

Bundesblatt

99. Jahrgang.

Bern, den 21. August 1947.

Band II.

Erscheint wöchentlich. Preis 28 Franken im Jahr, 15 Franken im Halbjahr, anzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.

Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an Stämpfli & Cie. in Bern.

5264

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947 und über die neue Reihe der eidgenössischen Gesetzsammlung.

(Vom 14. August 1947.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wie schon in der Expertenkommission, welche zur Herausgabe einer bereinigten Gesetzsammlung Stellung zu nehmen hatte, betont wurde, muss die Rechtssicherheit zu den obersten Maximen unseres Staatslebens gehören. Die richterlichen und verwaltenden Behörden und alle Bürger sollen den Umfang und Inhalt des gesetzten Rechtes erkennen können. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 22. Februar 1946 ausgeführt hat, war aber diese Übersicht und Sicherheit nicht mehr in dem wünschenswerten Ausmasse vorhanden, nachdem die Erlasse aus 100 Jahren gesetzgeberischer Tätigkeit des Bundes in dieser Zeitspanne nie bereinigt worden waren und sich in total 73 Bänden der Amtlichen Sammlung (11 Bände alte Folge, 62 Bände neue Folge) geltende und aufgehobene, abgeänderte und gegenstandslos gewordene Rechtssätze oft nur schwer unterscheiden liessen. Um diesem für einen Rechtsstaat unbefriedigenden Zustand abzuhelfen, hat die Bundesversammlung durch Bundesbeschluss vom 4. April 1946 den Bundesrat beauftragt, ein bereinigtes Sammelwerk der eidgenössischen Gesetzgebung zu erstellen, welche Arbeit denn auch sofort an die Hand genommen wurde.

I.

Der Zweck einer bereinigten Gesetzsammlung, die Rechtssicherheit zu vermehren, kann aber nur erreicht werden, wenn diese Sammlung mit Rechtskraft ausgestattet wird. Darüber waren sich sowohl die Expertenkommission als auch die mit der Erstellung der Sammlung betrauten Amtsstellen einig.

Nur auf diesem Wege werden die Verwaltung, die Gerichte und der Bürger in die Lage versetzt, mit grösstmöglicher Sicherheit zu beurteilen, welche Rechtssätze noch verbindlich sind.

Einig war man sich aber auch darin, dass es nicht zweckmässig und nicht im Interesse der Rechtssicherheit gelegen wäre, die Bereinigte Sammlung mit positiver Rechtskraft auszustatten, d. h. festzulegen, dass alle darin enthaltenen Normen rechtskräftige Sätze darstellten. Einzelne Widersprüche zum Beispiel, die sich auch bei sorgfältigster Bereinigung in die Sammlung einschleichen können — wie dies auch schon bei der jetzigen Amtlichen Sammlung geschehen ist —, würden in diesem Falle die Verwaltung und vor allem die Gerichte vor schwerwiegendste Fragen stellen und wären geeignet, den angestrebten Enderfolg der Rechtssicherheit nicht nur nicht zu gewährleisten, sondern ihn vollends zunichte zu machen.

Da aber anderseits eine gewisse Verbindlichkeit des Sammelwerkes den gewünschten Erfolg — die Schaffung klarer und übersichtlicher Rechtsverhältnisse — unzweifelhaft verstärken würde, verwandten wir unsere besondere Sorgfalt auf die Prüfung der Frage, ob dem Sammelwerk die negative Rechtskraft zugesichert werden könnte. Danach hätte das Gesetzeswerk insoweit verbindlichen Charakter, als alle früher publizierten Erlasse, die in der Bereinigten Sammlung keine Aufnahme mehr finden würden, als ausser Kraft erklärt würden.

Um aber den Räten einen Beschluss in diesem Sinne beantragen zu können, musste der Bundesrat den in den 73 Bänden der Amtlichen Sammlung angesammelten Rechtsstoff zuvor eingehend sichten lassen, um sich über die Tragweite eines solchen Beschlusses Klarheit zu verschaffen. Nachdem das nun geschehen ist, ist der Bundesrat heute der Meinung, dass sich ein solcher Beschluss im Interesse klaren Rechts und der Rechtssicherheit aufdrängt.

Wenn der Bundesrat in diesem Sinne den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes vorlegt, so tut er es, weil er der Meinung ist, der Gesetzgeber besitze die Kompetenz zur verbindlichen Bezeichnung der nicht mehr geltenden, von ihm erlassenen Vorschriften. Anderseits aber vermag auch nur der Gesetzgeber diese Zuständigkeit zu beanspruchen. In der verbindlichen Bezeichnung hinfällig gewordenen Bundesgesetzesrechtes muss nämlich grundsätzlich eine, wenn auch in ihrer Fragestellung beschränkte, authentische Gesetzesinterpretation erblickt werden: Der Gesetzgeber bestätigt nun formell und eindeutig die Unverbindlichkeit von Vorschriften, die bisher lediglich sinngemäss als nichtig gewertet werden mussten, weil sie sich in einem inneren Widerspruch zu spätern Normen befanden. Seine Arbeit erfährt damit ihrer Form nach eine der Rechtssicherheit dienende Ergänzung, obwohl die Aufhebung der frühern Vorschriften schon mit dem Erlass der widersprechenden spätern Rechtssätze als erfolgt angenommen werden musste und sicher in der Absicht des Gesetzgebers lag. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass die verbindliche formelle Bezeichnung der aufgehobenen oder gegenstandslos gewordenen Erlasse in diesem Sinne nicht einen eigentlichen Rechts-

schöpfungsakt, sondern eine Gesetzesinterpretation darstellt. Da aber die Bundesverfassung hinsichtlich der Kompetenz zur authentischen Gesetzesinterpretation keine besondere Vorschrift enthält, muss diese Befugnis nach den feststehenden staatsrechtlichen Grundsätzen dem Gesetzgeber zugesprochen werden, der auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege von ihr Gebrauch zu machen hat.

II.

Wenn der Bundesrat in dem am Schlusse dieser Botschaft vorgelegten Gesetzesentwurf aber den eidgenössischen Räten empfiehlt, ihm diese Befugnis zu delegieren, so führen ihn Erwägungen der Zweckmässigkeit zu diesem Antrag.

Rechtlich kann einer solchen Kompetenzübertragung nichts im Wege stehen, da hier der Exekutive nicht die allgemeine Befugnis übertragen wird, gegen bestehendes Gesetzesrecht zu legiferieren, sondern nur die eng beschränkte Befugnis, zu untersuchen, wie weit eine Gesetzesvorschrift durch spätere, inhaltlich widersprechende Vorschriften ausser Kraft gesetzt wurde. Eine Delegation solcher Art ist von der schweizerischen Staatsrechtslehre immer anerkannt worden (Burekhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, 8. Aufl., S. 666; Giacometti, Das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaat, Festgabe für Fritz Fleiner, 1927, S. 392 unten).

Aber selbst wenn man grundsätzlich jede Zulässigkeit der Gesetzesdelegation verneinen wollte — was jedenfalls nicht im Geiste der schweizerischen Praxis wäre —, könnte man gegen die Ermächtigung, um die der Bundesrat die eidgenössischen Räte ersuchen möchte, nicht Stellung beziehen. Alle Vorschriften, die durch die bereinigte Gesetzesammlung als aufgehoben zu bezeichnen wären, sind ja materiell bereits nichtig. Ihrer Weglassung aus dem Sammelwerk kann demnach nur deklaratorische Bedeutung zukommen. Es wird kein neues Recht geschaffen und kein bestehendes Recht aufgehoben. Vielmehr soll nur formell verbindlich im Sinne der oben erläuterten Gesetzesinterpretation festgestellt werden, welche Rechtssätze durch den Gesetzgeber damals aufgehoben wurden, als er neue, zu den bisherigen im Widerspruch stehende Gesetze erliess. Materiell ist die Sachlage dieselbe wie in bezug auf jene frühern Gesetze, die durch den Gesetzgeber bereits formell als aufgehoben bezeichnet wurden. Wenn nun beide Kategorien von Rechtssätzen, sowohl die bloss inhaltlich als auch die formell aufgehobenen, aus der Bereinigten Sammlung weggelassen werden sollen, so ist diese Bezeichnung lediglich eine registrierende, mit dem Zwecke, die rechtsgültige und die dahingefallene Gesetzgebung erkennbar zu trennen.

Nachdem rechtlich nichts gegen die Erteilung dieser Befugnis an den Bundesrat eingewendet werden kann, erscheint sie aber aus Gründen der Zweckmässigkeit als sehr wünschenswert. Es kann nämlich nicht übersehen werden, dass für die Interpretation des Verordnungsrechtes der Bundesrat an sich schon zuständig ist. Daher kann es für eine einheitliche Lösung der Aufgabe nur von Nutzen sein, wenn der Gesetzgeber auch seine Befugnis dem Bundes-

rate anvertrauen würde, womit die verbindliche Bestimmung des gesamten aufgehobenen Bundesrechtes durch eine Instanz im selben Erlasse geschehen könnte. Auch vom Standpunkte der Kostenersparnis aus, glauben wir, dränge sich diese Lösung auf.

III.

Der Bundesrat hat sich über die Tragweite der geplanten Gesetzesbereinigung bereits Rechenschaft gegeben, und er möchte dem Parlament heute schon erkennbar machen, wie er dem Auftrag des Parlamentes nachzukommen gedenkt, falls dieses den Antrag des Bundesrates zum Beschluss erhebt.

Es handelt sich in erster Linie um Rechtssätze, die durch ihnen nachfolgende bereits formell aufgehoben wurden. Diesbezüglich besteht keine Schwierigkeit, da der Weglassung dieser Erlasse aus der Bereinigten Sammlung nicht einmal deklaratorische Bedeutung zukommt. Ihre Nichtigkeit war dank der formellen Aufhebung schon früher offenbar.

Als aufgehoben müssen aber auch jene Erlasse gelten, die zwar nicht formell für nichtig erklärt wurden, die aber in einem inneren Widerspruch zu später erlassenen Normen stehen. Dass der Gesetzgeber selbst dieser Meinung war, beweist übrigens die sehr häufig anzutreffende Formel, dass «mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes alle ihm widersprechenden Bestimmungen aufgehoben» sein sollen.

Es wäre demnach das Resultat der bereinigten Gesetzesammlung, dass die Intention des Gesetzgebers eindeutig interpretiert würde, indem festzulegen wäre, welche früheren Bestimmungen als unvereinbar mit den späteren zu gelten hätten und daher nichtig wären.

Wir brauchen vor den eidgenössischen Räten nicht länger auszuführen, dass diese Interpretationsaufgabe in manchen Fällen nicht leicht sein wird und höchste Sorgfalt geboten ist. Indessen glauben wir, dass eine bis in alle Einzelheiten durchgeführte Rechtsvergleichung und eine Zusammenarbeit der Bearbeiter der bereinigten Gesetzesammlung mit den sachlich zuständigen Departementen Gewähr bieten werden für die menschenmögliche Sicherheit der Beurteilung. Für die restlichen Fälle, in denen nicht genügend sicher entschieden werden kann, ob eine Norm nichtig ist, wäre es dann jedenfalls geboten, den betreffenden Erlass in die bereinigte Gesetzesammlung aufzunehmen, um die Möglichkeit einer späteren positiven Entscheidung nicht auszuschliessen.

Ein Ähnliches, wie in bezug auf inhaltlich sich widersprechende Normen, müsste für sich inhaltlich deckende Normen in zwei sich zeitlich folgenden Erlassen gelten. Auch hier dürfte der frühere Erlass nur weggelassen werden, wenn eindeutig feststünde, dass aus seiner Weglassung kein rechtsfreier Raum entgegen dem Willen des Gesetzgebers resultieren könnte. Gäbe es diese Gefahr nicht, so müsste er andererseits aber weggelassen werden auf Grund des Prinzips der *lex posterior*, das in der ganzen Rechtswissenschaft feststeht. Es können nicht zwei zeitlich nacheinander entstandene, sich inhaltlich vollkommen

deckende Rechtssätze zur gleichen Zeit formelle Rechtskraft beanspruchen. In diesen Fällen verliert das frühere Gesetz zugunsten des späteren seine formelle Verbindlichkeit.

Endlich bestünde die Aufgabe darin, die heute gegenstandslosen Erlasse aus der Gesetzesammlung auszuscheiden. Darunter verstehen wir Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen, die zwar weder formell noch materiell je einmal aufgehoben wurden, deren Gegenstand aber heute jede rechtliche Bedeutung verloren hat. Als Beispiele solcher Erlasse seien Bundesbeschlüsse genannt, die die Staatsrechnung früherer Jahre genehmigten oder die Subventionen zusicherten, die nunmehr ausbezahlt sind, so dass der bezügliche Erlass heute rechtlich bedeutungslos ist. Des weitern wären in dieser Kategorie auch alle Erlasse aufzuzählen, die in sich befristet waren und nach Ablauf dieser Frist ausser Kraft traten, wie auch — im interkantonalen Recht — Rücktrittsbeschlüsse eines Kantons von einem Konkordat. Damit wurde ein bisher geltender Rechtszustand jeweils wieder aufgehoben; der Beschluss selbst aber wurde mit dem Vollzug des Rücktritts gegenstandslos, da seine Folge für das Rechtsleben keine andere war als die, für die Zukunft einen rechtsfreien Raum geschaffen zu haben, und eine neue Rechtsverpflichtung mit diesem Beschluss nicht eintrat. Aus ähnlichen rechtlichen Überlegungen haben wir in den Listen der Staatsverträge, auf die eben noch zurückzukommen sein wird, auch Beitrittserklärungen einzelner Staaten zu internationalen Konventionen als heute gegenstandslos bezeichnet, wenn die Konvention, der die Beitrittserklärung galt, unterdessen aufgehoben oder durch eine neue ersetzt wurde.

Ausserdem wären die Abänderungen, die bis Ende 1947 getroffen wurden, zu berücksichtigen. Bekanntlich soll das Werk praktischen Bedürfnissen dienen und den Stand der eidgenössischen Gesetzgebung auf 1. Januar 1948 widerspiegeln.

Höchst unpraktisch aber wäre es, wenn wir durch allzuviele Verweisungen und durch die gesonderte Aufführung von Erlassen, die sachlich eine unbedingte Einheit bilden, die Übersichtlichkeit und Brauchbarkeit des Werkes gefährden und aus rein formellen Gründen den angestrebten Zweck wiederum verleugnen wollten.

Wir gedenken also beispielshalber den Bundesratsbeschluss vom 19. März 1934 (AS 50, 264) nicht an einer gesonderten Stelle als Ganzes zu publizieren, sondern, da er materiell und intentionell nichts anderes als eine Ergänzung des Zolltarifs vom 8. Juni 1921 darstellt, ihn innerhalb des Zolltarifs an der ihm zukommenden Stelle einzufügen und lediglich durch eine Fussnote sein formelles Entstehungsverhältnis zu den übrigen Teilen des Zolltarifs anzuzeigen. Gleichermassen werden wir einzelne, später aufgehobene Teile eines Erlasses entfernen oder später beschlossene Abänderungen an Stelle des abgeänderten Textes in den Erlassen einfügen, sooft solche Abrogations- und Sukzessionsverhältnisse feststehen.

Der Bundesrat sieht diese Art der Bereinigung für geboten an, weil sie nicht nur den Umfang und damit die Kosten des geplanten Werkes wesentlich

verringert, sondern auch allein einen raschen Überblick über den Stand der Regelung einer Materie gestattet. Das Werk wird nur durch diese Art der Darstellung allein zu einer wirklich bereinigten Sammlung, während, wollte man auf diese materielle Zusammenfassung und Eingliederung verzichten, doch wieder nicht die praktisch juristischen, sondern mehr die rechtshistorischen Überlegungen in den Vordergrund treten würden.

Wir sind uns dabei der Vorsicht bewusst, die ein solches Vorgehen erheischt. Andererseits wird es gerade auch eine vermehrte Gewähr dafür bieten, dass nichts zu Unrecht weggelassen wird, weil in dieser rein nach materiellen Gesichtspunkten geordneten Darstellung eine Lücke leichter offenbar werden müsste.

Der Bundesrat ist sich bei dieser Arbeit allerdings auch bewusst, dass diese nach Materien vorgenommene Ergänzung, Abänderung und Darstellung trotzdem nicht über den ihm erteilten Auftrag hinaus gehen darf und auch nicht hinausgeht. Die geplante Form der Darstellung bedeutet nämlich in keiner Weise irgend eine redaktionelle Bereinigung oder eine materielle Abänderung von Gesetzesrecht. Sie ist vielmehr nur die im Interesse der Praxis bis ins letzte durchgeführte Interpretation.

Ebenfalls zur Vermeidung überflüssiger Kosten und um Raum zu sparen, sollen alle entbehrlichen, rein formalen Elemente in einem Erlass weggelassen werden. Dies betrifft die Unterschriften beider Ratspräsidenten und der Protokollführer sowie zeitlich überholte Bestimmungen betreffend das Inkrafttreten eines Erlasses. Diese Teile des Gesetzgebungswerkes sind heute rechtlich bedeutungslos und können ohne Bedenken weggelassen werden. Da es hingegen doch noch von Interesse ist, seit wann ein gültiger Erlass in Kraft steht, soll dieses Datum am Schlusse jeden Erlasses als redaktionelle Notiz beigefügt werden.

Wir werden uns darauf beschränken, ein «und» oder ein «aber» usw. wegzulassen, wenn dies sprachlich als wünschbar erscheint, oder die Namensgebung für bestimmte Anstalten und Institutionen dem heutigen Stand anzupassen, wenn seit dem Erlass des gesetzlichen Textes Änderungen eintraten.

IV.

Falls das Parlament in diesem Sinne den Bundesrat mit der Bestimmung des dahingefallenen Bundesrechtes beauftragen wollte, würden wir es auch für gegeben erachten, dass dem Bundesrat zugleich die Befugnis zuerkannt würde, das Inkrafttreten der bereinigten Sammlung zu bestimmen. Auch zu diesem Antrag führen uns Erwägungen der Zweckmässigkeit.

Wie oben ausgeführt, würde das Inkrafttreten des 1. Artikels des Bundesgesetzes ja nicht die Aufhebung irgendwelchen (bereits früher aufgehobenen) Rechtssatzes bedeuten. Es würde von diesem Zeitpunkt an lediglich die Gesetzesauslegung in Rechtskraft erwachsen und jede anderslautende Meinung in bezug auf Gültigkeit oder Nichtigkeit von Rechtssätzen ausschliessen. Wenn man aber die Bereinigung mit aller nötigen Sorgfalt vornehmen will, wird es nicht möglich sein, sämtliche Bände des Sammelwerkes in Kürze zu veröffentlichen.

Trotzdem soll auf das Jahr der Jahrhundertfeier der ersten Bundesverfassung wenigstens der erste Band herauskommen, während die weitem sukzessive mit dem Fortschreiten der Arbeit erscheinen würden. Bis zur Veröffentlichung des gesamten Sammelwerkes kann demnach auch keine absolute Sicherheit über die Gültigkeit eines Rechtssatzes bestehen, so lange immer noch die Frage offen bleiben wird, welche Erlasse in den späteren Bänden erscheinen oder endgültig weggelassen sein werden.

Aus diesem Grunde halten wir es für der Rechtssicherheit dienlich, wenn ein Datum des Inkrafttretens fixiert wird, mit welchem die in der bereinigten Gesetzsammlung ausgesprochene Interpretation verbindlich werden soll. Eine solche Verbindlichkeit kann erst ausgesprochen werden, wenn die ganze Bereinigung den durch sie Verpflichteten wirklich vorliegt. Da aber heute für die Beendigung der Bereinigungsarbeiten noch keine festen Versprechungen abgegeben werden können ausser dieser, dass sie so rasch als möglich voranschreiten soll, wird es zweckmässig sein, den Bundesrat mit der Festlegung des Inkrafttretens zu beauftragen.

V.

Wir haben das Ergebnis der bisherigen Vorarbeiten in drei Listen zusammengefasst, die wir zusammen mit dieser Botschaft den eidgenössischen Räten vorlegen.

Die erste Liste umfasst in chronologischer Reihenfolge sämtliche Erlasse, die seit dem Bestehen des Bundesstaates in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden und die nach unsern bisherigen Untersuchungen als noch — wenn auch häufig abgeändert und ergänzt — in Kraft stehend betrachtet werden müssen.

Die zweite Liste verzeichnet in der gleichen Reihenfolge sämtliche innerstaatlichen Erlasse, die seit 1848 einmal in Kraft gesetzt und publiziert, seither aber aufgehoben oder gegenstandslos wurden.

Die dritte Liste endlich stellt ein chronologisches Verzeichnis aller von der schweizerischen Eidgenossenschaft einmal abgeschlossenen Staatsverträge oder ratifizierten internationalen Konventionen samt den sie betreffenden Genehmigungsbeschlüssen sowie die Publikationen betreffend die Vertragsparteien dar, und zwar sowohl die geltenden als auch die heute nichtigen.

Zu diesen drei Listen noch je ein Wort. Der Bundesrat legte Wert darauf, diese erste Übersicht dem Parlament zugleich mit dieser Botschaft unterbreiten zu können. Die Listen sollen den eidgenössischen Räten Gelegenheit geben, selbst zu beurteilen, wie weit die Bereinigung voraussichtlich tragen wird. Der Gesetzgeber soll sich zum voraus Rechenschaft geben können über die Art und Weise, in der der Bundesrat gedenkt, die ihm übertragene Befugnis zur verbindlichen Bereinigung der Amtlichen Gesetzsammlung auszuüben.

Wir müssen hier allerdings gleich einfügen, dass die vorliegenden Verzeichnisse noch keinen definitiven Charakter haben können, da die zur Verfügung stehende Zeit nicht genügen konnte, jeden einzelnen Erlass in bezug auf seine Rechtskraft mit letzter Genauigkeit zu prüfen. Eingehendere Unter-

suchungen einzelner Fälle müssen vorbehalten werden. Einzelne Modifikationen der vorliegenden Verzeichnisse werden sich dabei schon aus dem Umstande ergeben, dass diese Listen die Lage der eidgenössischen Gesetzgebung am 1. Januar 1947 als dem Stichtage erfassen, während als Stichtag für die Bereinigte Gesetzesammlung der 1. Januar 1948 gelten wird. Jedoch glauben wir auf Grund der bisherigen sorgfältigen Untersuchungen schon heute feststellen zu können, dass wenige und nicht bedeutende Änderungen zu erwarten sind, was die Einteilung der Erlasse in die erste oder zweite Liste betrifft. Höchstens bezüglich der Rechtskraft gewisser Staatsverträge konnten noch nicht alle Einzelheiten befriedigend geklärt werden. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Wie sie sich vergewissern können, enthält die erste Liste sämtliche Erlasse, die noch in Rechtskraft sind und die daher in die bereinigte Gesetzesammlung aufgenommen werden sollen. Wir haben dabei zu jedem Grunderslass die ihn abändernden oder ergänzenden oder teilweise aufhebenden Erlasse hinzugefügt, die im Laufe der Jahre dazukamen. Um eine geschichtliche Übersicht zu ermöglichen und die Kontinuität der gesetzlichen Regelung einer Materie erkennbar zu machen, sind bei diesen Modifikationen auch jene aufgeführt, die unterdessen bereits wieder aufgehoben oder gegenstandslos wurden. In dem Sammelwerk wird der Erlass aber unter Berücksichtigung nur der heute noch rechtskräftigen Nachträge erscheinen, und zwar als einheitliches Ganzes, so dass sich ein umständliches Nachblättern und -forschen nach allen eventuellen Abänderungen erübrigen wird.

Dieses Verzeichnis des geltenden Bundesrechtes enthält auch einzelne Erlasse, die zwar noch in Rechtskraft sind, von deren Aufnahme in die bereinigte Sammlung wir aber glauben Umgang nehmen zu sollen. Wir haben alle diese Fälle durch eine Fussnote kenntlich gemacht. Es handelt sich dabei um eisenbahnrechtliche Erlasse wie Erteilung von Konzessionen, Fristverlängerungen, Änderung, Übertragung oder Entzug von Konzessionen, die vor dem Inkrafttreten des Bundesratsbeschlusses vom 11. Februar 1874 (AS XI, 472) nach der damaligen Gepflogenheit in der Amtlichen Sammlung publiziert worden waren. Aus Gründen der Konsequenz halten wir nun dafür, alle diese Erlasse, die gemäss dem zitierten Bundesratsbeschluss nicht in der Amtlichen Sammlung, sondern in der Eisenbahnaktensammlung zu publizieren sind, seien in der bereinigten Gesetzesammlung nicht mehr aufzuführen, in der Meinung, im Interesse einer sauberen Innehaltung der Publikationsvorschriften sei dem Bundesratsbeschluss vom 11. Februar 1874 und dem Art. 34 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 9. Oktober 1902 auch in der Erstellung unserer Sammlung Nachachtung zu verschaffen.

Es erhebt sich hier allerdings die gewichtige Frage, ob damit diesen Erlassen nicht im Hinblick auf die vorgeschlagene negative Wirkung der bereinigten Gesetzesammlung die Rechtskraft, die sie ohne Zweifel noch besitzen, abgesprochen werde. Denn grundsätzlich soll ja die negative Rechtskraft der Sammlung darin bestehen, dass alle Erlasse, die von 1848-1947 einmal in der

Amtlichen Sammlung publiziert waren und nun in der bereinigten Sammlung weggelassen sein werden, als nichtig zu gelten hätten. Wir glauben aber, dass diese in bezug auf die erwähnten Rechtsetzungsakte im Eisenbahnwesen nicht gewollte Wirkung sich durch eine entsprechende Formulierung des Bundesgesetzes vermeiden lasse.

Die negative Rechtskraft der bereinigten Gesetzsammlung kann indessen auf jeden Fall nicht die Meinung haben, dass ausschliesslich in ihr Rechtsätze des Bundes zu finden seien und ausserhalb dieser Sammlung kein Recht bestehe.

So gibt es noch heute Grenzziehungsverträge mit Nachbarstaaten aus der Zeit vor der Gründung des Bundesstaates, die nie in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden und auch in der bereinigten Gesetzsammlung nicht zu finden sein werden. Da aber der Auftrag des Parlamentes an den Bundesrat ausdrücklich dahin lautete, ein Sammelwerk der eidgenössischen Gesetzgebung, umfassend die Jahre 1848—1947, zu erstellen, und damit auch die allenfalls auszusprechende negative Rechtskraft der Bereinigten Sammlung sich nur auf das Gesetzgebungswerk dieser Zeitspanne erstrecken kann, ist es klar, dass jene Verträge nach wie vor in Rechtskraft bleiben.

Es bestehen auch weiterhin Erlasse, die nie in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden, weil sie von geringerem allgemeinem Interesse schienen. Auch diese können keineswegs deshalb als nichtig angesehen werden, weil sie in der Sammlung fehlen werden.

Es wird daher auf diese Fälle in der Formulierung des Bundesgesetzes ebenfalls Bedacht genommen (Art. 1, Abs. 1).

Von besonderem Interesse dürfte das zweite vorgelegte Verzeichnis insofern sein, als es alle Erlasse aufzählt, die einmal in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden, in der bereinigten Gesetzsammlung aber nicht mehr erscheinen sollen und denen damit die Rechtskraft aberkannt werden soll. Aus diesem Verzeichnis wird daher der Gesetzgeber vor allem ersehen können, dass der Bundesrat sich bemüht, die einzelnen gesetzgeberischen Akte, ihre Wirkung auf frühere Gesetze und die Entwicklung der Gesetzgebung so zu interpretieren, wie es dem Willen des Parlamentes entsprach und entspricht.

Das Verzeichnis ist technisch so erstellt, dass jedem Gesetzesakt der ihn aufhebende Erlass beigefügt wurde, wobei in Klammern die Artikel innerhalb des aufhebenden Erlasses angegeben werden, die die Aufhebung aussprechen oder materiell enthalten. Fehlt eine solche detaillierte Angabe, so bedeutet dies, dass der zweite Erlass als Ganzes den ersten ersetzt hat.

Wurde dabei im Laufe der Zeiten eine bestimmte Materie sukzessive durch verschiedene einander nachfolgende Gesetze geregelt, so führen wir jedes einzelne Gesetz unter seinem Datum auf unter Hinzufügung nur des nächstfolgenden aufhebenden Gesetzes. Durch einen Vergleich der chronologischen Ordnung wird sich so trotzdem eine vollständige Übersicht über die gesetzliche Regelung einer Materie im Laufe der Zeit gewinnen lassen. Hingegen glaubten wir, da es sich hier ohnehin um nichtige Rechtssätze handelt, die in

die bereinigte Sammlung nicht aufgenommen werden sollen, davon Umgang nehmen zu können, zu einem Erlass alle Modifikationen aufzuzählen, die er bis zu seiner vollständigen Aufhebung allenfalls erlitten hatte.

Mehrere aufhebende Rechtsnormen werden nur dort bei einem Erlass aufgezählt, wo die einzelnen aufhebenden Rechtssätze nur Teilaufhebungen darstellen, alle zusammen aber doch den ganzen Erlass nichtig machen.

Für das, was in bezug auf die von uns verwandte Unterscheidung zwischen «aufgehoben» und «gegenstandslos» zu sagen ist, dürfen wir auf unsere Ausführungen an früherer Stelle dieser Botschaft verweisen.

Im dritten Verzeichnis endlich sind alle Staatsverträge, und zwar die noch in Kraft stehenden wie auch die bereits nichtigen, chronologisch zusammengefasst. Die Verträge ausser Rechtskraft sind dabei, einer raschen Orientierung halber, mit einem besonderen Zeichen (+) versehen worden. Von den mit diesen internationalen Beziehungen im Zusammenhang stehenden landesrechtlichen Erlassen führen wir in dieser Liste bloss die eigentlichen Genehmigungsbeschlüsse und die Mitteilungen über Rücktritt oder Beitritt von Staaten zu den Verträgen auf, während alle andern Akte, wie Ausführungserlasse, Vollziehungsbeschlüsse etc. in den ersten zwei Listen zu finden sind. Dazu kommen noch die Publikationen, die die Vertragsparteien betreffen.

Der Bundesrat hat sich entschlossen, diese Bestimmungen in einer dritten Liste gesondert aufzuführen, nachdem feststand, dass die Beurteilung der Rechtskraft dieser Erlasse infolge ihres zugleich völkerrechtlichen Charakters besondere Untersuchungen erforderte. Diese Aufgabe ist denn auch vom Politischen Departement, in enger Zusammenarbeit mit den Bearbeitern der Gesetzsammlung und den einzelnen sachlich zuständigen Departementen ohne Verzug übernommen worden, ohne dass jedoch bis heute in allen einzelnen Fällen eine gültige Entscheidung getroffen werden konnte. In bezug auf bestimmte Staatsverträge stehen wir noch in Kontakt mit den diplomatischen Vertretungen der Vertragspartner, weil wir uns wohl bewusst sind, dass die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer völkerrechtlichen Abmachung nicht durch einseitigen Beschluss unsererseits festgelegt werden kann. Zu andern Verträgen möchten wir nicht verbindlich Stellung nehmen, bevor wir uns anhand wissenschaftlicher Gutachten über die rechtliche Seite der Frage eingehend Klarheit verschafft haben.

Über einzelne Verträge, die in diesem Verzeichnis als rechtskräftig aufgeführt sind, besteht also noch Unsicherheit. Sollte es sich dann herausstellen, dass sie *re vera* nichtig sind, müssten auch deren allfällige Vollziehungsbeschlüsse in der ersten Liste als dahingefallen bezeichnet und somit aus der bereinigten Sammlung weggelassen werden.

Obwohl allerdings der Bundesrat der Meinung ist, die bisherigen Untersuchungen so gründlich durchgeführt zu haben, dass diese drei Listen doch weitgehend als richtig bezeichnet werden dürfen und kaum viele Modifikationen mehr erleiden werden, so liegen solche Berichtigungen jedenfalls doch im Bereiche des Möglichen.

Angesichts dieser, wenn auch sehr beschränkten Möglichkeit, hielt es der Bundesrat für richtiger, diese Listen nicht als integrierenden Bestandteil in seine Botschaft aufzunehmen, sondern sich damit zu begnügen, diese provisorischen Untersuchungsergebnisse ausschliesslich den eidgenössischen Räten zu unterbreiten. Für diese ist es schliesslich auch allein von Interesse, im Hinblick auf den zu fassenden Beschluss heute schon über den Stand der Vorarbeiten orientiert zu werden. Insbesondere waren es Rücksichten der diplomatischen Höflichkeit, die uns verpflichteten, die Ergebnisse unserer Prüfung der Staatsverträge nicht an die Öffentlichkeit zu geben, bevor die Regierungen der kontrahierenden Staaten uns ihre Übereinstimmung mit unserer Auffassung ausgedrückt hatten. Da — wie gesagt — diesbezüglich noch Verhandlungen im Gange sind, scheint uns der Zeitpunkt der Veröffentlichung so lange noch nicht gegeben, als die Verzeichnisse noch vorläufige Ergebnisse darstellen.

Die Gesamtheit aller in den hundert vergangenen Jahren in der Amtlichen Sammlung publizierten, in den drei Listen aufgezählten Erlasse beträgt 16 000. Die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergangenen Erlasse aus der Zeit der beiden Weltkriege sind dabei durch einen Asteriskus als solche gekennzeichnet, um sowohl die Zahl dieser Art Erlasse augenfällig zu machen als auch um eine rasche Orientierung über das Ausmass der heute noch geltenden und der bereits aufgehobenen Vollmachtenbeschlüsse zu ermöglichen.

Die Listen des geltenden Bundesrechts und der internationalen Verträge wurden in französischer, das Verzeichnis der aufgehobenen oder gegenstandslosen Erlasse dagegen in deutscher Sprache erstellt. Wir glaubten aus Gründen der Kostenersparnis auf eine Übersetzung der drei Listen verzichten zu sollen, zumal wir jedem Erlass die Fundstelle in allen drei Ausgaben der Amtlichen Sammlung beigaben. Auf diesem Wege wird es doch jedermann möglich sein, den Erlass in der ihn interessierenden Amtssprache nachzuschlagen. Zugleich bot uns diese Art der Darstellung, die eine ständige Vergleichung der drei Ausgaben nötig machte, Gewähr dafür, dass wir in unseren Listen auch jene Beschlüsse erfassen, die in der einen oder andern Ausgabe fehlten. Fälle solcher Edikte, die nur in einer Sprache publiziert wurden, werden Ihnen bei der Durchsicht der Listen auffallen, indem die bezügliche Seitenangabe fehlt.

VI.

Was nun die Gestaltung der Bereinigten Sammlung betrifft, ist der Bundesrat an den Bundesbeschluss vom 4. April 1946 gebunden, der die Herausgabe eines nach Materien geordneten Sammelwerkes verlangt. Auch darüber, wie diese Ordnung im Interesse einer grösstmöglichen Übersichtlichkeit und Brauchbarkeit des Werkes vorzunehmen wäre, hat sich der Bundesrat bereits Rechenschaft abgelegt. Gewiss wird sich eine endgültige Unterordnung jedes einzelnen Erlasses unter eine durchgängig einheitliche Systematik erst nach genauer Prüfung des Inhaltes eines jeden Erlasses vornehmen lassen. Trotzdem glaubt der Bundesrat, den eidgenössischen Räten heute schon — wenigstens in den wichtigeren Zügen — den systematischen Plan vorlegen zu können, der bei der Erstellung des Sammelwerkes wird massgeblich sein müssen.

Danach wollen wir sämtliche Erlasse, die eine bestimmte Materie regeln, zusammen aufführen. Eine Trennung glauben wir nur dort vornehmen zu sollen, wo sie sich aufdrängt. So gedenken wir die in Konkordaten und Staatsverträgen enthaltenen Regelungen nicht an der sachlich für sie bestimmten Stelle aufzuführen, sondern alles interkantonale und internationale Recht in je einer eigenen Abteilung am Schlusse des Werkes zusammenzufassen. Der formell doch bedeutsame Unterschied dieser Rechtssätze von eigentlichen Bundessätzen scheint uns eine solche Trennung wünschenswert zu machen. Um ferner die Darstellung der Organisation des Bundes folgerichtig durchführen zu können, wird es im weitern nötig sein, gewisse grundlegende organisatorische Bestimmungen, z. B. der Rechtspflege oder der Nationalbank, von der Darstellung dieser Materien zu trennen und in dem Titel über die Organisation des Bundes einzuordnen.

Die nötige Einführung einer eigenen Abteilung über die Rechtspflege wird ihrerseits wieder die Trennung der Rechtspflege des eidgenössischen Versicherungsgerichtes z. B. vom Sozialversicherungsrecht bedingen, obwohl vom Gesichtspunkt der rein materiellen Gliederung aus eine Zusammenfassung der die beiden Gebiete betreffenden Erlasse wünschenswert erscheinen könnte.

VII.

Von der materiellen Gliederung des Sammelwerkes glauben wir nur in bezug auf die Notrechtserlasse eine Ausnahme machen zu sollen, insofern wir diese in einem gesonderten Band zusammenfassen möchten. Der Gedanke, mit der bereinigten Sammlung vor allem der Praxis zu dienen, führt uns zu dieser Überlegung.

Mit Rücksicht auf den besonderen Charakter der Notrechtssätze bestand ursprünglich die Meinung, sie nicht in das Sammelwerk der eidgenössischen Gesetzgebung aufzunehmen. Auch der Gedanke, dass gerade die Notrechtsgesetzgebung durch rascher stattfindende Aufhebungen einem stärkeren Wandel unterworfen ist als das ordentliche Recht, schien von der Aufnahme in ein Werk, dem ein dauernder Wert zugesichert werden möchte, abzuraten. Es ist nämlich zu erwarten, dass mit dem Datum des Inkrafttretens der bereinigten Sammlung viele dieser Erlasse, die am 1. Januar 1948 noch in Kraft sind, aufgehoben sein werden. Damit nähme man den Nachteil in Kauf, Erlasse in der Sammlung mitzuschleppen, die schon mit dem Inkrafttreten des Werkes als aufgehoben zu gelten hatten. Dies würde aber unseres Erachtens dem Sinn und Zweck des ganzen Vorhabens gerade zuwiderlaufen.

Andererseits sollen aber die Praktiker in Gericht, Verwaltung, Anwaltsberuf und Geschäftsleben aus der Bereinigung der Gesetzesammlung einen möglichst umfassenden Nutzen ziehen. Daher sollte man in der bereinigten Sammlung auch die dänzumal noch gültigen Notrechtserlasse vorfinden können. Andernfalls wäre man doch wieder zu einem zeitraubenden Nachsuchen dieser Erlasse in der bisherigen Amtlichen Sammlung gezwungen, die damit praktisch doch nicht durch das Sammelwerk ersetzt werden könnte.

Aus diesem Grunde entschlossen wir uns, auch die Vollmachtengesetzgebung in der bereinigten Sammlung zu berücksichtigen. Um aber trotzdem die erwähnten Nachteile ausschalten zu können und im Werk nur jene Notrechtserlasse vereinigt zu haben, die mit dem Datum des Inkrafttretens der Sammlung noch gültig sind, empfiehlt es sich, diese Beschlüsse zuletzt in einem besonderen Band zu vereinen. In ihn würden dann jene Notrechtserlasse aufgenommen, die bis zum 31. Dezember 1947 in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden, und die bis zu einem späteren, vom Bundesrat festzusetzenden Stichtag noch nicht aufgehoben oder gegenstandslos wurden. Aus den angeführten Gründen empfiehlt es sich, diesen Stichtag möglichst nahe vor der Erstellung des Sonderbandes der Notrechtserlasse zu wählen.

Mit dieser Lösung gibt der Band allerdings — in Abweichung von der allgemeinen Bestimmung des Bundesbeschlusses vom 4. April 1946 — nicht den Stand der Notrechtsgesetzgebung am 1. Januar 1948 wider. Das Zugeständnis dieser Ausnahme wird aber ohne Zweifel dem Sinne der Bereinigung gerecht und dient den Interessen der Praxis und der Kosteneinsparung gleicherweise.

VIII.

Im übrigen ist bezüglich der vorgelegten Systematik nicht zu vergessen, dass jeder Erlass nur einmal und zwar als Ganzes in das Sammelwerk aufgenommen werden soll, selbst wenn er verschiedene Gebiete regelt, die sachlich in der Systematik einen getrennten Platz zugewiesen erhalten müssten. Es wird in diesen Fällen Sache eines abwägenden Urteils sein, zu bestimmen, an welchem Ort der Systematik der sachlich uneinheitliche Erlass figurieren soll. Eine genaue Gliederung wird sich daher erst nach Kenntnisnahme des Inhaltes jedes einzelnen Erlasses vornehmen lassen, weshalb wir uns in dieser Botschaft darauf beschränken, die Systematik nur in bezug auf die wichtigeren Linien darzustellen. Darnach würde sich unseres Erachtens folgende Gliederung des Sammelwerkes empfehlen:

I. Abteilung: Staatsrechtliche Erlasse.

I. Teil: Aufbau und Grundlagen der Eidgenossenschaft.

- A. *Die Bundesverfassung.*
- B. *Das Verhältnis des Bundes zu den Kantonen.*
 - 1. Gewährleistungen und Genehmigungen*).
 - 2. Verhältnis der Bundesgesetzgebung zum kantonalen Verwaltungsrecht.
 - 3. Verhältnis der Bundesgesetzgebung zum kantonalen Steuerrecht.
 - 4. Eidgenössische Interventionen.
 - 5. Eidgenössische Exekutionen.
- C. *Die Staatsangehörigkeit.*
 - 1. Das Schweizerbürgerrecht.
 - 2. Niederlassung und Aufenthalt.
 - 3. Behandlung von Nichtschweizern.

*) Diese Erlasse sollen nicht in extenso erscheinen, sondern nur verzeichnisartig in der Reihenfolge der Kantone aufgezählt werden.

D. Die politischen Bürgerrechte.

1. Eidgenössische Wahlen und Abstimmungen.
2. Verfassungs- und Gesetzesreferendum.
3. Verfassungsinitiative.

II. Teil: Die Organisation des Bundes.*A. Allgemeine Bestimmungen.*

1. Der Sitz der Bundesbehörden.
2. Die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.
3. Der Geschäftsverkehr und die Publikation der Erlasse.
4. Die Verantwortlichkeit der Organe.
5. Die Nationalsprachen.

B. Die Bundesversammlung.

1. Gemeinsame Bestimmungen für beide Räte.
2. Der Nationalrat.
3. Der Ständerat.
4. Die Vereinigte Bundesversammlung.

C. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung.

1. Die Zuständigkeitsordnung.
 - a. Der Bundesrat und der Bundeskanzler.
 - b. Geschäftskreis der Bundeskanzlei.
 - c. Geschäftskreis der Departemente.
 - d. Die internationalen Bureaux in Bern.
 - e. Die Vertretung der Schweiz im Auslande.
 - f. Die Schweizerischen Bundesbahnen.
 - g. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern.
 - h. Die Nationalbank.
2. Die Funktionäre.

D. Die eidgenössischen Gerichte.

1. Das Bundesgericht.
2. Das eidgenössische Versicherungsgericht.
3. Andere Gerichtsbehörden.

II. Abteilung: Das Zivilrecht.**I. Teil: Die Kodifikation.***A. Das Zivilgesetzbuch.**B. Das Obligationenrecht.***II. Teil: Die Nebenerlasse.***A. Nebenerlasse zum Zivilgesetzbuch.*

1. Nebenerlasse zur persönlichen Handlungsfähigkeit.
2. Nebenerlasse zu Zivilstand und Ehe.
3. Nebenerlasse zum Vormundschaftswesen.
4. Nebenerlasse zum Erbrecht.
5. Nebenerlasse zum Sachenrecht.

B. Nebenerlasse zum Obligationenrecht.

1. Nebenerlasse zum Handelsrecht.
2. Nebenerlasse zum Gesellschaftsrecht.
3. Nebenerlasse zum Wertpapierrecht.

III. Teil: Die Haftpflichtgesetzgebung.

- A. *Allgemeines.*
- B. *Haftpflicht der Eigentümer.*
- C. *Haftpflicht der Verkehrsanstalten.*
- D. *Haftpflicht im Post-, Telegraphen- und Telefonverkehr.*

IV. Teil: Das geistige Eigentum.

- A. *Allgemeine Vorschriften.*
- B. *Besondere Vorschriften.*
 1. *Gewerbliches Eigentum.*
 2. *Markenschutz.*
 3. *Muster und Modelle.*
 4. *Urheberrecht.*
 5. *Erfindungen.*

III. Abteilung: Das Schuldbetreibungsrecht.

I. Teil: Das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz.

II. Teil: Die Nebenerlasse.

- A. *Nebenerlasse zur Notstundung.*
 1. *Notstundung für die Stickerei.*
 2. *Notstundung für die Hotellerie.*
 3. *Notstundung für die Uhrenindustrie.*
- B. *Landwirtschaftliche Entschuldung.*
- C. *Gebühren im Betreibungsrecht.*

IV. Abteilung: Das Strafrecht.

I. Teil: Die bürgerliche Strafgesetzgebung.

- A. *Das schweizerische Strafgesetzbuch.*
- B. *Nebenerlasse.*
 1. *Ausserordentliche Straferlasse zum Schutze des Staates.*
 2. *Fiskalstrafverlasse.*
 3. *Sittenpolizeiliche Vorschriften.*

II. Teil: Die Militärstrafgesetzgebung.

V. Abteilung: Das Verwaltungsrecht.

I. Teil: Kulturpflege und öffentliche Werke.

- A. *Die Aufgaben in bezug auf das geistige und religiöse Leben.*
 1. *Allgemeine Kulturpflege.*
 2. *Die Förderung des Schulwesens.*
 3. *Die Förderung der Wissenschaft und Forschung.*
 4. *Erlasse über Literatur und Kunst.*
 5. *Erlasse betreffend das religiöse Leben.*

B. Die Aufgaben in bezug auf das körperliche Leben und die Gesundheit.

1. Gesundheitsamt und Sanitätspolizei.
2. Lebensmittelgesetzgebung.
3. Krankheits- und Epidemiebekämpfung.
4. Das Medizinalpersonal.
5. Heilanstalten und Apotheken.

C. Die Aufgaben zum Schutze der Natur.

1. Forstwesen.
2. Jagd, Tier- und Vogelschutz.
3. Fischerei.
4. Nationalpark.

*D. Die Stiftungen.**E. Die Statistik.**F. Die Errichtung öffentlicher Werke.*

1. Hochbauten.
2. Strassen und Wege.
3. Meliorationen.
4. Wasserbauwesen.
5. Wasserwirtschaft.
6. Elektrizitätswirtschaft.
7. Expropriationswesen.

II. Teil: Militärwesen.*A. Organisation und Verwaltung.*

1. Die Militärorganisation.
2. Die Nebenerlasse.

*B. Die Militärversicherung und Wehrmannshilfe.***III. Teil: Finanz-, Steuer- und Zollwesen.***A. Die Finanzverwaltung.*

1. Finanzhaushalt des Bundes.
2. Geldverkehr.
3. Banken.
4. Münzwesen.

B. Die Steuerverwaltung.

1. Allgemeines.
2. Die einzelnen Bundessteuern.

C. Die Zollverwaltung.

1. Einfuhr.
2. Ausfuhr.
3. Zolltarifrische Massnahmen.
4. Handelsstatistik.
5. Grenzbewachung und Fahndungsdienst.
6. Zollverfahren.

IV. Teil: Volkswirtschaftswesen.*A. Allgemeines.**B. Bundesmonopole.*

1. Das Alkoholmonopol.
2. Die Getreideverwaltung.
3. Das Pulverregal.

*C. Freie Berufe.**D. Der Handel.*

1. Ursprungszeugnisse.
2. Handelsreisende.
3. Patenttaxen.
4. Grosshandel.
5. Detailhandel.
6. Verkehr mit Gold- und Silberwaren.
7. Kontrolle von Mass und Gewicht.

E. Industrie und Gewerbe.

1. Die Industrie.
2. Gewerbe und Handwerk.
3. Ausstellungen und Messen.
4. Polizeivorschriften.

F. Landwirtschaft.

1. Landwirtschaftliches Unterrichts- und Versuchswesen.
 - a. Unterrichtswesen.
 - b. Versuchswesen.
2. Förderung der Tierzucht und Regelung des Tierhandels.
3. Schädlingsbekämpfung und Pflanzenbau.
4. Massnahmen gegen die Viehseuchen.

G. Arbeits- und Sozialrecht.

1. Arbeitsbeschaffung.
2. Arbeiterschutz.
 - a. Arbeit in den Fabriken.
 - b. Gesamtarbeitsverträge.
3. Fürsorge.

H. Die Sozialversicherung.

1. Die Krankenversicherung.
2. Die Arbeitslosenversicherung.
3. Die Unfallversicherung.
4. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

V. Teil: Verkehrs- und Transportwesen.*A. Allgemeines.**B. Der Eisenbahnverkehr.*

1. Gemeinsame Bestimmungen.
2. Privatbahnen.
3. Bundesbahnen.

C. Der Automobilverkehr.

1. Allgemeines.
2. Der private Automobilverkehr.
3. Der öffentliche Automobilverkehr.
4. Ausgleich zwischen Eisenbahn- und Automobiltransport.

*D. Der Fahrradverkehr.**E. Die Schifffahrt.**F. Der Luftverkehr.**G. Der Tourismus.*

1. Allgemeines.
2. Verkehrsförderung.
3. Ausbau der Kur- und Badeorte.

H. Post-, Telegraphen- und Telephonwesen.

1. Das Postwesen.
2. Telegraph und Telephon.

VI. Abteilung: Die Bundesrechtspflege.**I. Teil: Organisatorische Grundlagen.**

- A. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.
- B. Weitere Erlasse.

II. Teil: Die Staats- und Verwaltungsrechtspflege.

- A. Staatsrechtspflege.
- B. Verwaltungsrechtspflege.
 1. Durch das eidgenössische Versicherungsgericht.
 2. Durch andere Organe.

III. Teil: Die Zivilrechtspflege.**IV. Teil: Das Verfahren in Schuldbetreibungs- und Konkursachen.****V. Teil: Die Bundesstrafrechtspflege.**

- A. Der Bundesstrafprozess.
- B. Nebenerlasse.

VI. Teil: Besondere Verfahrensarten.

- A. Die Militärstrafrechtspflege.
- B. Verfahren bei Übertretungen.

VII. Abteilung: Interkantonale Beziehungen.**I. Teil: Die Konkordate.**

(Materiell geordnet, analog der vorstehenden systematischen Einteilung des Bundesrechtes.)

II. Teil: Andere Beziehungen.**VIII. Abteilung: Internationale Beziehungen.****I. Teil: Staatsverträge.**

1. Staatsverträge betreffend das Gebiet des Bundes.
2. Staatsverträge betreffend die Neutralität.
3. Staatsverträge betreffend das Kriegsrecht.
4. Staatsverträge betreffend die Schiedsgerichte.
5. Staatsverträge betreffend das Konsulatswesen.
6. Staatsverträge betreffend die Staatsangehörigkeit.
7. Staatsverträge betreffend Handel und Niederlassung.
8. Staatsverträge betreffend zivilrechtliche Angelegenheiten, Zivilprozess und Betreibungswesen.
9. Staatsverträge betreffend Straf- und Strafprozesswesen.
10. Staatsverträge betreffend Verwaltungsangelegenheiten.

II. Teil: Internationale Hilfswerke.

IX.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine Gesetzsammlung, die die Gesetzgebung eines Staates aus einem ganzen Jahrhundert repräsentiert, praktisch nur brauchbar ist, wenn ein einheitliches Register den Weg zur Erschliessung des umfangreichen rechtlichen Gehaltes weist. Wir sind uns daher bewusst, dass von einer sorgfältigen Registrierung des Inhalts der vermutlich 15 Bände für eine zweckmässige Verwertung viel abhängt. Wenn wir das Sammelwerk mit Registern zu versehen gedenken, glauben wir angesichts der Wichtigkeit dieser Register damit nicht zu wenig und nicht zuviel zu tun. Geplant sind:

1. ein chronologisches Gesamtregister, das die Fundstelle in allen drei Ausgaben der bisherigen Amtlichen Sammlung enthält;
2. für die geltenden Erlasse ein chronologisches Register, das Band und Seite der bisherigen Amtlichen Sammlung sowie des Sammelwerkes parallel angibt, ohne jedoch auf die Ausgaben in den beiden andern Amtssprachen zu verweisen;
3. ein systematisches, in die Einzelheiten reichendes Inhaltsverzeichnis, gemäss unserem hievor unterbreiteten Vorschlag, aber mit noch grösserer Unterteilung;
4. ein alphabetisches Sachregister zu sämtlichen Bänden.

Die so gestalteten Register würden dabei als Grundlage für die später periodisch erscheinenden Register zur laufenden Amtlichen Sammlung dienen, wie denn auch der Bundesrat gedenkt, auf dem Verordnungswege die Ausgestaltung der mit dem 1. Januar 1948 beginnenden neuen Reihe, in Umschreibung des Art. 33 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1902 und in Übereinstimmung mit den bei der Herausgabe des Sammelwerkes massgeblichen Grundsätzen, soweit sie auf die chronologische Reihenfolge anwendbar sind, genau zu regeln. Es wäre dies die beste Gelegenheit, den so oft geäusserten Wünschen der Praxis in bezug auf Fragen der Koordination und Konkordanz gebührend Rechnung zu tragen.

So wären einmal genaue Richtlinien aufzustellen, welche Art Bundesbeschlüsse und Verordnungen in der Amtlichen Sammlung zu publizieren sind, bei welchen von einer Veröffentlichung Umgang zu nehmen ist und welche im Bundesblatt, in der Eisenbahnakten-Sammlung, im Militäramtsblatt oder im Schweizerischen Handelsamtsblatt Platz finden sollen. Die Durchsicht der bisherigen Sammlung hat in dieser Beziehung einen — übrigens oft beklagten — Mangel an Einheitlichkeit und Folgerichtigkeit offenbart, der jedenfalls auf das Fehlen genügend genauer Publikationsvorschriften zurückzuführen ist.

Für die Praxis wird es ferner wichtig sein, dass die künftigen Register der laufenden Sammlung ein für allemal nach dem gleichen Prinzip aufgebaut und regelmässig zusammengefasst werden. Demjenigen, der die Bände der verschiedenen Amtssprachen vergleichen muss, soll überdies ein Dienst erwiesen werden, indem die Seitenzahlen in allen drei Ausgaben möglichst in

Übereinstimmung gebracht werden. Ob sich dies drucktechnisch immer verwirklichen lässt, können wir jedoch heute noch nicht mit Bestimmtheit sagen.

Die Grundlagen für diese genauen Publikationsvorschriften sollen in Art. 4 des vorliegenden Bundesgesetzes gelegt werden. Damit soll einem besonders durch die vielfältigen Notwendigkeiten der Kriegszeit geförderten Zustand der Unsicherheit ein Ende gemacht werden. Der Bürger soll genau wissen, wann und auf welche Art und Weise er zur Beobachtung eines Erlasses verpflichtet werden kann und an was er sich zu halten hat. Diesem Zweck der Sicherung des Bürgers und der Schaffung eines absoluten Vertrauens in Gesetzgebung und Verwaltung dient der in Art. 5 ausgesprochene Grundsatz.

Diese genaue Festlegung der Publikationsvorschriften kann durch einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss oder auf dem Wege einer Verordnung geschehen. Der Bundesrat glaubt, dass dem zweiten Vorgehen der Einfachheit halber der Vorzug zu geben ist, zumal ja die Publikation von Erlassen nach der Lehre der Rechtswissenschaft in den Wirkungskreis der Exekutive gehört. Allerdings haben sich die Vorschriften in diesem Falle im Rahmen der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen (Geschäftsverkehrsgesetz von 1902, AS 19, 386) zu halten. Dies ist aber durchaus geplant, indem die dort enthaltene Regelung zur Grundlage für die Publikation aller Erlasse gemacht werden soll. Danach wären sämtliche allgemein verbindlichen Gesetzgebungsakte in der Amtlichen Gesetzsammlung zu veröffentlichen, um Rechtsverbindlichkeit beanspruchen zu können. Nur in Sonderfällen soll eine andere Publikationsart zulässig sein, nämlich die Bekanntmachung mittels öffentlichen Anschlags in den Fällen, die eine solche Publikation aus Dringlichkeitsgründen rechtfertigen. Doch muss ein auf diese Weise veröffentlichter Erlass in die nächste Nummer der Gesetzsammlung aufgenommen werden, ansonst er seiner Rechtskraft wieder verlustig geht. Die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung muss aber die Regel bleiben, während einer Bekanntmachung von Erlassen in andern Organen, wie dem Bundesblatt, dem Handelsamtsblatt, dem Militäramtsblatt oder der Eisenbahnakten-Sammlung dem Bürger gegenüber ausschliesslich informatorische Bedeutung zugemessen werden soll. Dafür wäre dann andererseits die Gesetzsammlung aber auch zu entlasten von Erlassen nicht allgemein verbindlicher Natur, deren Platz eher im Bundesblatt oder in den erwähnten Organen ist.

Wir halten dafür, bei Anlass der Herausgabe des Sammelwerkes und des Beginns einer neuen Reihe der Gesetzsammlung sei der Zeitpunkt für eine solche Regelung gegeben. Nirgends in der Bundesgesetzgebung bestehen Vorschriften darüber, wann und auf welchem Wege eine Publikation den Bürger verpflichtet. So konnte es vorkommen, dass Bürger von Gerichten verurteilt wurden, weil sie einem Erlass nicht nachgekommen waren, der nur im Handelsamtsblatt, durch das Radio oder ein Kreisschreiben oder durch Zeitungsinsertate veröffentlicht worden war. Da eine Verpflichtung, das Handelsamtsblatt zu halten oder ein Radio zu besitzen oder eine bestimmte Zeitung zu lesen, für niemand besteht und auch nicht statuiert werden darf ohne Ver-

letzung der wesentlichen Freiheitsrechte des Bürgers, wirkt eine solche Verteilung stossend.

Solche Fälle sollen durch die geplante Verordnung ausgeschlossen werden.

Dass daneben auch die mehr technische Seite der Darstellung und Registrierung der Erlasse in den Bänden der neuen Sammlung geordnet werden soll, wird vor allem der juristischen Praxis willkommen sein.

X.

Zum Schluss wäre noch der Name des Sammelwerkes zu erwähnen, der mit Rücksicht auf die im wissenschaftlichen Gebrauch übliche Zitation von etwelcher Bedeutung ist.

Wir beabsichtigen, der deutschen Ausgabe folgenden Titel zu geben: «Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft», welcher Titel sich durch die Abkürzung BS zitieren liesse. Die französische Ausgabe würde entsprechend «Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération Suisse», abgekürzt RS genannt werden und die italienische Ausgabe «Collezione sistematica delle leggi ed ordinanze della Confederazione Svizzera», abgekürzt CS. Das in der Abkürzung aller drei Sprachen vorkommende S würde auf den ersten Blick erkennen lassen, dass wir es hier mit der systematischen, bereinigten Ausgabe der eidgenössischen Erlasse zu tun haben.

XI.

In einer nicht mit Rechtskraft ausgestatteten Sammlung gedenkt dann die Bundeskanzlei auch die noch geltenden Beschlüsse, Verträge, Verkommnisse und Konkordate aus der Zeit vor der Gründung des Bundesstaates herauszugeben. Mit diesem Anhang soll dann der Kreis geschlossen werden, so dass aus Anlass der Zentenarfeier des Bundes dem Schweizervolke sein gesamtes bundesstaatliches Rechtsgut in einheitlicher Übersichtlichkeit vorliegen würde. Dieser Plan, der jedenfalls erst nach Bereinigung der Amtlichen Sammlung verwirklicht werden kann, sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung!

Bern, den 14. August 1947.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Vizepräsident:

Celio.

Der Bundeskanzler:

Leimgruber.

(Entwurf.)

Bundesgesetz
über
**die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze
und Verordnungen für die Jahre 1848—1947 und über die
neue Reihe der eidgenössischen Gesetzsammlung.**

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft
gestützt auf Art. 85, Ziff. 2, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 14. August 1947,

beschliesst:

Art. 1.

Alle in der Amtlichen Eidgenössischen Gesetzsammlung vom 12. September 1848 bis 31. Dezember 1947 erschienenen Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, Verordnungen, Verfügungen, Staatsverträge und anderen Veröffentlichungen sind aufgehoben, insoweit sie in der bereinigten systematischen Gesetzsammlung nicht aufgenommen sind.

Vorbehalten bleibt die Rechtskraft von nicht aufgenommenen Erlassen betreffend die Erteilung, Abänderung oder Übertragung von Eisenbahnkonzessionen.

Für die in der Amtlichen Sammlung bis zum 31. Dezember 1947 veröffentlichten Vollmächtererlasse gilt jedoch im Sammelwerk, in Abweichung von der Bestimmung des Bundesbeschlusses vom 4. April 1946, nicht der Stand am 1. Januar 1948, sondern an einem späteren, vom Bundesrat festzusetzenden Stichtag.

Art. 2.

Der Bundesrat wird ermächtigt, die in die bereinigte Gesetzsammlung nicht aufzunehmenden Erlasse zu bestimmen.

Art. 3.

In den aufgenommenen Erlassen sind die Abänderungen im Text selbst zu berücksichtigen und nicht gesondert aufzuführen.

Art. 4.

Mit dem 1. Januar 1948 beginnt eine neue chronologische Reihe der eidgenössischen Gesetzsammlung.

Der Bundesrat wird beauftragt, durch Verordnung die Ausgestaltung der neuen Reihe nach den bei der Herausgabe des Sammelwerkes befolgten Grundsätzen zu regeln, soweit sie auf die chronologische Reihenfolge Anwendung finden können.

Art. 5.

Jeder Erlass wird inskünftig nur noch Rechtsverbindlichkeit besitzen, wenn er gemäss den in der erwähnten Verordnung vom Bundesrat festzulegenden Bestimmungen veröffentlicht worden ist.

Art. 6.

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug und der Bestimmung des Datums des Inkrafttretens dieses Gesetzes beauftragt.



**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rechtskraft der
bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947
und über die neue Reihe der eidgenössischen Gesetzsammlung. (Vom 14. August 1947.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1947
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5264
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1947
Date	
Data	
Seite	689-711
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 956

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.