Staatssekretäre in den Verhandlungen der eidgenössischen Räte durch den Gesetzgeber ausgeschlossen werden[92]. Die im Geschäftsverkehrsgesetz[93] für den Bundeskanzler vorgesehene Ausnahme dürfte sich auf Art. 105 Abs. 1 und 4 BV abstützen, da nach dieser Bestimmung der Bundeskanzler auch die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung zu besorgen hat. Die blosser Teilnahme weiterer Personen an der parlamentarischen Verhandlung ohne Antragsrecht wird von der Bundesverfassung nicht ausgeschlossen, da die Verhandlungen nach Art. 94 in der Regel ohnehin öffentlich sind. Es steht demnach im Ermessen des Gesetzgebers, wie er die Begleitung des Bundesrates in den Verhandlungen regeln will und wer im Ratsplenum anzuhören ist[94]. Ein Staatssekretär (als Nicht-Mitglied der Regierung) könnte nach geltendem Recht im Parlamentsplenum im Grundsatz lediglich als Begleiter eines Bundesrates auftreten und angehört werden[95]; ein Antragsrecht könnte ihm nicht gewährt werden. Immerhin stellt sich noch die Frage, ob der Gesetzgeber die Anwesenheit und die Anhörung von Staatssekretären nicht auch bei Abwesenheit des zuständigen Bundesrates vorsehen könnte. Die Bestimmungen der Bundesverfassung stehen einer solchen Regelung offensichtlich nicht entgegen.

**c.** Keine Regelung enthält die Bundesverfassung hinsichtlich der Vertretung des Bundesrates in den parlamentarischen Kommissionen[96]. Der Ermessensspielraum des Gesetzgebers ist entsprechend gross. So wäre es

von der Verfassung her ohne weiteres zulässig, die Vertretung des Bundesrates durch einen Staatssekretär als Regel vorzusehen und ihm im Rahmen der bundesrätlichen Instruktion ein Antragsrecht einzuräumen.

### 3. Vertretung des Bundesrates durch Staatssekretäre gegen aussen

**a.** Die Vertretung der Landesregierung gegenüber anderen Staaten oder internationalen Organisationen ist im Grundsatz Sache des innerstaatlichen Organisationsrechtes. Die Bundesverfassung steht der Möglichkeit, Staatssekretäre mit solchen Aufgaben zu betrauen und entsprechend zu bevollmächtigen, im Grundsatz nicht entgegen. Zu den inhaltlichen Schranken einer solchen Ermächtigung vgl. C/II oben.

**b.** Einen Sonderfall stellt in diesem Zusammenhang allerdings der Rat der Europäischen Gemeinschaften dar<sup>[97]</sup>, dessen Zusammensetzung vertraglich auf «Mitglieder der Regierung» der Mitgliedstaaten festgelegt ist<sup>[98]</sup>. In «grosszügigem Verständnis des nationalen Verfassungsrechts» werden aber unter anderem auch Staatssekretäre der Bundesrepublik Deutschland als stimmberechtigte Regierungsvertreter anerkannt<sup>[99]</sup>, obschon sie innerstaatlich nicht stimmberechtigte Kabinettsmitglieder sind<sup>[100]</sup>.

## C. Zu Frage 3

### 1. Verfassungsgrundlagen zur Teilrevision der Bundesverfassung

**a.** Art. 121 Abs. 1 und 3 BV lauten:

*«<sup>1</sup>Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden.*

...

*<sup>2</sup>Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.»*

**b.** Der Wortlaut der fraglichen Bestimmung sieht zwei verschiedene Verfahren für die Teilrevision der Bundesverfassung vor, nämlich die Teilrevision aufgrund eines Initiativbegehrens aus dem Kreise der Stimmberechtigten und die von den eidgenössischen Räten «auf dem Wege der Bundesgesetzgebung» angestrebte Teilrevision.

**c.** Ein «drittes» Revisionsverfahren, nämlich eine abschnittsweise beziehungsweise «paketweise» Revision der Verfassung ist auf Bundesebene an sich nicht ausdrücklich vorgesehen<sup>[101]</sup>. Zwei Ausprägungen des Revisionsverfahrens gelten als «Paketrevision». Einmal wird damit ein Vorgehen bezeichnet, das *im Verfahren der Totalrevision* bestimmte Sachgebiete für eine paketweise Abstimmung zusammenfasst<sup>[102]</sup>.

Sodann versteht man darunter auch ein Verfahren, das im Rahmen einer Partialrevision einen grösseren Regelungsbereich für eine einzige Abstimmungsfrage zusammenfasst[103].

## 2. Paketrevision im Verfahren der Totalrevision

Die neuere und heute herrschende Lehre sieht die Paketrevision im Verfahren der Totalrevision grundsätzlich als verfassungsrechtlich zulässig an; die Praxis enthält ebenfalls deutliche Hinweise in dieser Richtung[104]. Der Bundesrat hat die Zulässigkeit 1985 in seinem Bericht zur Totalrevision der Bundesverfassung ebenfalls bejaht und machte lediglich eine gesetzliche Verfahrensregelung zur Voraussetzung[105]. Von der rechtlichen Zulässigkeit zu trennen ist allerdings die Frage der jeweiligen Zweckmässigkeit. Sie ist in einem konkreten Fall auf Bundesebene noch nie bejaht worden. Sie dürfte vor allem dann nicht gegeben sein, wenn der Entwurf zu einer revidierten Verfassung als Ganzes noch gar nicht vorliegt und erst ein Gebiet in einem vorgezogenen Verfahren revidiert und vorläufig in die alte Verfassung integriert werden sollte. Sowohl die praktischen Schwierigkeiten bei der Einpassung des revidierten Paketes in den zu belassenden Teil der Verfassung als auch die Vorwirkungen auf die nachfolgende Totalrevision brächten grosse rechtstechnische Probleme mit sich. Der Bundesrat hat denn auch ein solches Vorgehen sowohl anlässlich der Beantwortung einer entsprechenden Motion Braunschweig[106] als auch im Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung[107] als unzulässig abgelehnt.

## 3. Paketrevision im Verfahren der Partialrevision

**a.** Bei einem solchen Revisionsverfahren treten vor allem Probleme mit dem *Grundsatz der Einheit der Materie* auf. Auf Bundesebene stützt sich dieser Grundsatz auf Art. 121 Abs. 3 BV. Die Einheit der Materie gilt als gewahrt, «wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.»[108]. Wie eng dieser sachliche Zusammenhang sein muss, ist eine Ermessensfrage. Die Praxis[109] der eidgenössischen Räte, welche für die Beurteilung auf Bundesebene zuständig sind[110], gilt als nicht sehr einschränkend[111]. Die Lehre[112] beurteilt die Frage uneinheitlich. Soweit sie eine einschränkende Auslegung des Grundsatzes befürwortet, begründet sie dies im wesentlichen damit, dass insbesondere bei der Abstimmung über neue Verfassungsbestimmungen eine freie und unverfälschte Willensbildung gewährleistet werden solle[113].

**b.** Es ist unbestritten, dass sich die Bestimmung in Art. 121 Abs. 3 BV vorweg auf die im Rahmen einer Volksinitiative vorgeschlagene Teilrevision der Verfassung bezieht[114]. Der Bundesrat und die heute wohl herrschende Lehre gehen aber davon aus, dass der Grundsatz auch auf die von den eidgenössischen Räten ausgehenden Teilrevisionen anzuwenden ist[115]. Als Hauptgrund für diese Auffassung wird angegeben, dass sich der Stimmberechtigte bei der Abstimmung frei und unverfälscht äussern können soll, und dass dies nur möglich sei, wenn sich die Fragestellung bei der Abstimmung auf eine innerlich zusammengehörige Materie

beziehe[116]. Eine sogenannte Paketrevision wird nach dieser Auffassung generell ausgeschlossen[117]. Ein Teil der Lehre vertritt dagegen eine etwas differenziertere Auffassung. AUBERT nimmt zwar an, dass es eine Verletzung demokratischer Grundsätze wäre, den Stimmberechtigten im Rahmen einer einzigen Abstimmungsfrage mehrere willkürlich zusammengefasste Materien zum Entscheid zu unterbreiten, weist aber darauf hin, dass es gegenüber den eidgenössischen Räten an rechtlichen Möglichkeiten für die Durchsetzung des Grundsatzes fehle[118]. Auch GRISEL lehnt eine formelle Verpflichtung der eidgenössischen Räte durch Art. 121 Abs. 3 BV ab[119], da ihnen als Organ, das neben dem Erlass ganzer Gesetze auch jederzeit von sich aus die Totalrevision der Bundesverfassung beschliessen könne, von Verfassungswegen ein grösserer Spielraum zukomme, als einem Initiativkomitee. Diese Auffassung wird sowohl durch Wortlaut und Systematik als auch durch die Materialien gestützt: Die Verfassung von 1874 kannte die Volksinitiative auf Partialrevision nicht. Dieses Institut wurde erst 1892 in die Bundesverfassung eingefügt[120]. Dabei wurde der Grundsatz der Einheit der Materie für diesen Bereich bereits vom Bundesrat vorgeschlagen, wobei auch er von einer relativ flexiblen Abgrenzung ausging[121]. In der Botschaft des Bundesrates wurden damals reale (und recht drastische) Beispiele für die Kombination verschiedener Revisionsbegehren aus den Räten aufgeführt, welche zwar insbesondere für Initiativbegehren als ungeeignet betrachtet wurden, die man aber offensichtlich den Räten nicht formell verbieten wollte[122]. Neben den heute aufgeführten Gründen für die Beschränkung der Initiative auf einen Gegenstand[123] wurde darauf hingewiesen, bei einer solchen Beschränkung habe «die Gesamtheit der stimmfähigen Bürger, welche auf den Revisionsruf einer verhältnismässig kleinen Zahl von Initianten zur Urne gehen müssen, die Garantie, dass die Revision jener Materie, über welche sie angefragt werden, wirklich von der vorgeschriebenen Zahl stimmfähiger Bürger verlangt wird.»[124] Es versteht sich, dass eine solche Argumentation auf die von den Räten angestrebten Teilrevisionen nicht Anwendung finden kann.

c. Unbestritten ist, dass die Stimmberechtigten bei ihrer Willensbildung nicht durch willkürlich zusammengefasste Abstimmungsvorlagen behindert werden dürfen. Willkürlich wäre eine solche Zusammenfassung dann, wenn die geänderten Verfassungsbestimmungen unter sich überhaupt keinen sachlichen Zusammenhang aufweisen würden[125]. Zulässig wäre dagegen ein Revisionsentwurf, der ein bestimmtes Sachgebiet zusammenfassend behandelt. Es ist in diesem Zusammenhang kaum einzusehen, weshalb für die Zusammenfassung der Neuregelung eines bestimmten Sachgebietes zu einer Abstimmungsfrage (Paketrevision) nur das Verfahren der Totalrevision zulässig sein soll[126], da sich die Frage der freien Willensbildung für die Stimmberechtigten bei einem solchen Vorgehen in genau gleicher Weise stellt, wie bei der von den Räten ausgehenden Partialrevision. So bestünden wohl keine verfassungsrechtlichen Hinderungsgründe, etwa die Bestimmungen über die Gerichtsorganisation oder die Bestimmungen über die Regierungsorganisation in einem Revisionspaket zusammenzufassen und in einer einzigen Vorlage zur Abstimmung zu unterbreiten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Praxis sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler Ebene bereits vergleichbare Beispiele kennt. Für den Bereich des Bundes erwähnt seien insbesondere die Revision der Bestimmungen über die Handels- und Gewerbebefreiheit[127] (bei welcher denn etwa auch - nach

der hier vertretenen Auffassung zu Unrecht - eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend gemacht wurde<sup>[128]</sup>) sowie verschiedene Steuervorlagen<sup>[129]</sup>. Aus der Praxis der eidgenössischen Räte zur Gewährleistung revidierter Kantonsverfassungen sei etwa auf eine Revision der Verfassung des Kantons Waadt über die Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>[130]</sup>, eine Revision der Verfassung des Kantons Genf über die Energiepolitik<sup>[131]</sup> sowie eine Revision der Verfassung des Kantons Zug<sup>[132]</sup> über die Volksrechte, die Gerichtsorganisation usw. hingewiesen. Gerade die Revision der Zuger Verfassung bietet ein instruktives Beispiel für eine «kleine Totalrevision» in Form einer Reihe separater Partialrevisionen, von denen einige für einzelne Sachbereiche als Paketrevisionen gestaltet worden sind.

**d.** Es ist daher nach Ansicht des BJ im Grundsatz nicht verfassungswidrig, den Regelungsbereich «Regierungsorganisation» beziehungsweise «Regierungsreform» dem Stimmbürger in einem oder mehreren Paketen als Teilrevision der Bundesverfassung zur Abstimmung zu unterbreiten. Sowohl der Verfassungswortlaut als auch die Materialien und bis zu einem gewissen Grade die Praxis sprechen eher für die Auffassung, dass Revisionsprojekte, die von den eidgenössischen Räten ausgehen, hinsichtlich der Einheit der Materie nicht gleich zu beurteilen sind, wie solche, die mit einer Volksinitiative lanciert werden. Vorbehalten bleiben muss lediglich eine detaillierte Prüfung der sachlichen Abgrenzung des Paketes im Hinblick auf eine unzulässige Behinderung der Willensbildung der Stimmberechtigten.

[1] Kurt EICHENBERGER, KOMMENTAR BV, Art. 103 Abs. 1, Rz. 5.

[2] Texte vgl. REPERTORIUM der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848, bearbeitet von Wilhelm Fetscherin, Bd. II, Bern 1876, S. 735; zum Einfluss der Entwürfe von 1832 und 1833 auf die Bundesverfassung von 1848, vgl. etwa Carl HILTY, Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1891, S. 402; Eduard HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Bd. III, Basel 1938, S. 14; vgl. auch Walther BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 741, sowie Ulrich FÜNFSCHILLING, Die rechtliche Gestaltung des Departementalsystems als Organisationsform der schweizerischen Exekutivbehörden unter besonderer Berücksichtigung der Bundesbehörden, Basler Diss. 1969 (nicht im Druck erschienen), S. 37 ff.

[3] REPERTORIUM, a.a.O., S. 735.

[4] Pellegrino ROSSI, Rapport de la commission de la diète aux vingt-deux cantons suisses sur le projet d'acte fédéral, Genève 1832, S. 97.

[5] REPERTORIUM, a.a.O., S. 760.

[6] PROTOKOLL über die Verhandlungen der vom 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrags vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, verfasst durch den Sekretär der Kommission, Herrn eidg. Kanzler Schiess, o. Ortsangabe, 1848, S. 134 sowie RAPPORT de la Commission qui a élaboré le projet de constitution fédérale du 8 avril 1848, verfasst von Johann Conrad Kern und Henri Druey, Lausanne 1848, S. 64.

[7] REPERTORIUM, a.a.O., S. 779.

[8] Zu den nähern Umständen vgl. Johannes DÜRSTELER, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798, Zürcher Diss., Aarau 1912, S. 245 sowie HIS, a.a.O., Bd. III, S. 19.

- [9] Protokoll über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte betreffend Revision der Bundesverfassung 1873/1874, Bern 1877, S. 175/176 und 364.
- [10] Vgl. BURCKHARDT, a.a.O., S. 741; Hans-Jörg VOLLENWEIDER, Die Organisation des Bundesrates nach Art. 103 der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürcher Diss., Winterthur 1954, S. 59 ff., sowie Ziff. C/I/4 unten.
- [11] DÜRSTELER, a.a.O., S. 242; ebenso FÜNFSCHILLING, a.a.O., S. 39; vgl. auch Alfred KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992, S. 358 ff.
- [12] HIS, a.a.O., Bd. II, S. 311 f.; Zaccaria GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 390/391.
- [13] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 103 Abs. 1, Rz. 5.
- [14] Vgl. statt vieler EICHENBERGER, a.a.O., Art. 95, Rz. 4.
- [15] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 95, Rz. 6-7.
- [16] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 95, Rz. 7.
- [17] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 95, Rz. 42 ff. und dortige Hinweise.
- [18] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 95, Rz. 48 ff.
- [19] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 95, Rz. 10 und 11.
- [20] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 103 Abs. 1, Rz. 1-4.
- [21] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 102 Ziff. 12, Rz. 178 ff., Art. 102 Ziff. 14, Rz. 188 und Art. 102 Ziff. 15, Rz. 194 ff.
- [22] Vgl. Jean-François AUBERT, KOMMENTAR BV, Art. 85 Ziff. 1/2, Rz. 9-11.
- [23] AUBERT, a.a.O., Art. 85 Ziff. 11, Rz. 157 ff.
- [24] AUBERT, a.a.O., Art. 85 Ziff. 3, Rz. 23 und 24.
- [25] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 102 Ziff. 12, Rz. 179 und 180. Einen ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrag hinsichtlich der Organisation der Bundeskanzlei und des Bundesgerichtes enthalten Art. 105 Abs. 4 BV und Art. 107 Abs. 2 BV.
- [26] Art. 5 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz (GVG, SR 171.11); vgl. etwa auch Georg MÜLLER, KOMMENTAR BV, Art. 89 Abs. 1, Rz. 7 und 8 sowie Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, S. 216.
- [27] Zaccaria GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Zürich 1960, S. 158 ff.; weitere Hinweise bei Georg MÜLLER, a.a.O., Art. 89 Abs. 1, Rz. 31.
- [28] Vgl. etwa [BGE 103 Ia 374](#) ff.; Georg MÜLLER, a.a.O., Art. 89, Rz. 31; Ulrich HÄFELIN / Walter HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1988, S. 309/310; Jean-François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. II, Neuenburg 1967, Rz. 1535; André GRISEL, *Traité de droit administratif*, Bd. I, Neuenburg 1984, S. 324; Pierre MOOR, *Droit administratif*, Bd. I, Bern 1988, S. 205 ff.; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., S. 70/71; Thomas FLEINER, *Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts*, Freiburg 1972, S. 13 ff.
- [29] [BGE 115 Ia 378](#), [BGE 112 Ia 251](#), [BGE 106 Ia 254](#); HÄFELIN/HALLER, a.a.O., S. 310; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., S. 71; GRISEL, a.a.O., S. 324 ff.; nur drei Bedingungen erwähnen MOOR, a.a.O., S. 213 ff., sowie Blaise KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4. Aufl., Basel u. Frankfurt a.M. 1991, Rz. 322 ff.
- [30] AUBERT, *Traité*, a.a.O., Bd. III (Supplément), Rz. 1536<sup>ter</sup>.
- [31] MOOR, a.a.O., S. 210 ff., weist mit Recht etwa auf die Regelungen im Bereiche der Landwirtschaft und der Lebensmittelkontrolle hin.
- [32] AUBERT, KOMMENTAR BV, Art. 85 Ziff. 1/2, Rz. 11 sowie Ziff. 3, Rz. 22.

- [33] Vgl. AUBERT, KOMMENTAR BV, Art. 85 Ziff. 4, Rz. 27.
- [34] AUBERT, KOMMENTAR BV, Art. 85 Ziff. 3, Rz. 24.
- [35] Vgl. AUBERT, KOMMENTAR BV, Art. 85 Ziff. 3, Rz. 24.
- [36] Zu Entstehung und Wortlaut vgl. Ziff. B/2/a oben.
- [37] Zur Vorgeschichte dieser Revision vgl. Alfred KÖLZ, KOMMENTAR BV, Art. 103 Abs. 2/3, Rz. 1 ff.
- [38] alt VwOG, AS 1928 729.
- [39] Die Bestimmung lautete: «Die durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehbaren Geschäfte sind an Mittelinstanzen zur selbständigen Erledigung übertragen. Die den Mittelinstanzen übergeordneten Verwaltungsbehörden sind von der Entscheidungsbefugnis ausgeschlossen.» Damit wurde der Bundesrat von der direkten Behandlung jener Geschäfte gesetzlich ausgeschlossen, bei denen das Rechtsmittel der Verwaltungsbeschwerde offenstand. Die Botschaft (BBl 1925 II 210) sagte dazu: «Es werden nicht die delegierten Sachen als weiterziehbar, sondern die Weiterziehbaren als delegiert erklärt.» Die Frage, in welchen Bereichen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offenstand und die damit delegiert waren, wurde durch entsprechende Enumeration beantwortet, wobei diese Aufzählung im Laufe der Jahre und in verschiedenen Gesetzen erweitert wurde.
- [40] BBl 1965 II 1305, AS 1969 784 / BS 1 265.
- [41] OG, SR 173.110.
- [42] BBl 1965 II 1303; eine abschliessende Enumeration wurde dafür bei den der Beschwerde nicht unterliegenden Gegenständen vorgenommen.
- [43] BBl 1975 I 1453.
- [44] Art. 61 Abs. 1 und 2 VwOG wurden aber als Delegationsnorm von der Lehre bis heute kaum beachtet, einzig KNAPP erwähnt diese Bestimmung, a.a.O., S. 527.
- [45] BBl 1991 II 534; BBl 1991 III 1428; BBl 1991 III 1429.
- [46] Zur Unterscheidung zwischen Übertragung von Kompetenzen und Übertragung von Aufgaben vgl. SCHMUCKI-HENGARTNER, Die Delegation von Verwaltungsaufgaben der Regierung innerhalb der Verwaltung, Zürcher Diss., Zürich 1977, S. 11 f., sowie Christian FURRER, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, S. 147/148.
- [47] Zur Regelung der Unterschriftsdelegation durch Art. 62 Abs. 2 VwOG vgl. FURRER, a.a.O., S. 149 sowie BGE vom 2. Mai 1986 i.S. Autometer AG, E. 2, in welchem das Bundesgericht die Kompetenzdelegation durch Unterschriftsdelegation unzulässig erklärt; vgl. auch René A. RHINOW / Beat KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 141/B/V.
- [48] Vgl. etwa Max IMBODEN / René A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart 1976, Bd. II, Nr. 141; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 141; KNAPP, a.a.O., S. 169/170, S. 522 f., 527 f., sowie die Diss. von SCHMUCKI-HENGARTNER, a.a.O.
- [49] IMBODEN/RHINOW, a.a.O., Nr. 141/B/I, stellen fest, «dass *Verwaltungsbefugnisse* - und zwar sowohl Befugnisse im Bereiche der hoheitlichen Verwaltung wie solche innerhalb der nichthoheitlichen Verwaltung - von der nach allgemeiner Regel zuständigen Behörde nicht übertragen werden können (Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen [MBVR] 1972 Nr. 14, 1930 Nr. 22; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1954, S. 189; abweichend

und fragwürdig St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis [SGGVP] 1958 Nr. 59). Eine zurückhaltendere These nimmt ein Delegationsverbot nur an, wenn sich aus dem Gesetz ergibt, <dass das als zuständig erklärte Organ und kein anderes die betreffende Befugnis auszuüben hat> (ZBl 1965, S. 481). Das kann schwerlich richtig sein. Eine Zuständigkeitsnorm muss, wenn sie nicht schon in ihrem Wortlaut einen Vorbehalt enthält, unbedingte Geltung haben.»

[50] IMBODEN/RHINOW, a.a.O., Nr. 141/B/IV.

[51] RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., Nr. 141/B/I.

[52] GRISEL, a.a.O., S. 323.

[53] SCHMUCKI-HENGARTNER, a.a.O., S. 100 ff., insb. S. 104/105.

[54] SCHMUCKI-HENGARTNER, a.a.O., S. 107 ff.

[55] KNAPP, a.a.O., S. 169/170.

[56] KNAPP, a.a.O., S. 522 f.

[57] Vgl. BGE vom 4. Juli 1984 i.S. Ehingersches Fidei Commiss g. Gde. Augst sowie BGE 111 Ia 67, welche von einer strengen Anwendung formeller Zuständigkeitsregelungen ausgehen, sowie BGE 110 Ib 297 E. 2, der die faktische Weitergeltung des Delegationsautomatismus von Art. 23 Abs. 2 alt VwOG (vgl. Ziff. 4a oben) bestätigt.

[58] Vgl. etwa Art. 25 und 32 Bürgerrechtsgesetz (BUG, SR 141.0); Art. 7a VwOG; Art. 42 Abs. 3 Arbeitsgesetz (SR 822.11); Art. 1 Abs. 1 Bundesbeschluss zum Atomgesetz (SR 732.01); Art. 14 PTT-Organisationsgesetz (SR 781.0); vorbehalten muss aber der mit dem neuen Art. 42 Abs. 1<sup>bis</sup> VwOG erneut ausdrücklich eingeführte Delegationsautomatismus bleiben; vgl. Ziff. 4b oben.

[59] Vgl. etwa Art. 13 Abs. 3 BüG; Art. 54 Abs. 2 BG vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11).

[60] Vgl. etwa Art. 271 Ziff. 1 StGB, in dessen Ausführung der Bundesrat seine Kompetenz zur Bewilligung gewisser hoheitlicher Tätigkeiten ausländischer Behörden auf dem Gebiete der Schweiz ohne ausdrückliche Regelung des Gesetzgebers an die Departemente und die Bundeskanzlei delegiert und sie sogar zur Subdelegation ermächtigt hat (BRB vom 7. Juli 1971, SR 172.012); Art. 11 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700), welcher den Bundesrat mit der Genehmigung kantonaler Richtpläne und ihrer Änderungen betraut, während unbestrittene Änderungen nach Art. 11 Abs. 2 Verordnung über die Raumplanung (SR 700.1) vom Departement genehmigt werden; Art. 68 Abs. 2 und Art. 70 Abs. 2 sowie Art. 72 Abs. 1 und 3 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10), welche dem Bundesrat Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen zuweisen, die er in Art. 171 Abs. 2 und 172 Abs. 2 Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101) an das Bundesamt für Sozialversicherung weiterdelegiert hat.

[61] Ziff. C/I/2 oben.

[62] Zu den ausserordentlichen Beschlussverfahren vgl. EICHENBERGER, a.a.O., Art. 100 Rz. 5.

[63] Vgl. Ziff. C/I/3 oben.

[64] Vgl. BBl 1911 V 352.

[65] Amtl. Bull. 1912 S 60, Votum Schulthess («Neben diesem Zweck, dem Verwaltungsgericht die Wege zu ebnen, hat aber Art. 103 noch eine fernere Bestimmung. Die Revision bildet den Schlüssel zu dem Komplex von Aufgaben, die wir mit dem Ausdruck Reform der Bundesverwaltung zu bezeichnen pflegen. In diesem Saale und im Nationalrat drüben wurde schon wiederholt Klage geführt, dass der Bundesrat sich viel zu viel mit einzelnen kleineren

Geschäften zu befassen habe, dass auch die Departementschefs sich mit Dingen beschäftigen, die untergeordnete Amtsstellen, mit der nötigen Verantwortlichkeit ausgerüstet, gerade so gut, wenn nicht besser besorgen könnten...») sowie Amtl. Bull. 1914 N 134, Votum Bonjour.

[66] Vgl. das in Fussnote 65 zitierte Votum von Ständerat Schulthess sowie Art. 23 Abs. 3 alt VwOG.

[67] Vgl. Ziff. C/I/4/a oben.

[68] Zum Begriff vgl. EICHENBERGER, a.a.O., Art. 102, Rz. 44.

[69] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 102, Rz. 16, der hier offenbar relativ umfassende Delegationsmöglichkeiten annimmt.

[77] Ziff. C/I/2 oben und dortige Hinweise.

[78] Ziff. C/I/3 oben.

[79] Ziff. C/I/2/d oben.

[80] Vgl. Ziff. C/II/2/a oben.

[81] SR 172.221.10.

[82] Vgl. das Geschäftsverkehrsgesetz und das VwOG als Ausdruck dieser Rechtsüberzeugung.

[83] Vgl. etwa HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., S. 23/24 und dortige Hinweise.

[84] S. Ziff. C/I/4 oben und dortige Hinweise.

[85] Vgl. auch Art. 7 Abs. 5 VwOG.

[86] Vgl. etwa Rupert STETTNER, Staatssekretär, «Staatslexikon», hgg. von der Görres-Gesellschaft, 7. Aufl., Freiburg i.B./Basel/Wien 1989, 5. Bd., S. 224/225 sowie BROCKHAUS ENZYKLOPÄDIE, 17. Aufl., Wiesbaden 1973, Bd. 17, S. 811/812.

[87] Art. 64 Abs. 2 VwOG.

[88] Vgl. Ziff. C/II/2/c oben.

[89] Vgl. Ziff. C/II/2/c oben sowie EICHENBERGER, a.a.O., Art. 102, Rz. 62.

[90] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 101, Rz. 7 sowie Art. 102, Rz. 62.

[91] EICHENBERGER, a.a.O., Art. 103, Rz. 7.

[92] Vgl. EICHENBERGER, a.a.O., Art. 101, Rz. 9; vgl. auch Art. 65<sup>ter</sup> Abs. 2 GVG.

[93] Art. 65<sup>quater</sup> GVG.

[94] Zur heutigen Regelung vgl. Art. 65<sup>ter</sup> GVG.

[95] Art. 65<sup>ter</sup> Abs. 2 GVG.

[96] Zur heutigen Regelung vgl. etwa EICHENBERGER, a.a.O., Art. 101, Rz. 9.

[97] Art. 145 ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie Art. 1-8 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

[98] Art. 2 Abs. 1 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

[99] Thomas OPPERMANN, Europarecht, München 1991, S. 104, Rz. 246.

[100] Vgl. Ziff. 1/a oben.

[101] Luzius WILDHABER, KOMMENTAR BV, Art. 121/122, Rz. 15.

[102] WILDHABER, a.a.O., Art. 119/120, Rz. 52 ff.

[103] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 15/16 und 90.

[104] Vgl. insb. die ausführliche Darstellung bei WILDHABER, a.a.O., Art. 119/120, Rz. 52 ff. sowie die dortigen Hinweise.

[105] BBl 1985 III 123 ff., insb. BBl 1985 III 130 und BBl 1985 III 132.

[106] Amtl. Bull. N 1983 1838.

[107] BBl 1985 II 133, BBl 1985 II 134.

[108] Art. 75 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1.

- [109] Vgl. die Zusammenfassung der Praxis bei WILDHABER, a.a.O., Rz. 103-112.
- [110] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 113.
- [111] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 103.
- [112] Vgl. die Zusammenfassung der Lehre bei WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 97-102.
- [113] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 91; BBl 1977 II 506 ff.
- [114] BBl 1982 I 1360, BBl 1972 II 1163 ff., BBl 1967 II 147; VPB 35.7, S. 37/38; WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 88.
- [115] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 26-30 und dortige Hinweise (Fussnote 30 zu Rz. 29).
- [116] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 28, 29 sowie 91 ff.
- [117] WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 90.
- [118] AUBERT, Traité, Bd. I und III, Rz. 379.
- [119] Etienne GRISEL, L'initiative «contre la vie chère et l'inflation» et le principe de l'unité de la matière en droit fédéral, Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber, Bern 1981, S. 184.
- [120] Zur Vorgeschichte vgl. BURCKHARDT, a.a.O., S. 808 ff. sowie WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 6 ff.
- [121] «Eine solche Revision, auch wenn sie nur auf *eine* Materie gerichtet ist, kann mehrere Artikel beschlagen, wie z. B. mit der Aufnahme der Bundeskompetenz in Sachen der Fabrikation und des Verkaufs gebrannter Wasser auch eine Veränderung von Art. 31, welcher den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit enthält, verbunden werden musste. Ein Initiativbegehren kann also die Aufhebung oder Abänderung einer oder mehrerer bestehender Verfassungsbestimmungen, wie auch die Einführung eines neuen Verfassungsgrundsatzes verlangen.» (BBl 1890 II 461).
- [122] BBl 1890 III 461.
- [123] Vgl. etwa BBl 1977 II 506 ff.
- [124] BBl 1890 III 462.
- [125] Vgl. etwa die Beispiele in BBl 1890 III 461: Zusammenfassung etwa einer Revision der damaligen Art. 73 BV (Nationalratswahlkreise), Art. 27 BV (Schulartikel), Art. 31 BV (Handels- und Gewerbefreiheit), Art. 32 BV (Ohmgeld der Kantone), Art. 43 Abs. 2 BV (Versicherungswesen), Art. 49 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit), Art. 89 BV (Referendum) sowie Art. 120 BV (Revision der Verfassung).
- [126] Ziff. D/2 oben.
- [127] BBl 1945 I 905; zur Entstehungsgeschichte vgl. etwa René A. RHINOW, KOMMENTAR BV, Art. 31, S. 3; Leo SCHÜRMAN, Die rechtliche Tragweite der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, ZBl 49/1948, S. 33 ff.; Charles-André JUNOD, Problèmes actuels de la constitution économique suisse, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 104/1970 II 591 ff. sowie AUBERT, Traité, Bd. II, RZ. 1868 ff.
- [128] So insb. von Hans HUBER, Rückblick auf die «neuen» Wirtschaftsartikel der BV, Festgabe Hugo Sieber, Bern/Stuttgart 1976, S. 58; RHINOW, a.a.O., Art. 31, S. 3; vgl. auch WILDHABER, a.a.O., Art. 121/122, Rz. 30.
- [129] So etwa die Revisionen von Art. 41<sup>ter</sup> BV sowie Art. 8 und 10 UeB BV (AS 1975 1206 ff.), ebenso von Art. 41<sup>ter</sup> BV und Art. 8 UeB BV (AS 1982 138 ff.).
- [130] BBl 1991 II 1601 ff. / BBl 1991 IV 198.
- [131] BBl 1988 I 260 ff. / 1988 II 1159.
- [132] BBl 1992 III 649 ff.

---

## **JAAC 58.1 - Bundesamt für Justiz, 18. Dezember 1992**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	58
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 081

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.