

4940

## Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Herausgabe einer bereinigten eidgenössischen Gesetzssammlung, umfassend die Jahre 1848 — 1947.

(Vom 22. Februar 1946.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Schon seit langer Zeit befassen sich die Bundesbehörden, insbesondere das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und die Bundeskanzlei, mit dem Gedanken der Herausgabe eines textlich bereinigten und übersichtlich gegliederten Sammelwerkes der noch geltenden Bundesgesetzgebung.

Das heutige Bundesrecht hat sich im Laufe der Jahre nicht bloss inhaltlich stark verändert. Vor allem hat sich der Umfang der Gesetzgebung in ausserordentlichem Masse erweitert. Die geltenden Gesetze, Verordnungen, Beschlüsse und Staatsverträge des Bundes sind ohne jede systematische Einordnung in 72 abgeschlossenen Bänden der amtlichen Gesetzssammlung zerstreut. Ausgesondert würden die noch geltenden Erlasse voraussichtlich nur etwa einen Fünftel dieses Raumes beanspruchen. Der Mangel an einer klaren Übersicht über das geltende Recht wird heute nicht nur vom Bürger, der für Einzelfragen die amtliche Gesetzssammlung konsultiert, empfunden. Auch die Behörden, die die Gesetzssammlung täglich gebrauchen, haben vielfach Mühe, sich zurechtzufinden. Diese Tatsache bedeutet nicht nur ein Hemmnis für die Gesetzeshandhabung; sie beeinflusst auch die Qualität der Gesetzgebung. Die vielfach mit Recht gerügte mangelhafte innere Koordinierung der Krisen- und Kriegsgesetzgebung, die Verschiedenheit in Terminologie und Gesetzestechnik, sowie die nicht immer begründeten Abweichungen im rechtlichen Ausbau ähnlicher Institutionen sind zu einem wesentlichen Teil die Folge des erschwerten Überblickes über den geltenden Gesetzesstoff.

Angesichts dieser Lage ist es verständlich, wenn im Interesse der Rechtssicherheit sowie der gesetzgeberischen und wissenschaftlichen Fortbildung des geltenden Rechtes immer dringlicher eine über-

sichtlich gestaltete Gesamtausgabe aller geltenden Bundeserlasse verlangt wurde. So war es u. a. der Schweizerische Juristenverein, der wiederholt die Wünschbarkeit und Notwendigkeit eines solchen Werkes betonte.

Die der Bundeskanzlei unterstellte eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale sah sich bereits kurz nach ihrer Schaffung vor 20 Jahren genötigt, einzelne Bände der laufenden Gesetzsammlung nachdrucken zu lassen, da sie vergriffen waren. Seither fehlen wiederum mehrere Bände, so dass heute keine vollständigen «Sammlungen» abgegeben werden können, und zwar sind solche auch auf dem privaten Büchermarkte (antiquarisch) beinahe nicht mehr erhältlich, selbst nicht zu hohen Preisen. Um die Nachfrage zu befriedigen und die entstandenen Lücken zu schliessen, hätte also die Bundeskanzlei neuerdings verschiedene Nachdrucke anordnen sollen. Wenn sie es nicht tat, so deshalb, weil sie unmittelbar nach der soeben erwähnten Massnahme den Plan zur Herausgabe einer neuen bereinigten Gesetzsammlung als Ersatz für die jetzt geltende auf einen hierzu geeigneten Zeitpunkt gefasst und einzelne Vorkehren zu dessen Ausführung auch schon angebahnt hatte.

Der Augenblick zur Verwirklichung dieser Absicht scheint nun gekommen zu sein. Dabei wird sich die Sache um so rascher und leichter durchführen lassen, als die eidgenössische Justizabteilung durch Registrierung aller Abänderungen die deutschsprachigen Gesetzestexte für einen kommenden Neudruck bereits weitgehend vorbereitet hat.

Da in der Tat die einzig zweckmässige und befriedigende Lösung eben in der Herausgabe eines auf den Stand am 1. Januar 1948 bereinigten Sammelwerkes der gesamten Gesetzgebung des Bundes seit Bestehen des Bundesstaates von 1848 liegt, liess nunmehr die Bundeskanzlei mit unserer Ermächtigung durch Herrn Dr. Max Imboden, Privatdozent für Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, ein umfassendes Gutachten ausarbeiten über die sich bei Herausgabe eines solchen Sammelwerkes stellenden rechtlichen und technischen Fragen. Dieses diente einer von der Bundeskanzlei einberufenen Konferenz von juristischen Sachverständigen, die am 8. Februar 1946 unter dem Vorsitz des Vorstehers des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in Bern tagte, als Diskussionsgrundlage. An dieser Aussprache nahmen u. a. teil der Bundesgerichtspräsident und zwei weitere Bundesrichter, Mitglieder der eidgenössischen Räte, sowie Vertreter der Anwaltschaft und der juristischen Wissenschaft. Einstimmig und nachdrücklich haben die Anwesenden die Notwendigkeit einer Sichtung des gesamten Bundesrechtes betont. Die Vorbereitung des Sammelwerkes sollte nach Auffassung des Bundesrates und der Konferenz so gefördert werden, dass dieses in deutscher, französischer und italienischer Ausgabe auf das Jubiläumsjahr des schweizerischen Bundesstaates erscheinen kann. Durch die Wahl dieses Zeitpunktes soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Sammelwerk nicht allein praktischen Zwecken dient, sondern dass es zugleich ein bleibendes Dokument schweizerischen Rechtswillens darstellt.

Der Umfang des in das Sammelwerk aufzunehmenden Rechtsstoffes ist in dem vorgelegten Entwurf eines Bundesbeschlusses bezeichnet. Die Auswahl soll unter folgenden Gesichtspunkten geschehen:

Einmal soll nur eidgenössisches Recht Berücksichtigung finden. Die Ausnahme hinsichtlich der (übrigens wenig zahlreichen) Konkordate ist dadurch gerechtfertigt, dass diese Erlasse ihrem Inhalt nach ebenfalls allgemeines Recht darstellen. Die Konkordate wurden denn auch seit jeher in der eidgenössischen Gesetzsammlung veröffentlicht; ferner haben gemäss Verfassung (Art. 7, Abs. 2, BV) die Bundesbehörden bei ihrer Vollziehung mitzuwirken.

Sodann sind in das Sammelwerk nur die noch geltenden Bestimmungen allgemeiner Natur aufzunehmen. Wegzulassen sind demnach Anordnungen für den Einzelfall. Vor allem gilt das für die zahlreichen, in der laufenden Gesetzsammlung enthaltenen Beschlüsse über einmalige Ausgaben; mit ihrem Vollzug verlieren sie jede aktuelle Bedeutung. Solche Erlasse sind daher grundsätzlich von der Aufnahme in das Sammelwerk auszuschließen.

Auszuschneiden sind die nicht mehr geltenden Bestimmungen. Soweit ein Gesetz lediglich in einzelnen Teilen seine Verbindlichkeit verloren hat, sind nur die noch in Kraft stehenden Vorschriften wiederzugeben. Die Fälle, in denen über die Weitergeltung einer Vorschrift Ungewissheit besteht, werden so zu lösen sein, dass, wenn die Ungültigkeit nicht einwandfrei feststeht, die betreffende Bestimmung in das Sammelwerk aufgenommen werden muss. Es wird dann Sache der rechtsanwendenden Behörden, vor allem des Richters, sein, über die Weitergeltung der Vorschrift zu befinden. Besondere Probleme ergeben sich bei den Staatsverträgen. Zahlreiche internationale Vereinbarungen haben ihre Bedeutung verloren, ohne je formell aufgehoben oder durch neue Erlasse abgeändert worden zu sein. Insbesondere ist an die Fälle zu erinnern, in denen der ausländische Vertragspartner als selbständiges Rechtssubjekt zu existieren aufgehört oder sich in seiner Struktur völlig verändert hat. Weitergehend als beim innerstaatlichen Recht lässt daher der als Entwurf vorgelegte Bundesbeschluss hinsichtlich des Staatsvertragsrechtes allgemein eine Weglassung jener Bestimmungen zu, denen keine praktische Bedeutung mehr zukommt.

Im Rahmen der dargelegten Richtlinien soll das Sammelwerk vollständig sein. Es hat alle am 1. Januar 1948 in Geltung stehenden Erlasse der genannten Art zu enthalten. Nicht entscheidend ist die staatsrechtliche Form, in die ein Rechtssatz gekleidet ist. Auch Noterlasse — Dringlichkeitsrecht und Vollmachtenrecht — können von der Wiedergabe nicht ausgenommen werden. Die ordentliche Bundesgesetzgebung, das sogenannte Dringlichkeitsrecht und das Vollmachtengesetz, sind heute derart ineinander verflochten, dass die Weglassung bestimmter, rein formal gekennzeichnete Teile das wirkliche Bild verfälschen und daher auch die praktische Verwendbarkeit des Sammelwerkes erheblich beeinträchtigen müsste. Hingegen ist vorgesehen, jene Noterlasse, die am 1. Januar 1948 noch in Kraft stehen, mit deren baldiger Ausserkraft-

setzung indessen gerechnet werden muss, in einem gesondert publizierten Anhang zusammenzufassen. Damit soll der dauernde Wert der Sammlung erhöht werden.

Entscheidendes Gewicht kommt sodann dem Grundsatz zu, dass das Sammelwerk nicht chronologisch, sondern nach Materien, d. h. systematisch, zu gliedern ist. In der durch die systematische Ordnung bedingten erhöhten Übersichtlichkeit des Gesetzesstoffes wird ein wesentlicher Vorzug der neuen Gesetzessammlung liegen. Als oberste Gliederung liesse sich folgende Einteilung denken:

1. Teil: Aufbau und Grundlagen der Eidgenossenschaft.
  - I. Staatsrechtliche Grunderlasse.
  - II. Staatsangehörigkeit.
  - III. Ausübung der Volksrechte.
2. Teil: Die Bundesbehörden.
  - I. Allgemeine Vorschriften.
  - II. Bundesversammlung.
  - III. Bundesrat und Organisation der Bundesverwaltung.
  - IV. Eidgenössische Gerichte und Organisation der Bundesrechtspflege.
  - V. Bundeskanzlei.
  - VI. Bundesbeamte.
3. Teil: Aufgaben des Bundes.
  - I. Auswärtige Beziehungen.
  - II. Kultus und Kirche.
  - III. Bildung und Forschung.
  - IV. Gesundheitswesen.
  - V. Forstwesen, Jagd und Fischerei.
  - VI. Öffentliche Werke.
  - VII. Justizgesetzgebung.
  - VIII. Polizeigesetzgebung.
  - IX. Militärwesen.
  - X. Öffentliche Finanzen.
  - XI. Handel, Industrie, Gewerbe und Arbeit.
  - XII. Landwirtschaft.
  - XIII. Sozialfürsorge.
  - XIV. Verkehrswesen.

Anhang: Notmassnahmen.

Innerhalb dieser Materien müsste der Stoff weiter nach sachlichen Gesichtspunkten gegliedert werden. Zur Erleichterung des praktischen Gebrauches der Sammlung ist vorgesehen, den Umfang der einzelnen Bände so zu bemessen, dass diese, wenn möglich, in sich geschlossene Gesetzesmaterien enthalten.

Das Sammelwerk soll offiziellen Charakter haben. Dies bedingt, dass es sich im allgemeinen auf die Wiedergabe des amtlichen Gesetzestextes beschränken soll. Lediglich in engbegrenztem Umfang kann der Text durch redaktionelle Anmerkungen ergänzt werden. Einmal ist in Aussicht genommen, durch Fussnoten auf die im Bundesblatt enthaltenen Gesetzesmaterialien (Botschaften, Entwürfe, Erwähnung von Abstimmungsergebnissen) zu verweisen. Ferner wird die praktische Verwendbarkeit des Sammelwerkes erhöht, wenn bei jedem Erlass auf die ihn ergänzenden oder abändernden Vorschriften verwiesen wird. Unumgänglich ist schliesslich, die Fundstellen in der laufenden Gesetzsammlung zu verzeichnen. Von einer eigentlichen Kommentierung, so insbesondere von allen historischen Erläuterungen oder Verweisen auf Literatur und Praxis, ist hingegen grundsätzlich abzusehen.

Der praktische Wert des Sammelwerkes wird nicht zuletzt von den diesem beigegebenen Registern abhängen. Die mit der Vorbereitung des Sammelwerkes betrauten Amtsstellen sind sich bewusst, dass auf die Ausarbeitung der Register die grösste Sorgfalt verwendet werden muss. Es ist die Herausgabe eines besondern Registerbandes geplant, der grundsätzlich vier Arten von Registern enthalten soll, nämlich:

1. ein der Disposition des Sammelwerkes entsprechendes systematisches Inhaltsverzeichnis,
2. ein chronologisches Verzeichnis, welches (getrennt nach innerstaatlichem Recht, nach Staatsvertragsrecht und nach Konkordatsrecht) eine Übersicht über sämtliche seit 1848 in die laufende Gesetzessammlung aufgenommenen rechtssetzenden Erlasse bietet und vermerkt, wann und wieweit diese später abgeändert oder aufgehoben wurden,
3. ein alphabetisches Materienregister zu sämtlichen Bänden des Sammelwerkes,
4. ein Parallelstellenregister, das bei Zitierung der laufenden Gesetzsammlung ermöglicht, die entsprechende Stelle des Sammelwerkes aufzufinden.

Die Anlage der Register soll so gestaltet werden, dass das ausgearbeitete Schema zugleich als Grundlage für die später periodisch erscheinenden Register zur laufenden Gesetzessammlung dienen kann. Es ist vorgesehen, ähnlich wie zu den bundesgerichtlichen Entscheiden, in Zukunft auch zur laufenden Gesetzessammlung für grössere Zeiträume sorgfältig bearbeitete Registerbände herauszugeben.

Spezielle Studien erforderte die Frage, ob und in welcher Form der geplanten neuen Ausgabe der amtlichen Gesetzsammlung Gesetzeskraft verliehen werden soll.

An der Konferenz bestand darüber Einigkeit, dass eine verbindliche Bezeichnung der nicht mehr geltenden Staatsverträge mit Rücksicht auf die vertragliche Bindung der Eidgenossenschaft nicht in Erwägung gezogen werden

darf. Ebenso bestand darüber Einigkeit, dass hinsichtlich des innerstaatlichen Rechtes eine Verbindlicherklärung in jedem Fall nur in der Weise in Frage kommen könnte, als die nicht in die Sammlung aufgenommenen Erlasse und Vorschriften, die — ohne bisher ausdrücklich aufgehoben worden zu sein — heute inhaltlich gegenstandslos sind, definitiv ausser Kraft erklärt würden (sogenannte negative Wirkung). Es ist unbestreitbar, dass eine derartige, verbindliche Aufhebung inhaltlich bereits hinfällig gewordener Bestimmungen den vom Sammelwerk erhofften Erfolg, die Schaffung klarer und übersichtlicher Rechtsverhältnisse, zu verstärken vermöchte. Die Konferenz hat sich denn auch mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass dem Sammelwerk in dieser beschränkten Form Massgeblichkeit zugesprochen werde. In Übereinstimmung mit einer bereits an der Konferenz geäusserten Auffassung glaubt indessen der Bundesrat, dass es jetzt noch verfrüht sei, zur Frage der Verbindlicherklärung endgültig Stellung zu nehmen. Wieweit eine Notwendigkeit besteht, inhaltlich gegenstandslos gewordene Vorschriften verbindlich ausser Kraft zu erklären, kann erst beurteilt werden, wenn darüber Klarheit geschaffen ist, welcher Art und wie zahlreich die inhaltlichen Widersprüche zwischen den rechtsetzenden Erlassen des Bundes sind. Der Bundesrat wird dieser Frage weiterhin Beachtung schenken. Es ist beabsichtigt, die Konferenz neuerdings einzuberufen, sobald die Vorbereitungsarbeiten so weit fortgeschritten sind, dass sie über die praktische Notwendigkeit einer Verbindlicherklärung der neuen Gesetzesausgabe ein sicheres Urteil ermöglichen. Je nach der Stellungnahme der Sachverständigen gedenkt der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine weitere Vorlage zu unterbreiten. Da eine verbindliche Bezeichnung nicht mehr geltender Bestimmungen die Prärogativen des Gesetzgebers berührt, bedürfte diese in jedem Fall der Gesetzesform.

Es sei darauf hingewiesen, dass erstmals in den Jahren 1890/91 und erneut in den Jahren 1905—1908 P. Wolf mit Unterstützung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ein mehrbändiges Werk, enthaltend die gesamte damalige in Geltung stehende Bundesgesetzgebung veröffentlichte. Der ausserordentliche Erfolg dieser Arbeit bewies, wie sehr eine nach Materien geordnete, übersichtliche Zusammenstellung des geltenden Rechtsstoffes einem allgemeinen Bedürfnis entspricht und gegenüber der periodisch erscheinenden laufenden Gesetzesammlung praktische Vorzüge aufweist. Das gleiche bestätigen die zahlreichen ähnlichen Sammelwerke der kantonalen Gesetzgebung. Lediglich vier Kantone haben seit 1848 davon abgesehen, neben der laufenden Gesetzesammlung in besonderen Publikationen alle noch in Geltung stehenden kantonalen Gesetze und Verordnungen zu sichten. In den meisten Kantonen sind während der letzten hundert Jahre im Abstand von einigen Jahrzehnten sogar mehrere abgeschlossene Sammlungen des gesamten, in einem bestimmten Zeitpunkt noch geltenden Gesetzesstoffes erschienen: in neun Kantonen sind es deren zwei, in einem deren drei und in je zwei Kantonen sogar deren vier bzw. fünf.

Es steht ausser Zweifel, dass die geplante bereinigte eidgenössische Gesetzesammlung in jeder Beziehung einem dringenden Bedürfnis entspricht und dass der 1. Januar 1948 als Stichtag der geeignete und zweckmässige Zeitpunkt ist.

Die Kosten der Herausgabe einer bereinigten Gesetzesammlung werden nicht unbedeutend sein. Sie lassen sich heute indessen noch in keiner Weise errechnen, weil weder der erforderliche Umfang noch die Höhe der Auflagen in den einzelnen Sprachen feststeht. Auch die in den nächsten Jahren gültigen Preise für Papier, Druck und Einband sind nicht voraussehbar. Bei dieser Sachlage müssen wir leider entgegen der bestehenden Übung davon absehen, Ihnen einen bestimmten Kredit zu beantragen. Die erforderlichen Mittel sollen im laufenden Jahr im Wege der Nachtragskredite und später mit den übrigen Voranschlagskrediten nachgesucht und bewilligt werden.

Um die finanzielle Tragweite der Sache anzudeuten, fügen wir bei, dass nach einer ganz unverbindlichen Schätzung der Bundeskanzlei mit Aufwendungen in der Grössenordnung von  $1\frac{1}{2}$  Millionen Franken zu rechnen ist. Es kann angenommen werden, dass ein Teil davon durch den Verkauf der Gesetzesammlungen wieder eingebracht wird. Man darf in diesem Zusammenhange nicht übersehen, dass dem Bund auch durch den unvermeidlichen Neudruck einzelner Bände der bisherigen Gesetzesammlung namhafte Auslagen erwachsen würden, ohne dass damit die Nachteile des bisherigen Zustandes behoben wären. Bei der Herausgabe der neuen, bereinigten Gesetzesammlung soll nichts ausser acht gelassen werden, um die Kosten so tief als möglich zu halten.

Zum Schluss erinnern wir daran, dass im vorigen Jahre Herr Nationalrat Kuntschen durch eine Kleine Anfrage, sowie das Bundesgericht in einem Schreiben an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 24. Juni 1948 auf die Wünschbarkeit der Herausgabe eines Sammelbandes der gebräuchlichsten Gesetze und dazugehörigen Vollzugserlasse des Bundes hingewiesen hatten. Da die Bundeskanzlei damals bereits von sich aus mit der Zusammenstellung und Überarbeitung des Materials für ein derartiges kleines Sammelwerk begonnen hatte, steht der baldigen Erfüllung dieser Wünsche nichts entgegen. Diese «Kleine Sammlung» der gebräuchlichsten Gesetzessammlungen des Bundes wird daher noch im Laufe dieses Jahres erscheinen können, und zwar gleichzeitig in den drei Amtssprachen deutsch, französisch und italienisch. Das Werk soll zwei Bände umfassen und zu einem möglichst niedrigen Preise in den Handel gebracht werden. Der Eidgenossenschaft werden aus dieser Veröffentlichung voraussichtlich keinerlei Ausgaben erwachsen, abgesehen von einem Teil der Kosten für die Beschaffung der von der Verwaltung oder sonstwie für den Bund benötigten Exemplare.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, Ihnen den nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Annahme zu empfehlen.

\* \* \*

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 22. Februar 1946.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Kobelt.**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber.**

---

## Bundesbeschluss

über

### die Herausgabe einer bereinigten eidgenössischen Gesetzsammlung für die Jahre 1848 — 1947.

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 22. Februar 1946,  
beschliesst:

#### Art. 1.

Der Bundesrat wird beauftragt, auf das Jahr 1948 in den drei Amtssprachen des Bundes ein nach Materien geordnetes Sammelwerk der eidgenössischen Gesetzgebung, umfassend die Jahre 1848 bis Ende 1947, herauszugeben.

In das Sammelwerk sind sämtliche am 1. Januar 1948 in Geltung stehenden eidgenössischen Erlasse seit Schaffung des schweizerischen Bundesstaates aufzunehmen.

#### Art. 2.

Die erforderlichen Mittel werden für das Jahr 1946 im Wege der Nachtragskredite und in der Folge mit dem Voranschlag angefordert und bewilligt.

#### Art. 3.

Dieser Beschluss tritt, als nicht allgemein verbindlicher Natur, sofort in Kraft.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Herausgabe einer  
bereinigten eidgenössischen Gesetzsammlung, umfassend die Jahre 1848 — 1947. (Vom 22.  
Februar 1946)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4940
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1946
Date	
Data	
Seite	387-394
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 482

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.