

www.e-rara.ch

**Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach
schweizerischem Staatsrecht**

Guhl, Theo

Basel, 1908

Kantonsbibliothek Thurgau

Persistent Link: <https://doi.org/10.3931/e-rara-136028>

Einleitung.

www.e-rara.ch

Die Plattform e-rara.ch macht die in Schweizer Bibliotheken vorhandenen Drucke online verfügbar. Das Spektrum reicht von Büchern über Karten bis zu illustrierten Materialien – von den Anfängen des Buchdrucks bis ins 20. Jahrhundert.

e-rara.ch provides online access to rare books available in Swiss libraries. The holdings extend from books and maps to illustrated material – from the beginnings of printing to the 20th century.

e-rara.ch met en ligne des reproductions numériques d'imprimés conservés dans les bibliothèques de Suisse. L'éventail va des livres aux documents iconographiques en passant par les cartes – des débuts de l'imprimerie jusqu'au 20e siècle.

e-rara.ch mette a disposizione in rete le edizioni antiche conservate nelle biblioteche svizzere. La collezione comprende libri, carte geografiche e materiale illustrato che risalgono agli inizi della tipografia fino ad arrivare al XX secolo.

Nutzungsbedingungen Dieses Digitalisat kann kostenfrei heruntergeladen werden. Die Lizenzierungsart und die Nutzungsbedingungen sind individuell zu jedem Dokument in den Titelinformationen angegeben. Für weitere Informationen siehe auch [Link]

Terms of Use This digital copy can be downloaded free of charge. The type of licensing and the terms of use are indicated in the title information for each document individually. For further information please refer to the terms of use on [Link]

Conditions d'utilisation Ce document numérique peut être téléchargé gratuitement. Son statut juridique et ses conditions d'utilisation sont précisés dans sa notice détaillée. Pour de plus amples informations, voir [Link]

Condizioni di utilizzo Questo documento può essere scaricato gratuitamente. Il tipo di licenza e le condizioni di utilizzo sono indicate nella notizia bibliografica del singolo documento. Per ulteriori informazioni vedi anche [Link]

Einleitung.

Mehr als ein halbes Jahrhundert ist verflossen, seitdem sich die Völkerschaften der souveränen Kantone zu einem Staatsvolk zusammengeschlossen haben, seitdem über diesen Kantonen, welche bisher allein die staatlichen Aufgaben und Zwecke erfüllten, ein neues „politisches Gebilde“ errichtet worden und die Eidgenossenschaft zum Staate geworden ist. Mit dieser Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 ist aus dem Bundesrecht das Bundesstaatsrecht geworden. Neue Formen der staatlichen Willensäußerungen und neue Rechtsquellen sind damit für dasselbe entstanden: Der Bundesvertrag der 22 Kantone vom 7. August 1815 ist durch die Bundesverfassung von 1848 ersetzt worden; an Stelle der Tagsatzungsbeschlüsse sind die Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Bundesverordnungen getreten.

Von diesen soll im folgenden die Rede sein, und zwar wird es sich um rein juristische Erörterungen handeln, ohne dass dabei jedoch ausser Acht gelassen werden soll, wie sehr sich gerade in diesem Gebiet des schweizerischen Staatsrechts das politische Leben schöpferisch erwiesen hat und zu welcher hohen, anderswo nicht erreichten Ausbildung die Idee der Volkssouveränität hier gediehen ist. Hieraus lässt sich vielleicht auch die auffallende Erscheinung erklären, dass dieser Teil des schweizerischen Staatsrechts in dem relativ langen Zeitraum (1848 bis zur Gegenwart) nach der juristischen Seite hin kaum eine eingehendere Untersuchung erfahren hat, während der politischen Seite in der Literatur eine reiche Behandlung zu Teil geworden ist. So fehlte es einerseits schon vor 1874 nicht an Schriften über die schweizerischen Volksrechte, speziell über die Teilnahme des Volkes an der Gesetz-

gebung, über obligatorisches und fakultatives Referendum, über Veto und Initiative; in den Verfassungskämpfen der siebziger Jahre stand die Besprechung dieser Fragen auf allen Tagesordnungen, und bis zur Gegenwart ist das rege Interesse für die weitere Ausgestaltung dieser Volksrechte bestehen geblieben. Anderseits wurde denn auch das Schweizervolk durch die Verfassung von 1874 zur Teilnahme an der Bundesgesetzgebung berufen. Aber weder jene, zum Teil hervorragenden Schriftsteller noch die eidgenössischen Räte anlässlich der Verfassungsrevision haben dem Begriff und der Natur der verschiedenen Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht oder ihrer Entstehung genauere juristische Betrachtung zukommen lassen. Und doch kann, insbesondere seit Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1874, welche, wie schon erwähnt, eine Ausdehnung der Volksrechte im Bunde brachte, der Erkenntnis der begrifflichen Verschiedenheit von Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung und nicht zum wenigsten auch einer klaren Vorstellung von den Vorgängen beim Erlass staatlicher Vorschriften, überhaupt bei der staatlichen Willensbildung, eine praktische Bedeutung nicht abgesprochen werden.

In dieser Beziehung wurde schon im Jahre 1874 vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 29. Mai über ein Bundesgesetz betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Frage aufgeworfen, „ob es nicht angezeigt wäre, in dem vorliegenden Gesetze eine Definition von Gesetz und Beschluss zu geben, einerseits, um für die Zukunft etwas System in die Benennung der gesetzgeberischen Erlasse zu bringen, namentlich aber, um von vorneherein von der Bundesversammlung die Versuchung fern zu halten, einen gesetzgeberischen Erlass durch willkürliche Benennung dem fakultativen Referendum zu entziehen und dessen unmittelbare Vollziehung zu bewirken.“¹⁾ In ähnlicher Weise bemerkt Salis²⁾: „Es wäre daher von grösster praktischer Wichtig-

¹⁾ B. Bl. 1874 I S. 1002.

²⁾ Reichesbergs Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft. Sozialpolitik und Verwaltung Bd. I S. 665.

keit, genau zu bestimmen, wodurch sich die verschiedenen Erlasse und Anordnungen der Bundesversammlung unterscheiden.“

Aber auch die Frage nach dem Ursprung der Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Verordnungen überhaupt, oder einer bestimmten Verordnung in einem speziellen Falle, ist nicht weniger relevant (vergl. B.-V. Art. 113 Abs. 3), und ebenso könnte eine klare Umschreibung des Inhaltes einer Bundesverordnung im Vergleich zu den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen nur fördernd wirken. Dass gerade in der letzt-erwähnten Beziehung oft noch verschiedene Ansichten unter den Bundesbehörden herrschen, zeigt eine Bemerkung der Kommission des Ständerates zur Prüfung der Geschäftsführung des Bundesrates im Jahre 1896, welche Kommission hinsichtlich einer ausführlichen Verordnung des Bundesrates betreffend den Bau und Betrieb von Dampfschiffen und andern mit Motoren versehenen Schiffen auf den schweizerischen Gewässern³⁾ ausführt: „Die vom Bundesrat gegebene Reglementierung über die Dampfschiffe hätte richtigerweise als Ausfluss eines gesetzgebenden Beschlusses der eidgenössischen Räte erlassen werden sollen, statt wie heute ohne weiteres die Stelle eines solchen einzunehmen.“⁴⁾

Die Rücksicht auf die eben erwähnten, praktisch wichtigen Fragen nach der juristischen Natur der Erlasse der Bundesversammlung einerseits und nach der Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Verordnungen anderseits soll auch für den Gang der vorliegenden Untersuchung bestimmend wirken; es soll in einem ersten Teil die Art der Entstehung und das Wesen des Inhalts der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse betrachtet und gestützt hierauf eine begriffliche Scheidung derselben vorgenommen werden, während ein zweiter Teil dem bundesrätlichen Ordnungsrechte gewidmet sein soll. Bevor jedoch auf spezielle Erörterungen eingetreten wird, erscheint es angezeigt, auf die gemeinsamen, den Bundes-

³⁾ Verordnung vom 18. Februar 1896, A. S. XV S. 405.

⁴⁾ B. Bl. 1897 III S. 620.

gesetzen, Bundesbeschlüssen und Verordnungen zukommenden Merkmale hinzuweisen.

Der Vorgang der Willensbildung bei physischen Personen ist ein innerer Akt; erst der geäußerte Wille ist für juristische Beurteilung geeignet. Die juristische Person jedoch hat keine natürlichen Willensorgane, vielmehr müssen Rechtssätze erst solche Organe bezeichnen. Für die juristischen Personen des Privatrechts, für Gesellschaften, Vereine, Genossenschaften, Korporationen, werden die Organe durch die Statuten oder durch staatliche Anordnungen bestimmt; für die Willensbildung des Staates selbst, d. h. des modernen, konstitutionellen Staates, werden die Willensorgane durch die Verfassung festgesetzt. Hier wie dort können ein oder mehrere Organe zur Mitwirkung am Prozess der Willensbildung berufen sein, der Vorgang selbst kann derselbe sein, aber eine charakteristische Eigenschaft zeichnet den staatlichen Willensakt aus: Alle von den Bundesorganen ausgehenden Willensakte, seien es die hier interessierenden Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen, seien es bundesrätliche Verfügungen oder bundesgerichtliche Urteile, unterscheiden sich von denjenigen aller andern juristischen Personen, die nicht Staaten sind, durch ihren befehlenden und zwingenden Charakter. Sie sind als Befehle ein Ausfluss der dem Staate allein zustehenden Herrschaft, der Staatsgewalt.⁵⁾ Bedeutend schwieriger erscheint die Ausscheidung der Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen aus der Gesamtheit der verschiedenen staatlichen Willensäußerungen. Man fasst dieselben, gemeinsam mit der Bundesverfassung und den Staatsverträgen, unter dem Namen „Quellen des schweizerischen Bundesstaatsrechts“⁶⁾

⁵⁾ A. M. Affolter, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, S. 21, wo der juristische Begriff der Staatsgewalt nicht anerkannt, sondern von subjektiven Rechten gesprochen wird, welche den Behörden verfassungs- und gesetzmässig als eigene Kompetenz verliehen sind. Es erklärt sich dies daraus, dass Affolter überhaupt kein individuelles Staatssubjekt für die juristische Betrachtungsweise annimmt.

⁶⁾ Affolter, a. a. O. S. 29. Hiestand, Zur Lehre der Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht. Zürcher Dissert. 1891.

oder „Staatsgesetze im weiteren Sinne“⁷⁾ zusammen, womit ihre Verschiedenheit von den „Verfügungen“ der administrativen, und der „Erkenntnisse“ der richterlichen Bundesbehörden charakterisiert werden soll. Es ist dabei aber nicht ausser Acht zu lassen, dass die Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen nicht immer Rechtsnormen zum Inhalt haben, dass insbesondere die Bundesbeschlüsse, entsprechend der eigenartigen Stellung der Bundesversammlung im schweizerischen Bundesstaatsrecht, inhaltlich oft Verfügungen oder Erkenntnisse sind. Unter diesen „Rechtsquellen“ zeichnen sich die Bundesgesetze, Beschlüsse und Verordnungen sodann von den Verträgen dadurch aus, dass sie einseitig vom Bunde und für ihn allein erlassen werden, und sind ferner von der Bundesverfassung verschieden, weil sie staatliche Willensäußerungen sind, während die Verfassung selbst die Grundlage für die Tätigkeit der staatlichen Organe bildet.

⁷⁾ Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone. Zürich 1900.
