

Bundesblatt

100. Jahrgang.

Bern, den 19. Februar 1948.

Band I.

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

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

Zu 5264 Ergänzungsbotschaft

des

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

(Vom 11. Februar 1948.)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

In ihrer Sitzung vom 12. September 1947 hat die nationalrätliche Kommission zur Beratung der Vorlage vom 14. August 1947 den Bundesrat beauftragt, den Entwurf durch Vorschriften über die Veröffentlichung von Erlassen des Bundes und über die Rechtswirksamkeit der Veröffentlichungen zu ergänzen. Wir beehren uns hiermit, dem Wunsche der nationalrätlichen Kommission nachzukommen und Ihnen unsern neuen Entwurf zu unterbreiten, den wir mit folgenden Überlegungen begleiten möchten:

I.

Die nationalrätliche Kommission hat den Art. 1, Abs. 1, unserer Vorlage genehmigt. Nachdem wir den Artikel neuerdings überprüft haben, kommen wir aber dazu, Ihnen vorzuschlagen, es sei in Abs. 1 hinter «Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse» das Wort «Bundesratsbeschlüsse» einzufügen. Dies, um die negative Rechtskraft jedenfalls auch auf die Bundesratsbeschlüsse auszudehnen, die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergangen sind, und die auf einer höheren als der Verordnungsstufe stehen. (Vgl. Giacometti, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, S. 11.) Damit wird für das gesamte Landesrecht die negative Verbindlichkeit des Sammelwerkes ausser jedem Zweifel stehen. Aus Zweckmässigkeitsgründen soll lediglich in Abs. 2 der Vorbehalt betreffend die Eisenbahnkonzessionen angebracht werden.

II.

Zu Meinungsverschiedenheiten hingegen kann nach wie vor die Frage Anlass geben, ob die negative Rechtskraft auch auf die Staatsverträge der Eidgenossenschaft auszudehnen sei. Botschaft und Gesetzesentwurf vom 14. August 1947 haben diesbezüglich vorgesehen, dass die in die bereinigte Sammlung nicht aufgenommenen internationalen Abmachungen ebenfalls als nicht mehr in Rechtskraft bestehend zu gelten hätten. Dabei wurde aber schon damals hervorgehoben, dass die diesbezüglichen Untersuchungen besonderer Sorgfalt und Umsicht bedürfen, da es sich um Verträge handle, die nicht einseitig durch einen Vertragspartner als aufgehoben bezeichnet werden können.

Folgende Überlegungen lassen sich für diese Auffassung ins Feld führen und haben auch den Bundesrat bewogen, in seiner Gesetzesvorlage vom 14. August 1947 die Ausdehnung der negativen Rechtswirkung auf Staatsverträge vorzusehen:

Die gleichen Gründe, die dazu geführt haben, die negative Rechtskraft in bezug auf die landesrechtlichen Erlasse zu wünschen, gelten auch für das Staatsvertragsrecht. Auch hier wünscht der Praktiker mindestens die Sicherheit, dass alle noch rechtsgültigen internationalen Abmachungen, die in der Amtlichen Sammlung zwischen 1848 und 1947 veröffentlicht wurden, im Werk zu finden sind. Worin sollte sonst die Bereinigung bestehen, die der Gesetzgeber in Auftrag gab?

Zugunsten dieser Auffassung kann darauf hingewiesen werden, dass die Subsumierung eines Erlasses unter die Bestimmungen des Art. 1, Abs. 1, des Gesetzesentwurfes ja keine Aufhebung des Erlasses im gegenwärtigen Zeitpunkte bedeute. Es handelt sich lediglich um die Feststellung, dass ein solcher Erlass früher aufgehoben wurde. Da dies nur durch die Willensübereinstimmung aller Vertragspartner geschehen konnte, bedeutet also die Anwendung der negativen Rechtskraft des Sammelwerkes auf solche Staatsverträge in keiner Weise einen einseitigen Akt der Schweiz. Alle juristischen Bedenken, die vertragliche Gebundenheit der Schweiz müsse uns daran hindern, die negative Rechtskraft auf Staatsverträge anzuwenden, sind damit entkräftet.

Um allen eventuell möglichen völkerrechtlichen Schwierigkeiten aus dem Wege zu gehen, hätte man in diesem Falle aus der bereinigten Sammlung daher nur diejenigen Staatsverträge weggelassen, die entweder formell aufgehoben wurden oder deren Gültigkeitsdauer zeitlich befristet war und die, nach Ablauf dieser Frist, nicht mehr erneuert wurden. Dadurch wäre das in die bereinigte Sammlung aufzunehmende Staatsvertragsrecht zwar ziemlich umfangreich geworden, und es wäre hier, mehr als im Landesrecht, Aufgabe des Richters gewesen, zu entscheiden, wie weit ein aufgenommenener Vertrag noch gültig sei. Durch diese zurückhaltende Aussonderung aber wäre es auch möglich gewesen, die Garantie dafür zu übernehmen, dass die weggelassenen Verträge nicht

mehr gültiges Recht seien und dass daher für sie ohne Risiko die negative Rechtskraft ausgesprochen werden könne.

Nach der Meinung der Befürworter dieser Lösung hätte sie auch gestattet, die Einheit des Sammelwerkes in dem Sinne zu wahren, dass das gleiche Prinzip für landesrechtliche Erlasse und Staatsverträge gegolten hätte. Die beiden Arten von Rechtssätzen bilden eben sehr oft eine unzertrennliche Einheit, die schon W. Burckhardt in einem Aufsatz feststellt, indem er sagt: «Wenn die landesrechtliche Wirkung die grundsätzlich nicht wegzudenkende Folge des Abschlusses des Vertrages ist, so muss die landesrechtliche Verbindlichkeit auch der völkerrechtlichen entsprechen, d. h. sie muss eintreten, wenn die völkerrechtliche eintritt, und bestehen bleiben, so lange die völkerrechtliche bestehen bleibt». («Die staatsrechtliche Wirkung der Staatsverträge», in der Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1915, S. 158.)

Auch aus diesem Grunde wollte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 14. August 1947 das Prinzip der negativen Rechtskraft auf die Staatsverträge ausgedehnt sehen, um diese nach dem gleichen Kriterium behandeln zu können wie das Landesrecht. Es musste im Hinblick auf seine landesrechtliche Wirkung ausgeschlossen werden, dass ein Vertrag in die Sammlung nicht aufgenommen wurde, dessen Nichtigkeit nicht absolut feststand.

Der grosse, erstrebte Vorteil dieser Lösung wäre gewesen, dass dem Praktiker in Gericht, Anwaltsberuf und Verwaltung zeitraubendes Nachsuchen in den bisherigen 74 Bänden der Amtlichen Sammlung erspart worden wäre, indem er auch in bezug auf die Staatsverträge die Sicherheit gehabt hätte: Was früher in der Amtlichen Sammlung publiziert war, aber nicht im Sammelwerk erscheint, gilt nicht mehr! — Das wäre der praktische Sinn der Ausdehnung der negativen Rechtskraft auf das Staatsvertragsrecht gewesen.

Man hielt dafür, auch äusserpolitische Schwierigkeiten könnten sich aus dieser Behandlung der Staatsverträge nicht ergeben, da nur die absolut sicher aufgehobenen Verträge weggelassen würden. Andererseits wäre dem Sammelwerk nicht die positive Rechtswirkung zugesprochen worden, d. h. die Schweiz hätte durch die Aufnahme eines Vertrages in die Sammlung diesem keineswegs absolute Gültigkeit beigemessen. Es könnte aber nach dieser Meinung nicht verantwortet werden, einen Staatsvertrag aus dem Sammelwerk wegzulassen, bei dem noch die Möglichkeit bestünde, dass die Schweiz oder der Vertragspartner sich später einmal wieder darauf berufen und dass die Praktiker ihn einmal anwenden müssen.

Aus den gleichen Überlegungen heraus hat wohl auch die nationalrätliche Kommission — und die ständerätliche Kommission unter Vorbehalt der endgültigen Beschlussfassung des Nationalrates — am 12. September 1947 unserer damaligen Lösung beigepflichtet, indem sie sich sagte, andernfalls bestünde für den Gesetzgeber kein Grund, sich mit der Sammlung der Staatsverträge zu befassen wenn sie doch keinen Anspruch auf verbindliche Vollständigkeit erhebe.

Eine Expertenkommission, bestehend aus Vertretern der eidgenössischen Räte, des Bundesgerichtes, der Rechtswissenschaft und der Anwaltspraxis, die alle mit der bereinigten Sammlung zusammenhängenden Kardinalfragen prüfte, hat ihre besondere Aufmerksamkeit auch dieser Frage gewidmet. Entgegen der von uns in der Botschaft vom 14. August vertretenen Meinung, deren Begründung hier in Kürze wiedergegeben wurde, ist sie mit einer Mehrheit von 7 gegen 5 Stimmen zur Auffassung gekommen, es sei in bezug auf die Staatsverträge von einer Verbindlicherklärung des Sammelwerkes abzusehen. Die Beweggründe, die zu dieser Schlussnahme führten, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Es müsste grundsätzlich Bedenken erregen, wenn ein Gesetz eine Bestimmung (wie Art. 1, Abs. 1, der Vorlage vom 14. August 1947) aufstellen würde, wonach die in der Amtlichen Sammlung in den Jahren 1848—1947 erschienenen Staatsverträge «aufgehoben» wären, soweit sie in der bereinigten Sammlung keine Aufnahme finden. Auch wenn diese Ausdrucksweise sachlich keinesfalls die einseitige Aufhebung eines Vertrages durch die Schweiz bedeutet, da der Bundesrat — wie oben ausgeführt — nur die bereits aufgehobenen oder die in ihrer Geltungsdauer zeitlich abgelaufenen Verträge weggelassen hätte, so hätte eine solche Formulierung doch den Anschein einer einseitigen Vertragsaufhebung erwecken können. Auch hiervon abgesehen, erscheint es fraglich, ob eine verbindliche Bezeichnung von nicht mehr geltenden Staatsverträgen einfach dadurch geschehen soll, dass sie nicht in die bereinigte Gesetzesammlung aufgenommen werden.

Will man die negative Rechtskraft des Sammelwerkes auch auf das Staatsvertragsrecht ausdehnen, dann ist die notwendige Folge davon, dass Verträge nur unter Beobachtung der äussersten Zurückhaltung weggelassen werden dürfen. Das Ausscheidungskriterium könnte dann kein anderes als das sein, das der Bundesrat tatsächlich ins Auge fasste, d. h., um keine völkerrechtlichen Schwierigkeiten zu erzeugen, dürften nur die Verträge weggelassen werden, die durch Übereinstimmung der Vertragsstaaten aufgehoben wurden oder die für eine bestimmte Geltungsdauer eingegangen worden waren und nach ihrem Ablauf nicht mehr erneuert wurden. Ein anderes Kriterium, das im Hinblick auf die negative Rechtskraft der bereinigten Sammlung verantwortet werden könnte, gäbe es nicht.

Zwar liesse sich dieser Maßstab leicht handhaben. Seine Anwendung würde aber mit sich bringen, dass eine ganze Reihe von Verträgen, die zweifellos erloschen sind, ohne für eine bestimmte, heute abgelaufene Vertragsdauer geschlossen und ohne von den beiden Vertragsstaaten formell aufgehoben worden zu sein, in das Sammelwerk aufgenommen werden müssten. Denn ein Einbruch in das erwähnte Prinzip der Ausscheidung dürfte im Hinblick auf die Rechtssicherheit auch bei solchen Verträgen nicht gestattet werden. Die unpraktische Folge davon wäre, dass in das Sammelwerk Verträge aufgenommen werden

müssten, die gegenstandslos sind und dem Praktiker nicht dienen, sondern die Handhabung der Sammlung nur erschweren und diese unübersichtlich machen.

Die Aufnahme aller zweifelhaften Verträge in das Sammelwerk würde zudem doch als Präjudiz für deren Gültigkeit ausgelegt, obwohl der Gesetzgeber der Sammlung keine positive Rechtskraft zuspricht. Dies sei aber im Hinblick auf künftige Vertragsverhandlungen nicht wünschenswert.

Die Vorlage vom 14. August 1947 ging von der Voraussetzung aus, in einzelnen Fällen könnten Zweifel über die Geltung oder Nichtgeltung der Staatsverträge durch Verhandlungen mit den Vertragspartnern beseitigt werden. Es hat sich in der Folge gezeigt, dass dies praktisch nicht möglich ist, so dass auch von diesem Gesichtspunkte her manche Unsicherheit bestehen bleibt und es ratsam erscheinen lässt, von einer verbindlichen Stellungnahme des Gesetzgebers abzusehen.

Es ist zudem zu beachten, dass die Ausdehnung der negativen Rechtskraft auf die Staatsverträge nur unter dem Zugeständnis wichtiger Ausnahmen möglich wäre. Es ist nämlich in dieser Nachkriegszeit praktisch ausgeschlossen, ein verbindliches Verzeichnis der Staaten zusammenzustellen, die sich auf die verschiedenen multilateralen Konventionen verpflichtet haben und ihnen noch angehören. Das gleiche muss gesagt werden von den Vorbehalten, unter denen einzelne Staaten jeweils diesen Kollektivverträgen beitreten. Auch diesbezüglich hätte man von der Anwendung der Verbindlichkeitsklausel ohnehin absehen müssen. Aus diesen Überlegungen heraus empfahl die Expertenkommission mit der erwähnten Mehrheit, es sei an eine gewissenhafte Aussonderung der Staatsverträge heranzugehen, hingegen sei diesbezüglich von jeder Verbindlichkeitsklärung des Sammelwerkes abzusehen. Damit könnten auch Verträge weggelassen werden, die zweifellos endgültig dahingefallen sind, die aber bei Anwendung des vorgesehenen Kriteriums hätten — ohne jeden praktischen Wert — aufgenommen werden müssen. In manchen Fällen wird gegenwärtig nicht absolut sicher sein, ob ein Vertrag endgültig dahingefallen ist; in derartigen Fällen wird es Sache des Politischen Departements sein, über die Aufnahme oder Nichtaufnahme zu bestimmen.

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile der beiden Lösungen kommen wir dazu, Ihnen zu beantragen, es seien die Staatsverträge in Art. 1 der Vorlage, der die negative Rechtswirkung des Sammelwerkes festlegt, auszunehmen. Ein besonderer Vorbehalt — dass durch die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Vertrages in die bereinigte Sammlung die Frage seiner Gültigkeit nicht präjudiziert werde — scheint uns (in Übereinstimmung mit der in der Expertenkommission vertretenen Auffassung) jedoch im Gesetzestext nicht nötig. Indem die Worte «die Staatsverträge» in Art. 1, Abs. 1, gestrichen werden, wird der Ansicht der Mehrheit der Expertenkommission Rechnung getragen. Eine ausführliche Erklärung in diesem Sinne kann im Vorwort zu den Staatsvertrags-Bänden der bereinigten Sammlung angebracht werden.

III.

Nach einer neuerlichen Überprüfung des gesamten Fragenkomplexes kommen wir auch dazu, Ihnen vorzuschlagen, es sei Abs. 3 des ersten Artikels unseres Entwurfes vom 14. August 1947 zu streichen. Man hatte damals vorgesehen, die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergangenen dann-zunach noch geltenden Erlasse in einem Sonderband zu vereinigen und für sie einen besondern, spätern Stichtag zu wählen. Bei den Beratungen im Schosse der ständerätlichen Kommission und mit dem Fortschreiten der Bereinigungsarbeit hat sich dann allerdings gezeigt, dass diese Lösung praktisch erheblichen Schwierigkeiten begegnet. Die Einheit der bereinigten Sammlung würde dadurch gefährdet und vielleicht doch ein Moment der Unsicherheit geschaffen, was gerade durch das Sammelwerk vermieden werden will. Im ganzen betrachtet, scheint es uns daher heute doch angezeigt, die in der Botschaft vom 14. August erwähnten Nachteile, die sich aus der Erfassung der Notrechtserlasse am 1. Januar 1948 ergeben, in Kauf zu nehmen, um dafür den Vorteil zu gewinnen, dass ein einziger Querschnitt durch das gesamte Bundesrecht an ein und demselben Stichtag gezogen werden kann. Das Vollmachtenrecht wäre damit auch systematisch nach materiellen Gesichtspunkten in die Bände des Sammelwerkes einzureihen.

Wir beantragen Ihnen aus diesen Gründen, den Abs. 3 des Art. 1 in der Vorlage vom 14. August 1947 zu streichen.

IV.

Seit man sich mit dem Gedanken der Bereinigung der Gesetzsammlung befasst hat, war auch schon immer von der Praxis gewünscht worden, die an die bereinigte Sammlung sich anschliessende neue Reihe der Gesetzsammlung möchte nach übereinstimmenden, einheitlichen Gesichtspunkten aufgebaut und ausgestaltet werden. Es zeigte sich dann aber, dass solche Vorschriften solange unbefriedigend und unvollständig bleiben mussten, als nicht genaue Normen darüber bestanden, was überhaupt in die Gesetzsammlung aufzunehmen sei. Damit war auch die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit der verschiedenen Formen der amtlichen Veröffentlichung sofort gegeben.

Erst wenn dieses wichtige Problem geregelt ist, kann auf dem Verordnungswege die Ausgestaltung der neuen Reihe normiert werden und kann den Fragen der Konkordanz die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werden. Wir schlagen Ihnen nun in Übereinstimmung mit der Meinung der nationalrätlichen Kommission vor, diese gesetzlichen Grundlagen in das Gesetz über die bereinigte Sammlung und die neue Reihe der eidgenössischen Gesetzsammlung aufzunehmen.

Es stellte sich allerdings zunächst die Frage, ob diese Vorschriften nicht eher in das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1902 (A.S. 19, 386) über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie über die

Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen gehören. Eine Revision dieses Gesetzes könnte sich aber nicht damit begnügen, bloss die Bestimmungen über die Bekanntmachung der Erlasse neu zu fassen, sie müsste vielmehr zu einer Überprüfung des gesamten Geschäftsverkehrsgesetzes führen. Dies nähme ohne Zweifel sehr viel Zeit in Anspruch, so dass die Bestimmungen über die Veröffentlichung der Erlasse noch lange auf sich warten liessen.

Die Aufnahme dieser Veröffentlichungsvorschriften in ein Gesetz über die bereinigte und die neue Gesetzsammlung drängt sich übrigens auch aus sachlichen Gründen auf. Die Artikel über die Bekanntmachung der Erlasse nehmen im Geschäftsverkehrsgesetz nur einen höchst nebensächlichen Platz ein, und wir fragen uns, ob die neuen eingehenden Vorschriften über die Veröffentlichung und ihre Rechtsverbindlichkeit, systematisch gesehen, am geeigneten Ort wären in einem Gesetze, das als Ganzes etwas anderes, nämlich den Geschäftsverkehr zwischen den Räten, regelt. Hingegen scheinen uns die Vorschriften eine sachliche Einheit zu bilden mit den Bestimmungen über die bereinigte Gesetzsammlung, die die Zusammenfassung des geltenden Rechts aus dem ersten Jahrhundert der bundesstaatlichen Gesetzgebungstätigkeit darstellt. Hier wird auch die Grundlage für die Ausgestaltung der neuen Reihe gelegt, und hier sollten auch die Vorschriften über die Veröffentlichungen in der neuen Reihe zu finden sein, so dass im gleichen Gesetz alle einschlägigen Bestimmungen vereinigt sind.

V.

Unser Entwurf bietet eine möglichst eingehende Regelung der Fragen, die mit der Veröffentlichung der Erlasse zusammenhängen. Das Bedürfnis nach einer solchen zeigte sich besonders in den vergangenen Kriegsjahren mit ihrer notwendigerweise vermehrten gesetzgeberischen und verfügenden Tätigkeit der Bundesbehörden und -verwaltung. Die in Art. 33 des Geschäftsverkehrsgesetzes enthaltene Bestimmung erwies sich da als ungenügend.

Man könnte sich allerdings fragen, ob sich der Gesetzgeber nicht damit begnügen sollte, den allgemeinen Grundsatz aufzustellen, während die Regelung der Einzelheiten auf dem Verordnungsweg zu treffen wäre. Der Bundesrat war ursprünglich selbst dieser Meinung. In der nationalrätlichen Kommission wurde aber mit Recht auf die grosse Bedeutung solcher Vorschriften hingewiesen, weshalb wir uns für den Erlass durch den Gesetzgeber entschieden haben, um so mehr als es uns wünschenswert erschien, auf diesem Wege den fraglichen Bestimmungen eine grössere Stabilität zu sichern. Da es sich um Rechtssätze handelt, die jeden Bürger unmittelbar betreffen, ist es auch angezeigt, durch die Wahl der Gesetzesform Schutz und Sicherheit des Privaten zu gewährleisten.

Ferner ist für die neue Reihe der Gesetzsammlung selbst die Stabilität der Publikationsvorschriften ebenfalls von grosser Bedeutung, da dadurch auch die Darstellung und Ausgestaltung der Amtlichen Sammlung eine einheitliche sein wird.

VI.

Zu Einzelheiten unseres Entwurfes haben wir zu bemerken:

In Art. 4 werden die Erlasse aufgezählt, die in der neuen Gesetzsammlung zu veröffentlichen sind. Die Aufzählung zeigt, dass die Gesetzsammlung dadurch zu der Sammlung der die Bürger verpflichtenden Gesetze und Beschlüsse werden soll.

Dabei stellte sich besonders die Frage, wie die einfachen, d. h. «nicht allgemeinverbindlichen» Bundesbeschlüsse zu behandeln seien. Können sie doch trotz ihrer Klassierung oft in einzelnen Bestimmungen Rechtssätze enthalten, die den Bürger direkt betreffen und für ihn von Interesse sind. Bisher entschied der Bundesrat über die Aufnahme oder Nichtaufnahme solcher Erlasse in die Gesetzsammlung, allerdings meistens im Sinne der Aufnahme, was die Gesetzsammlung teils stark überlastete. Unser Entwurf sieht vor, dass die Bundesversammlung die Aufnahme eines einfachen Bundesbeschlusses in die Gesetzsammlung beschliesst. Dies könnte unseres Erachtens leicht dadurch geschehen, dass in dem Artikel des Beschlusses, der die «nicht allgemeinverbindliche Natur» des Erlasses festhält, noch hinzugefügt würde: «Er ist in die Gesetzsammlung aufzunehmen». Wir glauben, die Bundesversammlung sei tatsächlich am ehesten in der Lage, die Tragweite und Bedeutung ihrer Beschlüsse zu erfassen und damit verantwortlich zu beurteilen, ob ein Erlass folgerichtig in der Gesetzsammlung zu erscheinen habe. Dies schliesst auch nicht aus, dass in Art. 5, lit. a, unseres Entwurfes die Nichtaufnahme gewisser einfacher Bundesbeschlüsse von vornherein vorgesehen werde. Über die dort erwähnten Erlasse dürfte Einmütigkeit bestehen, dass ihr Charakter eine Aufnahme in die Gesetzsammlung nicht erheischt.

Die bisherige Lösung, wonach der Bundesrat zuständig war, über die Aufnahme einfacher Bundesbeschlüsse in die Gesetzsammlung zu entscheiden, wäre vielleicht in jenen Fällen von Vorteil, wo ein Bundesbeschluss mit von der Vorlage wesentlich abweichenden Änderungen aus den Beratungen hervorgeht oder sonstwie die Tragweite des Erlasses noch besonders abgeklärt werden muss. Wir sind aber trotzdem der Auffassung, dass man den Entscheid richtigerweise in die Hand der Bundesversammlung legt.

Eine analoge Schwierigkeit wie bei einfachen Bundesbeschlüssen ergibt sich bei der Abgrenzung, welche Erlasse der Vollzugsbehörde aufzunehmen sind und welche nicht (Art. 4, lit. f, unseres Entwurfes). Wie man auch die Grenze ziehen mag, so wird es doch Einzelfälle geben, in denen sie unklar ist und das Ermessen zu Hilfe gerufen werden muss. Entsprechend unserem Ziel, die Gesetzsammlung zur Sammlung der den Bürger verpflicht-

tenden Rechtssätze zu machen, und im Hinblick auf die Bestimmungen in Art. 9 unseres Entwurfes glauben wir jedoch, mit der Formulierung des Art. 4, lit. f, die bestmögliche Lösung gefunden zu haben.

Unter «allgemein verpflichtenden Vorschriften» wären dabei diejenigen zu verstehen, welche einen an die Privatpersonen, die Bürger, nicht bloss an die Staatsbehörden gerichteten Befehl enthalten und ihrem Inhalte nach Rechtssätze aufstellen. (Vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 706; Guhl, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnungen nach schweizerischem Staatsrecht, S. 45.)

Auch Art. 5 dient, vom andern Gesichtspunkt her, dem gleichen Ziel, indem er die Erlasse aufzählt, die nicht in die Gesetzssammlung aufgenommen werden sollen. Dies heisst aber nicht, dass die hier aufgezählten Beschlüsse dem Bürger verborgen zu bleiben haben. Sie sollen vielmehr je nach ihrem Inhalt — wie es bisher Praxis war — im Bundesblatt, in der Eisenbahnaktensammlung, im Militäramtsblatt oder im Handelsamtsblatt veröffentlicht werden. Dabei sind auf solche Weise inskünftig veröffentlichte Erlasse mit allgemein verpflichtenden Vorschriften für den Bürger nur rechtsverbindlich (Art. 5, lit. b; Art. 8), wenn der Gesetzgeber ihre Veröffentlichung ausserhalb der Amtlichen Sammlung anordnet. Diese Einschränkung wurde von der Expertenkommission empfohlen, wohl damit die Anzahl solcher Sonderregelungen möglichst klein bleibe und nicht unnötig vom Grundsatz der Veröffentlichung in der Gesetzssammlung abgegangen werde.

Subventionsbeschlüsse der Bundesversammlung oder des Bundesrates, die keine Rechtssätze allgemein verpflichtenden Charakters enthalten, müssen nicht in der Gesetzssammlung veröffentlicht werden. Soweit es sich um einfache Bundesbeschlüsse handelt, hat es die Bundesversammlung in der Hand, trotzdem die Veröffentlichung zu beschliessen. Bei Subventionsbeschlüssen des Bundesrates, und nur bei diesen, wird nun die Einschränkung gemacht, dass sie, selbst wenn sie gewisse allgemein verpflichtende Vorschriften aufstellen, dann nicht aufgenommen werden sollen, wenn sie ausschliesslich lokales Interesse finden und es deshalb leicht möglich ist, die Betroffenen auch auf anderem Wege als über die Gesetzssammlung und meist noch besser über ihre Verpflichtungen zu orientieren, z. B. durch persönliche Mitteilung. Wir könnten uns aber auch einverstanden erklären, dass man diese Vorschrift streicht, womit auch in diesen Fällen immer eine Veröffentlichung zu erfolgen hätte, wenn in einem Subventionsbeschluss mit nur lokaler Bedeutung auch allgemein verpflichtende Vorschriften enthalten sind.

Eine Neuheit gegenüber der bisherigen Praxis bedeutet endlich die Bestimmung, die Gewährleistungsbeschlüsse zu kantonalen Verfassungen seien nicht mehr in die Gesetzssammlung aufzunehmen. In ihrer heutigen Form dienen diese Beschlüsse dem Praktiker ohnehin wenig, da sie über den Inhalt der gewährleisteten Bestimmungen nichts aussagen. Um sich darüber zu orientieren, war man doch immer gezwungen, die bundesrätliche Botschaft im Bundesblatt nachzuschlagen. Wir möchten nun auch den Gewährleistungs-

beschluss als solchen im Bundesblatt veröffentlichen, so dass die gesamte Materie am gleichen Orte zu finden wäre. In der Gesetzsammlung könnte man sich damit begnügen, in Registerform die in einer bestimmten Zeitspanne ergangenen Gewährleistungsbeschlüsse — unter Hinweis auf das Bundesblatt — aufzuzählen. Eine solche Bestimmung wäre in die bundesrätliche Vollziehungsverordnung aufzunehmen. Wird aber daran festgehalten, die Gewährleistungsbeschlüsse auch weiterhin in der Gesetzsammlung zu veröffentlichen, so liegt es im Interesse der Praxis, wenn im Beschlusse auch der Inhalt der gewährleisteten kantonalen Bestimmungen wiedergegeben wird.

Art. 6 spricht von ausserordentlichen Veröffentlichungsarten. Durch die exemplifikative Aufzählung der Fälle wollten wir deutlich machen, in welch seltenen Lagen diese aussergewöhnlichen Publikationsmethoden nur zulässig sein sollen. In diesen seltenen Fällen aber dürfen andererseits der Behörde und der Verwaltung nicht die Hände gebunden werden durch zu eng gefasste Vorschriften. Da unter solchen Umständen vielleicht auch die Publikation durch öffentlichen Anschlag unmöglich ist, sehen wir noch «andere Arten der öffentlichen Bekanntmachung» vor. Mitteilung durch Radio, Abwurf der Erlasse vom Flugzeug und im kantonalen Recht gebräuchliche, weitere Arten, wie Ausruf, können darunter verstanden werden.

Die Kriegszeit mit ihren ausserordentlichen Verhältnissen und der ungewöhnlichen Belastung der Departemente hat es mit sich gebracht, dass im Sinne einer Arbeitsteilung auch die Abteilungen der Departemente beauftragt und ermächtigt werden mussten, selbständig die allgemein verpflichtenden Vorschriften aufzustellen, die zur Durchführung ihrer Aufgabe nötig waren. Dabei war sich der Bundesrat immer bewusst, dass es sich um eine von den Kriegsnotwendigkeiten diktierte Ausnahmeregelung handelte.

Die von uns bestellte Expertenkommission zur Prüfung der mit der Bereinigung der Gesetzsammlung zusammenhängenden Fragen war nun einstimmig der Auffassung — der wir beipflichten können —, es sei heute wieder möglich, die Delegation der Kompetenz, allgemein verpflichtende Vorschriften aufzustellen, etwas einzuschränken.

Die Expertenkommission ging bei ihrer Stellungnahme von der Meinung aus, der Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften sei etwas so Wichtiges im staatlichen Leben, dass die Befugnis dazu nur jemandem zustehen dürfe, der die Verantwortung dafür vor dem Parlament trage. So werde es auch eher möglich sein, die Einheit der Rechtssetzung zu wahren und sie in materieller und formeller Hinsicht zu koordinieren.

Man könnte versuchen, gegen die Regelung der Frage in dieser Vorlage einzuwenden, ein Gesetz über die Publikationen sei nicht der Ort, um eine Beschränkung materieller Kompetenzen vorzunehmen. Demgegenüber kann mit den Experten festgestellt werden, dass gerade die Bereinigung der Gesetzsammlung gezeigt hat, dass für normale Zeiten eine Beschränkung unerlässlich ist. Die Übersicht über den Rechtsstoff ist nämlich eher möglich, wenn der

zur Rechtssetzung zuständigen Instanzen nicht zu viele sind. Damit kann auch die Frage einer einheitlichen Gesetzestechnik und der Konkordanz und Koordination besser gelöst werden. Eine saubere einheitliche Terminologie und Gesetzesredaktion ist ja gerade von den eidgenössischen Räten wiederholt gewünscht worden.

Eine Ausnahme von dieser Beschränkung sollen nur die von bisherigen Gesetzen delegierten Befugnisse an einzelne Dienstabteilungen darstellen. Auch wenn inskünftig der Gesetzgeber es für nötig findet, Ämter und Dienstabteilungen zum Erlass allgemein verbindlicher Vorschriften zu ermächtigen, soll ihm dies nicht benommen sein. Im übrigen werden die Abteilungen doch die Möglichkeit haben — in Übereinstimmung mit Art. 23 (A.S. 44, 792) des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 —, selbständig Entscheide in Einzelfällen zu treffen und Geschäfte zu erledigen, sowie im Rahmen ihrer Vollziehungstätigkeit Weisungen zu erteilen und an die ihnen unterstellten Amtsstellen Kreisschreiben zu erlassen.

Werden ausser in Gesetzen oder Bundesbeschlüssen noch in andern bisherigen Erlassen die Abteilungen zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften ermächtigt, so sollen diese Ermächtigungen im Interesse einer einheitlichen Lösung vom Departement ausgeübt werden (Art. 7, Abs. 2). Da diese Anpassung bisherigen Rechts aber, soll der Fortgang der Verwaltungstätigkeit nicht gestört werden, eine gewisse Zeit erfordert, soll diese dem Bundesrat in Abs. 3 eingeräumt werden.

Wir glauben auch mit der Meinung der Expertenkommission übereinzustimmen, wenn wir vorschlagen, die neue Regelung solle keine Geltung haben für die Ermächtigungen, die zur Erledigung ausserordentlicher Aufgaben erteilt wurden. Es wurde ja betont, dass die Vorschriften der Delegationsbeschränkung nur für normale Zeiten bestimmt seien, während andernfalls der Bundesrat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht habe, alles vorzukehren, was zur reibungslosen Abwicklung des staatlichen Lebens sich als notwendig erweise. Solange also die Beschlüsse, die dem Bundesrat solche Vollmachten erteilen, bestehen bleiben, sollen auch die gestützt darauf erlassenen Ermächtigungen an Abteilungen in Kraft bleiben.

In Art. 9, Abs. 1, stellen wir den Grundsatz auf, dass die Erlasse, deren Aufnahme in die Gesetzsammlung nach Art. 4 vorgeschrieben ist und die nicht unter die Ausnahmen gemäss Art. 5 oder unter den Vorbehalt des Art. 6 fallen, für den Bürger nur verbindlich sind, wenn sie wirklich in der Sammlung veröffentlicht werden.

Abs. 2 regelt die Verbindlichkeit von ausserordentlicherweise veröffentlichten Erlassen. Es ist dabei der richterlichen Praxis vorbehalten, zu entscheiden, ob die Bekanntmachung «öffentlich» war. Jedenfalls soll in diesen Fällen der Bürger besonders geschützt werden, was durch die Bestimmung von Art. 9, Abs. 2, geschieht. Im übrigen ist dieser Absatz absichtlich weit gefasst, indem der Bürger nicht nur vor «Strafen» (im Sinne des Strafrechts),

sondern auch vor andern Nachteilen geschützt werden soll, die gegebenenfalls mit der Nichtbefolgung solcherart veröffentlichter Erlasse verbunden wären. So denken wir z. B. an den Entzug eines Patentes, einer Fahrbewilligung oder an die Abstellung der Wasserzufuhr. Indessen mag der Praxis überlassen sein, wie weit sie diesbezüglich gehen will im Schutze des Bürgers.

VII.

Im übrigen glauben wir an unserem Entwurf vom 14. August 1947 festhalten zu sollen, besonders auch an der Ermächtigung an den Bundesrat, die in die bereinigte Gesetzsammlung nicht aufzunehmenden Erlasse zu bestimmen.

Diese Ermächtigung soll für das Landesrecht wie für die Staatsverträge gelten. Da aber jede Weglassung von Rechtssätzen der erstgenannten Art — gemäss Art. 1 — die negative Rechtskraft zeitigen wird, wird hier der Bundesrat nur klar aufgehobene Normen aus der bereinigten Sammlung weglassen dürfen. Wir haben dies in unserer Botschaft vom 14. August 1947 deutlich ausgesprochen und betonen es hier nochmals: Es werden nur drei Arten von landesrechtlichen Bestimmungen wegfällen:

1. die formell aufgehobenen,
2. die materiell eindeutig ersetzten oder aufgehobenen,
3. die gegenstandslosen (infolge Fristablaufs oder materieller Erledigung).

Alle Fälle aber, in denen ein Zweifel an der Nichtigkeit denkbar ist, sollen in das Sammelwerk aufgenommen werden. Dabei war immer geplant, Experten zuzuziehen und alle möglichen Vorsichtsmassnahmen zu treffen, damit Versehen oder Irrtümer nach Möglichkeit ausgeschlossen bleiben.

Die Kompetenz des Bundesrates gemäss Art. 2 des Gesetzesentwurfes geht also nur dahin, ganze Erlasse, die nicht mehr gelten, aus der bereinigten Sammlung wegzulassen und einzelne Teile eines an sich aufgenommenen Erlasses, die nicht mehr gelten, ebenfalls wegzulassen und dadurch verbindlich ihre Nichtgeltung auszusprechen. Weiter geht aber die Ermächtigung nicht.

So kann auch der Bundesrat nicht im Text selbst Abänderungen vornehmen, die nicht vorher vom Gesetzgeber formell beschlossen wurden. Art. 3 des Gesetzesentwurfes hat nur den Sinn, dass formell beschlossene Einschaltartikel in den ursprünglichen Erlass einzufügen seien, dass Artikel, die durch formellen Beschluss aufgehoben wurden, nicht mehr zu publizieren sind und dass Artikel, die später formell neu gefasst wurden, in der neuen Fassung in den ursprünglichen Text aufzunehmen seien. Hingegen wird der Bundesrat auf Grund von Art. 3 keinesfalls kompetent sein, Textanpassungen vorzunehmen, die sich nur auf Grund späterer Erlasse ergeben, ohne dass der Text formell neu gefasst wurde. Wo eine Bestimmung durch einen neuen Erlass nur inhaltlich abgeändert worden ist, ist der ursprüngliche Text aufzunehmen; lediglich in einer Anmerkung (die keinen Anspruch auf Verbindlichkeit besitzt) ist auf die eingetretene Änderung des Inhalts hinzuweisen.

Nachdem nun die Kompetenz des Bundesrates so verstanden werden muss, wäre es nicht angängig, sie im Gesetzestext selbst einzuschränken, etwa in dem Sinne, dass der Bundesrat nur «klare» materielle Konfliktsfälle durch Weglassung beheben dürfte. In diesem Falle nämlich müsste das Bundesgericht wieder jedesmal überprüfen, ob der Bundesrat nicht seine Kompetenz überschritten und eine nicht «klar» aufgehobene Norm weggelassen habe (vgl. Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 789). Die Verleihung der negativen Rechtskraft an das Sammelwerk mit dieser Einschränkung wäre eine Illusion und gegenüber dem heutigen Zustand kein Fortschritt. Nach wie vor müssten die Gerichte selbst alle Untersuchungen anstellen, ob ein Erlass zu Recht oder Unrecht weggelassen, d. h. ob er gültig sei oder nicht. Aber wenn die Bereinigungsarbeit in bezug auf die weggelassenen Rechtsätze definitiv sein und der Rechtssicherheit erfolgreich dienen soll, ist es notwendig, dass der Bundesrat Vollmacht erhält, die nicht mehr geltenden Gesetzesvorschriften in allgemein verbindlicher Weise zu bezeichnen.

Wir gestatten uns, Ihnen in der Beilage einen Entwurf zu unterbreiten, der die Zusammenstellung unserer ersten, teilweise revidierten Vorschläge vom 14. August 1947 und der Artikel darstellt, die wir nunmehr auf Grund des uns erteilten Auftrages der nationalrätlichen Kommission ausgearbeitet haben.

Indem wir Sie bitten, diesem Entwurf Ihre Genehmigung zu erteilen, benützen wir den Anlass, Sie, Herr Präsident und hochgeachtete Herren, erneut unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 11. Februar 1948.

Im Namen des schweiz. Bundesrates.

Der Bundespräsident:

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 Sammlung.

Die Bundesversammlung
des schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Art. 85, Ziff. 2, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaften des Bundesrates vom 14. August 1947
und vom 11. Februar 1948,

beschliesst:

Art. 1.

Bereinigte
Sammlung.
Rechtswirkung.

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

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

Art. 2.

Zuständigkeit.

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

Art. 3.

Darstellung.

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

*) Der der Botschaft vom 14. August 1947 beigefügte Entwurf gilt hiermit als zurückgezogen und dahingefallen.

Art. 4.

In der neuen Gesetzsammlung sind zu veröffentlichen:

- a. alle Abänderungen der Bundesverfassung zugleich mit dem Erhaltungsbeschluss der Bundesversammlung,
- b. alle Gesetze,
- c. alle allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse,
- d. die einfachen Bundesbeschlüsse, deren Aufnahme in die Gesetzsammlung von der Bundesversammlung beschlossen wird,
- e. die Staatsverträge, gegebenenfalls mit dem Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung, sowie die Konkordate,
- f. Bundesratsbeschlüsse, Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates, seiner Departemente und des Bundesgerichts, die allgemein verpflichtende Vorschriften aufstellen,
- g. Verfügungen allgemein verpflichtenden Inhalts, die von Dienstabteilungen der Departemente auf Grund eines Bundesgesetzes oder gemäss Artikel 7, Absätze 2—4 erlassen werden,
- h. alle späteren Abänderungen zu Erlassen, die in der bereinigten oder in der neuen Gesetzsammlung veröffentlicht wurden.

Neue Gesetzsammlung.
Ordentliche Veröffentlichung.
Aufzunehmende Erlasse.

Art. 5.

In die Gesetzsammlung sollen nicht aufgenommen werden:

- a. Beschlüsse über Voranschlag, Nachtragskredite oder Staatsrechnung, über Erhaltung verwerfender Volksabstimmungen und über Subventionen von ausschliesslich lokalem Interesse,
- b. Erlasse, die auf Grund besonderer Vorschriften auf anderem Wege zu veröffentlichen sind,
- c. Beschlüsse über die Gewährleistung kantonaler Verfassungen und über die Genehmigung kantonaler Gesetze und anderer Erlasse,
- d. Bundesratsbeschlüsse, Verordnungen und Verfügungen, die blosse Verwaltungsakte in Einzelfällen oder interne Dienstverfügungen darstellen,
- e. die gemäss Entscheidung der Bundesversammlung oder des Bundesrates im höheren Landesinteresse geheimzuhaltenden Erlasse.

Nicht aufzunehmende Erlasse.

Art. 6.

Wenn wegen ausserordentlicher Verhältnisse, wie kriegerische Ereignisse, innere Unruhen, Naturkatastrophen, Epidemien und Tierseuchen oder der unmittelbar drohenden Gefahr solcher Ereignisse, eine rechtzeitige Veröffentlichung in der Gesetzsammlung nicht möglich ist, können Erlasse, die unverzüglich der Veröffentlichung bedürfen, durch öffentlichen Anschlag und andere Arten der öffentlichen Bekannt-

Ausserordentliche Veröffentlichung.

machung zur allgemeinen Kenntnis gebracht werden. Solche Erlasse sind jedoch spätestens in die drittnächste Nummer der Gesetzsammlung aufzunehmen, ansonst sie als dahingefallen gelten.

Bestehen diese ausserordentlichen Verhältnisse nur in einzelnen Gebieten, so gilt Absatz 1 für diese Gebiete, bis ihnen die laufenden Nummern der Gesetzsammlung wieder zugestellt werden können.

Art. 7.

Zuständigkeit zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften.

Sofern nicht ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss dies vorsieht, sind inskünftig Dienstabteilungen der Departemente nicht mehr zuständig zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften.

Ihre bisherige Zuständigkeit zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften auf Grund von Beschlüssen, Verordnungen oder Verfügungen des Bundesrates oder seiner Departemente fällt dahin und geht auf das Departement über, zu dem die betreffende Abteilung gehört.

Der Bundesrat wird bis zum 31. Dezember 1951 die in Frage kommenden bisherigen Zuständigkeiten auf dem Verordnungswege übertragen.

Für die Dauer der Gültigkeit des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland und des Bundesbeschlusses vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität, abgeändert durch den Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, bleiben die gestützt darauf erteilten Ermächtigungen bestehen.

Art. 8.

Zuständigkeit zur Bestimmung einer besonderen Veröffentlichungsart.

Neue Vorschriften, die im Sinne von Artikel 5, lit. b, die Veröffentlichung eines Erlasses auf anderem Wege als über die Gesetzsammlung vorsehen, können inskünftig nur durch Gesetz aufgestellt werden.

Art. 9.

Verbindlichkeit

Die gemäss den vorstehenden Bestimmungen in die Gesetzsammlung (neue Reihe) aufzunehmenden Erlasse sind für den Bürger nur verbindlich, wenn sie in dieser Sammlung veröffentlicht sind.

Wird ein Erlass gemäss Artikel 6 auf anderem Wege als durch Veröffentlichung in der Gesetzsammlung bekanntgemacht, bleibt dem Betroffenen der Nachweis offen, dass er vom Erlasse keine Kenntnis erlangte und trotz pflichtgemässer Sorgfalt nicht erlangen konnte.

Art. 10.

Vollzug.

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

Ergänzungsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Vorlage über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848—1947 und über die neue Reihe der Sammlung. (Vom 11. Februar 1948.)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1948 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 07 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 5264 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 19.02.1948 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 797-812 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 036 147 |

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.