

Bundesblatt

Bern, den 26. Februar 1965 117. Jahrgang Band 1

Nr. 8

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 33.- im Jahr, Fr. 18.- im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9176

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Veröffentlichung einer neuen
Bereinigten Sammlung der Gesetze
und Verordnungen des Bundes

(Vom 19. Februar 1965)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen in Ausführung des Postulates des Nationalrates vom 7. Dezember 1961 (Postulat Furgler) und der Motion der eidgenössischen Räte vom 18. Juni 1964 den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Veröffentlichung einer neuen Bereinigten Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Bundes zu unterbreiten.

I. Die Bereinigte Sammlung von 1948

Zu Ende des Jahres 1945 umfasste die im Jahre 1848 begonnene Eidgenössische Gesetzesammlung 72 Bände, wovon einige mehr als 1500, ja sogar 2000 Seiten umfassten. Eine grosse Zahl dieser Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen sind natürlich im Laufe der Jahre aufgehoben worden oder wurden gegenstandslos, sodass für gewisse Jahrgänge die noch geltenden Bestimmungen nur einen kleinen Prozentsatz des veröffentlichten Textes bildeten. Zahlreich waren auch die Änderungen an noch in Kraft stehenden Gesetzen und Verordnungen. Die Register gestatteten nicht, rasch und mit genügender Sicherheit festzustellen, was noch geltendes Recht war und was nicht. Sogar die Fachinstanzen hatten Mühe abzuklären, was noch gültig und was nicht mehr gültig war. Diese Mängel waren nicht nur für die Anwendung des geltenden Rechtes von Nachteil, sondern auch für die Schaffung und Koordination des neuen Rechtes. Das Bedürfnis, über eine leichter und sicherer zu handhabende Samm-

lung mit systematischer Gliederung des Stoffes zu verfügen, welche nur das geltende Recht enthält und mit sorgfältig ausgearbeiteten Registern ausgestattet ist, wurde immer dringender. Deshalb kamen nach Beendigung des Krieges die Bundeskanzlei und das Justiz- und Polizeidepartement (das bereits mit einigen vorbereitenden Arbeiten begonnen hatte) überein, eine Konferenz juristischer Sachverständiger einzuberufen, um die Frage der Herausgabe einer bereinigten Sammlung zu besprechen. Ein Gutachten des damaligen Privatdozenten an der Universität Zürich, Dr. Max Imboden (heute Professor an der Universität Basel), diente als Grundlage für diese Konferenz, die am 8. Februar 1946 stattfand. Kurze Zeit später, d. h. am 22. Februar, konnte der Bundesrat den eidgenössischen Räten bereits eine Botschaft betreffend die Herausgabe einer bereinigten eidgenössischen Gesetzsammlung unterbreiten. Der Botschaft war ein Bundesbeschlussentwurf beigegeben, durch welchen der Bundesrat beauftragt wurde, in den drei Amtssprachen des Bundes ein nach Materien geordnetes Sammelwerk der eidgenössischen Gesetzgebung, umfassend die Jahre 1848 bis 1947, herauszugeben, worin alle am 1. Januar 1948 in Kraft stehenden eidgenössischen Erlasse seit Schaffung des Bundesstaates aufzunehmen seien. Am 28. März und 4. April 1946 nahmen die eidgenössischen Räte diese Anträge an, wobei sie lediglich eine Änderung betreffend die Eröffnung des Kredites anbrachten (BS 1, 259).

Die anschliessenden Arbeiten zeigten, dass eine bereinigte Sammlung, die vor allem der Vermehrung der Rechtssicherheit dienen soll, diesen Zweck nur erreichen kann, wenn sie mit Rechtskraft ausgestattet wird. Man fragte sich, ob dem Sammelwerk die negative Rechtskraft verliehen werden sollte; diese bedeutet, dass alle Erlasse, die keine Aufnahme finden, als ausser Kraft erklärt werden. Der Bundesrat entschied sich dafür und unterbreitete den eidgenössischen Räten mit Botschaft vom 14. August 1947 einen Gesetzesentwurf, nach welchem alle in der Amtlichen Eidgenössischen Gesetzsammlung vom 12. September 1848 bis 31. Dezember 1947 erschienenen Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, Verfügungen, Staatsverträge und andere Veröffentlichungen als aufgehoben erklärt werden, insoweit sie nicht in der bereinigten systematischen Gesetzsammlung aufgenommen sind. Durch den gleichen Gesetzesentwurf sollte der Bundesrat ermächtigt werden, die in die bereinigte Gesetzsammlung nicht aufzunehmenden Erlasse zu bestimmen (Art. 2). Soweit es sich dabei um Erlasse des Gesetzgebers handelt, liegt eine Kompetenzdelegation von der Bundesversammlung an den Bundesrat vor.

Der Gesetzesentwurf enthielt ferner eine Bestimmung (Art. 3) die festlegte, wie die Änderungen der aufgenommenen Erlasse zu berücksichtigen sind, eine andere über die neue chronologische Reihe der Gesetzsammlung (Art. 4) sowie einen Artikel 5, der die Bedingungen für die Rechtsverbindlichkeit eines Erlasses regelt. Auf Grund eines Auftrages der nationalrätlichen Kommission, den Entwurf vom 14. August 1942 durch Bestimmungen über die Veröffentlichung von Erlassen des Bundes und über die Rechtswirksamkeit der Veröffentlichungen zu ergänzen, unterbreitete der Bundesrat am 11. Februar 1948 eine Ergän-

zungsbotschaft. Der dieser Botschaft beigegebene Gesetzesentwurf enthielt die von der Kommission verlangten Präzisierungen. Wichtig erscheint, dass im neuen Gesetzesentwurf nicht mehr die Rede davon war, die nicht in der Bereinigten Sammlung aufgenommenen Staatsverträge aufzuheben. Auf Grund der Ansicht der Mehrheit einer inzwischen konsultierten Expertenkommission war nämlich der Bundesrat zum Schlusse gelangt, dass man die negative Rechtskraft des Sammelwerkes nicht auf die Staatsverträge ausdehnen könne, zum mindesten nicht ohne das Zugeständnis wichtiger Ausnahmen. Dieser neue Gesetzesentwurf wurde mit einigen leichten Änderungen zum Gesetz vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947 und über die neue Reihe der Sammlung.

Die einzelnen Bände der Bereinigten Sammlung erschienen nach und nach in den Jahren 1949 bis 1953 und wurden 1955 durch die Register vervollständigt.

II. Die parlamentarischen Vorstösse zugunsten einer neuen Sammlung

Da die gesetzgeberische Tätigkeit (unter welchem Begriff wir auch die rechtsetzenden Erlasse der vollziehenden Gewalt verstehen) seit der Veröffentlichung der Bereinigten Sammlung besonders umfangreich war, ergab diese bald nur noch ein unvollständiges Bild über den Stand des Rechts. Schon 1955 zählte man vier Änderungen der Bundesverfassung und mehr als 50 neue Gesetze oder revidierte Gesetze.

Diese Überalterung der Bereinigten Sammlung veranlasste Herrn Nationalrat Furgler am 9. Juni 1960 ein Postulat einzureichen, womit der Bundesrat eingeladen wurde, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag über die Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung der Bundesgesetzgebung zu unterbreiten.

Der Nationalrat nahm trotz der ablehnenden Haltung des Bundesrates das Postulat am 7. Dezember 1961 an. Der Bundesrat hielt trotz den für die Herausgabe einer neuen Sammlung sprechenden Gründen den Zeitpunkt für eine Veröffentlichung noch nicht für gekommen, vor allem im Hinblick auf eine Reihe in Vorbereitung stehender wichtiger Gesetze auf dem Gebiete des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts, so dass die neue Sammlung bald in verschiedenen Teilen veraltet gewesen wäre. Anlässlich der Verhandlungen erklärte ein Mitglied des Nationalrates (das inzwischen zum Bundesrichter gewählt wurde) ohne auf Widerspruch zu stossen, dass es sich nicht darum handle, sofort eine neue Sammlung herauszugeben, sondern nur darum, mit gewissen Vorarbeiten zu beginnen, um für die Herausgabe nach dem Abschluss gewisser wichtiger gesetzgeberischer Arbeiten bereit zu sein.

Gestützt auf diese Erklärung, aber vor allem im Bestreben, die Anstellung von Personal zu vermeiden – ein Personal, das man übrigens nur schwer gefunden hätte – begnügte sich die Bundeskanzlei damit, durch ihre Juristen

einige Vorarbeiten ausführen zu lassen, die aber aus Zeitmangel nicht sehr weit gediehen.

Immerhin darf festgestellt werden, dass sie dem Bundesrat beantragte, die Verordnung vom 8. November 1949 über die Veröffentlichung der Gesetze und anderer Erlasse des Bundes zu ändern, um die Register der laufenden Gesetzsammlung, insbesondere das systematische Register, zu verbessern. Wir taten dies durch unsern Beschluss vom 23. März 1961. Damit wurde die Möglichkeit einer raschen Inventarisierung des geltenden Rechts im gegebenen Zeitpunkt geschaffen.

Die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission befasste sich ihrerseits im Frühjahr 1964 mit der Frage der Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung und kam zum Schluss, dass nun ohne Zeitverlust zu handeln sei. Um dieser Stellungnahme noch mehr Gewicht zu geben, schlug sie dem Nationalrat die Annahme einer Motion vor, welche den durch das Postulat Furgler ausgedrückten Wunsch in imperativer Form übernahm. Der Nationalrat nahm diese Motion einstimmig am 8. Juni 1964 an. Der Ständerat entschied im gleichen Sinne am 18. Juni 1964. Mit dem Bundesbeschlusentwurf, den wir Ihnen heute unterbreiten, soll Ihrer Motion Folge gegeben werden.

III. Die Dringlichkeit einer neuen Veröffentlichung

Die Annahme des Postulates Furgler durch den Nationalrat und der Motion der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission durch die beiden Räte bedeutet, dass diese die Frage der Dringlichkeit einer neuen Ausgabe der Bereinigten Sammlung bereits positiv entschieden haben. Wir fügen uns selbstverständlich dieser Entscheidung, ohne Einwände zu erheben. Wir gestatten uns jedoch zu bemerken, dass in der Umfrage, welche die Bundeskanzlei vor der Annahme der Motion eröffnet hatte, eine Anzahl kantonaler Behörden und einige massgebende Verbände zur Dringlichkeitsfrage negativ Stellung genommen haben. Wir verzichten auf die Aufzählung der kantonalen Behörden, Kantonsregierungen und kantonale Obergerichte, die sich positiv oder negativ zu dieser Frage ausgesprochen haben, sowie auf eine Zusammenfassung der Stellungnahmen der Behörden, die nicht einfach mit «Ja» oder «Nein» antworteten. Wir erachten es jedoch als angezeigt – ausschliesslich zu Informationszwecken – die Meinung von Behörden dreier Kantone wiederzugeben, die sich sehr entschieden und verhältnismässig ausführlich ausgesprochen haben. Die Haltung der zwei ersten ist ablehnend, jene der dritten ist positiv.

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau führt folgendes aus:

«Es besteht unseres Erachtens zurzeit *kein* Bedürfnis für die Herausgabe einer neuen bereinigten Sammlung. Zweifellos teilt die Bereinigte Sammlung 1948 das Schicksal aller derartigen Sammelwerke, ziemlich rasch zu veralten. Dies macht sie indessen solange nicht unbenützlich, als es ohne zumutbare

Mühe möglich bleibt, Gültiges und Überholtes innert der Sammlung auseinanderzuhalten und das Sammelwerk in Verbindung mit den seither erschienenen Gesetzessammlungsbänden weiter zu benützen, ohne über Gebühr mit Sucharbeiten Zeit verlieren zu müssen. Die Gestaltung der Register in der laufenden eidgenössischen Sammlung bietet diese Möglichkeit durchaus. Wir sind überzeugt, dass die Bereinigte Sammlung 1948 für ein weiteres Jahrzehnt dem Bedarf ihrer Benutzer genügen kann.

Wir würden es als einen an Verschwendung grenzenden Perfektionismus betrachten, wenn heute die wenig mehr als ein Jahrzehnt tatsächlich im Gebrauch stehenden 15 Bände der gutausgestatteten Bereinigten Sammlung 1948 nicht nur in den Vorratslagern der Bundeskanzlei, sondern auch bei den Tausenden von Benützern im ganzen Lande zu Makulatur degradiert und durch neue ersetzt werden sollten, die ihrerseits ja auch wieder bereits im Zeitpunkt ihres Erscheinens ein Stück weit überholt wären».

Das Obergericht des Kantons Aargau erklärt:

«Nachdem die Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Eidgenossenschaft (im folgenden Gesetzessammlung genannt) erst vor rund 16½ Jahren, nämlich auf den Stand Ende 1947, bereinigt worden ist, besteht, vom Standpunkt der Gerichte aus gesehen, welche sich in der Hauptsache nur mit der Anwendung der gebräuchlichsten Gesetze zu befassen haben, im jetzigen Zeitpunkt noch kein dringendes Bedürfnis für eine erneute Bereinigung. Das trifft umsomehr zu, als das Register zur Gesetzessammlung 1961 derart verbessert worden ist, dass es keine Mühe bereitet, einen bestimmten Erlass in der Gesetzessammlung zu finden und festzustellen, ob und inwieweit er noch gültig ist. Etwas anders mag die Bedürfnisfrage in Anbetracht des heute immerhin bereits wieder ansehnlichen Umfanges der Gesetzessammlung möglicherweise für diejenigen Kreise zu beantworten sein, deren Tätigkeitsbereich sich nicht in der Hauptsache auf die Anwendung der gebräuchlichsten Gesetze und Verordnungen beschränkt, sondern in erheblichem Masse auch auf die andern Erlasse erstreckt. So dürften vorab die Anwälte an einer erneuten Bereinigung der Gesetzessammlung interessiert sein».

Der Regierungsrat des Kantons Genf erklärt folgendes:

«Wir beehren uns, Ihnen mitzuteilen, dass wir die Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung warm empfehlen, da die erste Ausgabe seit mehreren Jahren veraltet ist und fast das gesamte kriegswirtschaftliche Recht noch enthält, das etwas später, wenn nicht schon im Laufe der Herausgabe, aufgehoben wurde. Es stimmt, dass die Register Verbesserungen erfahren haben, die das Nachschlagen etwas erleichtern. Immerhin hat man ausser der Bereinigten Sammlung eine aus mehr als 15 Bänden bestehende Gesetzessammlung zu benützen. Abgesehen von längerem Nachschlagen ist die Verwendung dieser bis zu 12 cm Breite messenden Bände ziemlich schwierig. Deshalb werden alle Verwaltungen und Personen, die das Bundesrecht oft zu konsultieren haben, die Herausgabe einer neuen Systematischen Sammlung sicher sehr begrüßen».

Auch das Bundesgericht und zwei Vereinigungen von Juristen – der Schweizerische Juristenverein und der Schweizerische Anwaltsverband – haben sich in ablehnendem Sinne geäußert. Das Bundesgericht hat erklärt: «Es scheint uns, dass zurzeit keinerlei Bedürfnis besteht». Der Schweizerische Juristenverein bemerkte, dass eine neue Sammlung etwa 25 Jahre nach Erscheinen der ersten einem Bedürfnis entsprechen werde, und dass es deshalb nötig sei, diese Veröffentlichung heute schon für 1973 vorzubereiten. Der Schweizerische Anwaltsverband hat seiner ablehnenden Meinung lediglich durch ein «Nein» auf die von der Bundeskanzlei gestellte Frage Ausdruck gegeben.

IV. Die Form der neuen Sammlung

Die Motion der eidgenössischen Räte lädt uns ein, Bericht und Antrag über «die Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung der Bundesgesetzgebung» zu unterbreiten. Aus diesem Wortlaut scheint sich zu ergeben, dass eine Sammlung in Aussicht genommen wird, die dazu bestimmt ist, diejenige von 1948 zu ersetzen, also eine Sammlung in Bänden, ähnlich derjenigen der ersten Ausgabe. Wenn sich dies aus der Motion auch nicht ganz einwandfrei ergibt, so zeigt dafür der Wortlaut des Postulates Furgler, aus dem die Motion hervorgegangen ist, eindeutig, dass mindestens einer der Räte – der Nationalrat – an die Form von Bänden und nicht an das Loseblattsystem denkt, das einige Kantone eingeführt haben. Das Postulat Furgler spricht nämlich von einer «Sammlung, die in regelmässigen Intervallen zu bereinigen ist» (ungefähr von zehn zu zehn Jahren, wie der Urheber bei der Begründung seines Postulates präziserte).

Aus der Überlegung, dass das Loseblattsystem eine interessante, in den letzten Jahren von mehreren Kantonen eingeführte Neuerung bedeutet, hielt es die Bundeskanzlei für angezeigt, zu dieser Frage die Ansicht der interessierten Kreise einzuholen, um die eidgenössischen Räte – auch wenn sich diese bereits ihre Meinung gebildet haben sollten – über die Wünsche derer, die von den Quellen des Bundesrechtes besonders häufig Gebrauch machen, zu orientieren. Es scheint uns erwähnenswert, dass mehr als die Hälfte der Kantonsregierungen, eine deutliche Mehrheit der kantonalen Obergerichte, der Anwaltsverband und die Mehrheit des Vorstandes des Schweizerischen Juristenvereins das System der auswechselbaren Blätter befürworten. Nachdem die eidgenössischen Räte eindeutig die Herausgabe einer gebundenen Sammlung wünschen und das Losblättersystem nicht über alle Kritik erhaben erscheint, sind wir zum Schlusse gelangt, der Motion entsprechend die Herausgabe einer gebundenen Sammlung zu beantragen. Im Hinblick auf das von weiten Kreisen für das Losblättersystem bekundete Interesse haben wir uns aber auch entschlossen, uns ermächtigen zu lassen, parallel dazu die ganze eidgenössische Gesetzgebung oder Teile davon in losen Blättern herauszugeben, dies für den Fall, dass wir nach einer gründlichen Prüfung der Frage, eventuell in Verbindung mit einer Umfrage bei den Abonnenten der Gesetzessammlung zum

Schlusse kämen, diese Publikation würde genügend Absatz finden und sei daher angezeigt.

Die losen Blätter würden selbstverständlich mit aller Sorgfalt verfasst. Die Rechtskraft käme ihnen aber, im Gegensatz zur Bereinigten Sammlung, nicht zu.

Das Loseblattsystem weist gewisse Nachteile auf. Wir glauben sie hier bekanntgeben zu müssen, auch wenn es sich um eine Veröffentlichung handelt, die neben der neuen Bereinigten Sammlung erscheinen würde.

Der stichhaltigste Vorwurf gegenüber diesem System liegt darin, dass man viel Sorgfalt aufwenden muss, um eine solche Sammlung à jour zu halten, so dass eine grosse Zahl von Benützern riskieren muss, über den Stand des Rechtes in gewissen Rechtsgebieten im Ungewissen zu sein. Hier liegt zweifellos eine Gefahr, die sich aber, wie wir glauben, mildern lässt, wenn man die neuen Blätter in genügend langen Intervallen zustellen (z. B. 6 Monate) und ein Verzeichnis der versandten Blätter beilegen würde. Um zu verhindern, dass die Abonnenten eine allzugrosse Zahl von losen Blättern (etwa 1 500 im Jahr) erhalten, rechnen wir übrigens damit, lose Blätter nur für die gebräuchlichsten Bundesgesetze und ihre Vollzugsverordnungen vorzusehen. Auf diese Weise wird die Schwierigkeit, die Sammlung nachzuführen, für die Abonnenten stark vermindert, und diese haben überdies den Vorteil, nicht eine Unmasse von Blättern zu erhalten mit Bestimmungen, die sehr oft für sie ohne jedes Interesse sind. *Um die Sicherheit für die Abonnenten zu erhöhen, könnte das Verzeichnis der zugesandten Blätter durch ein Verzeichnis der Erlasse ergänzt werden, die nicht auf losen Blättern veröffentlicht wurden.* Der Abonnent, der seine Sammlung ergänzen möchte, hätte dann die Möglichkeit, Separatabzüge der fehlenden Texte zu bestellen. Allerdings würden diese Erlasse auf gewöhnlichem Papier und ohne Angaben für die systematische Einreihung gedruckt. Der Nachteil wäre aber unbedeutend.

Die eingeholten Auskünfte über die Zahl der Abonnenten für lose Blätter in einigen Kantonen, die dieses System eingeführt haben (ca. 350 für den Kanton Genf, über 1 000 für den Kanton Tessin) erlaubt den Schluss, dass die Herausgabe loser Blätter für das Bundesrecht eine so grosse Zahl von Personen interessieren wird, dass es sich rechtfertigt, diese Lösung vorzusehen und dass mit einem Abonnementspreis gerechnet werden kann, der sich nicht zu hemmend auswirkt. Wir betonen, dass wir unsere Absichten über die Herausgabe von Loseblättern noch nicht festgelegt haben. Wir werden erst im Verlaufe der Arbeiten für die neue Bereinigte Sammlung Beschluss fassen. Somit bedeutet unser Antrag betreffend die Ermächtigung zur Veröffentlichung von Loseblättern (Art. 4) noch nicht, dass wir auch wirklich solche Blätter herausgeben werden.

Wir möchten noch erwähnen, dass das Bundesgericht, das, wie gesagt, die Herausgabe einer neuen Sammlung nicht als dringlich betrachtet, sich für die Veröffentlichung einer blossen Ergänzung der Sammlung von 1948 ausgesprochen hat. Unsere Berechnungen haben jedoch ergeben, dass jeder dieser Er-

gänzungsbände eine Seitenzahl erhalten würde, die nicht stark von derjenigen des «Basisbandes» abweichen würde. Weil das Nebeneinanderbestehen zweier Sammlungen sicher mit Nachteilen verbunden wäre und eindeutig nicht den Erwartungen der eidgenössischen Räte entsprechen würde, haben wir dieser Anregung keine Folge gegeben.

V. Die Staatsverträge

Die Bundeskanzlei hatte sich gefragt, ob aus Spargründen (Arbeit und Geld) auf die Aufnahme des internationalen Rechts in die neue Ausgabe der Bereinigten Sammlung nicht verzichtet werden könne. Sie ging davon aus, dass das internationale Recht im Rechtsleben unseres Volkes nicht die gleiche Rolle spielt wie das Landesrecht und dass das Staatsvertragsrecht etwas weniger veraltet ist, da es sich mehr um den Abschluss neuer Abkommen, als um die Aufhebung oder Änderung bestehender Abkommen handelt. Die Bundeskanzlei hat die interessierten Kreise angefragt. Auch in diesem Punkt hat die Umfrage keine sehr schlüssigen Ergebnisse gezeitigt, weil die Behörden und Verbände, welche die Aufnahme des Staatsvertragsrechtes für nicht nötig erachten, beinahe so zahlreich sind wie jene, die gegenteiliger Ansicht sind. Aus folgender Überlegung heraus haben wir uns für die Aufnahme des Staatsvertragsrechts in die Bereinigte Sammlung entschieden:

Die von den eidgenössischen Räten genehmigten Staatsverträge sind in ihrer Rechtswirkung den Bundesgesetzen gleichgestellt. Sie sind für den Richter wie auch für den Bürger ebenso verbindlich wie internes Gesetzesrecht. Durch die zunehmende internationale Verflechtung bilden immer mehr Rechtsgebiete Gegenstand internationaler Abmachungen. Zahlreiche Staatsverträge enthalten denn auch für den Bürger wichtige Vorschriften (Doppelbesteuerungs-, Niederlassungs-, Rechtshilfe-, Völlstreckungsverträge). Dazu kommt, dass vor allem auf europäischem Gebiet sich eine starke Tendenz zur Harmonisierung verschiedener Rechtsgebiete abzeichnet, so dass damit zu rechnen ist, dass noch weitere bedeutende Rechtsgebiete für den Bürger verbindlich in Staatsverträgen geregelt werden. Schliesslich sprechen auch politische Gründe für die Aufnahme des Staatsvertragsrechtes in eine bereinigte Sammlung, könnte doch eine Weglassung der Staatsverträge vor allem im Ausland als eine Missachtung des Völkerrechts durch die Schweiz ausgelegt werden. Daran sind wir in keiner Weise interessiert. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche, darunter auch wichtige Staatsverträge seit 1948 verschiedene bedeutende Ergänzungen und Änderungen erfahren haben, so dass sich allein schon aus praktischen Gründen ihre Einbeziehung in die Bereinigung aufdrängt.

Die neue Bereinigte Sammlung wird auf die Rechtskraft der internationalen Verträge keinen Einfluss ausüben. Nachstehend zitieren wir die in der Ergänzungsbotschaft des Bundesrates vom 11. Februar 1948 zum Rechtskraftgesetz (BBl 1948, II, 800) enthaltene Zusammenfassung einiger massgebender Über-

legungen, die damals von der aus Vertretern der eidgenössischen Räte, aus Mitgliedern des Bundesgerichtes, aus Rechtsgelehrten und Anwälten zusammengesetzten Expertenkommission geäussert wurden. Jene Kommission ging dabei zu Recht von der Meinung aus, dass es nicht möglich sei, die negative Rechtskraft des Sammelwerkes auch auf Staatsverträge anzuwenden, ohne den falschen Eindruck zu erwecken, die Schweiz beabsichtige die einseitige Aufhebung von Staatsverträgen:

«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 wir ursprünglich ins Auge fassten, 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.

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. ... 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 noch 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».

VI. Die Kosten

Wir geben nachfolgend eine Zusammenstellung der voraussichtlichen Kosten an, wobei jedoch ausdrücklich zu vermerken ist, dass es sich um schätzungsweise ermittelte Zahlen handelt, da drei Eventualitäten vorbehalten werden müssen: die Seitenzahl würde über die begrifflicherweise unvollkommenen Schätzungen hinausgehen; die Nachführungsarbeiten könnten mehr Zeit und Personal als vorgesehen benötigen; die im Zeitpunkt des druckfertigen Vorliegens der Texte eingetretene Teuerung im Buchdrucker- und Buchbinder-gewerbe.

A. Druck- und Buchbindereikosten der gebundenen Sammlung

15 Bände mit rund 15 600 Seiten (2 100 mehr als im Jahr 1948)
in einer Auflage von 5 000 Exemplaren in den drei Sprachen 2 450 000.—

B. Druckkosten für die losen Blätter

(sofern diese Veröffentlichung beschlossen wird)

Lose Blätter für die gebräuchlichsten Gesetze (im weiten Sinne
des Wortes) mitsamt den Vollziehungserlassen (ohne Einzel-
heiten regelnde oder nur befristet gültige Erlasse), Auflage 3 000
(6 900 Seiten = 12 Bände, Ordner inbegriffen) 750 000.—

Fortsetzungslieferung der losen Blätter, Auflage 3 000 (800
Seiten jährlich), im Jahr 80 000.—

Alle diese Kosten würden selbstverständlich teilweise durch
den Erlös aus dem Verkauf und den Abonnements gedeckt.

C. Personalkosten

Gehalt an die drei Gruppen (bestehend aus je einem Juristen
und je einer Hilfskraft für eine Beschäftigungszeit von drei
Jahren) 450 000.—

Unvorhergesehenes 30 000.—

Sollte die Veröffentlichung der losen Blätter beschlossen werden, so sind
diesen Kosten noch jene Ausgaben hinzuzurechnen, die durch die Besoldung
einiger Beamten für die Bereitstellung und den Versand der Blätter bedingt
sind.

VII. Kommentar zu den Bestimmungen des Bundesgesetzes

Artikel 1: Absatz 1 übernimmt sinngemäss den Wortlaut des ersten Arti-
kels des Bundesbeschlusses vom 4. April 1946 über die Herausgabe einer be-
reinigten eidgenössischen Gesetzsammlung für die Jahre 1848–1947. Die Frage
des Stichtages für die neue Sammlung wird jedoch offen gelassen, weil es je
nach dem Stande der Reinigungsarbeiten von Vorteil sein könnte, einen
Stichtag festzusetzen, der gestatten würde, noch das eine oder andere besonders
wichtige Gesetz aufzunehmen und somit die Überalterung der Sammlung
etwas zu verzögern. Wir denken dabei im besonderen an das Gesetz über das
Verwaltungsverfahren, aber auch an andere Gesetze, die etwas später erlassen
werden: die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Verwaltungsstrafrecht. Der
mit diesem Aufschub verbundene Zeitverlust könnte teilweise wettgemacht

werden durch die Raschheit der Drucklegung bei Verwendung einer Standardschrift, welche die Verteilung der Druckaufträge auf eine Mehrzahl von Druckereien ermöglicht. Bis diese Gesetze geltendes Recht geworden sind, wird man sich bemühen, die Bereinigung der Texte so zu beschleunigen, dass die neue Sammlung zum grössten Teil, wenn nicht sogar vollständig, im Verlaufe des Jahres nach dem festgesetzten Stichtag erscheinen wird.

Der zweite Absatz entspricht, vom Stichtag abgesehen, der Bestimmung des Bundesbeschlusses vom Jahre 1946.

Der dritte Absatz übernimmt den Wortlaut des Gesetzes vom 12. März 1948.

Der vierte Absatz übernimmt den in Artikel 1, Absatz 2 des Gesetzes vom 12. März 1948 enthaltenen Vorbehalt betreffend die Eisenbahnkonzessionen.

Artikel 2: Nach Annahme des Bundesbeschlusses von 1946 sah sich der Bundesrat veranlasst zu beantragen, der Sammlung die negative Rechtskraft zu verleihen und sich ermächtigen zu lassen, die nicht in die bereinigte Gesetzesammlung aufzunehmenden Erlasse zu bestimmen. Die in Frage stehende Bestimmung (Art. 2 des Gesetzes vom 12. März 1848) wurde in unserer Vorlage als Artikel 2 aufgenommen. Wegen ihrer Tragweite mussten wir unsere Vorlage in die Form eines Gesetzes, statt eines Bundesbeschlusses kleiden. Es handelt sich nämlich um einen Erlass von unbeschränkter Dauer, der rechtssetzende Normen enthält (Art. 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Gegen eine solche, aus praktischen Gründen empfehlenswerte Kompetenzdelegation kann rechtlich kein Einwand erhoben werden. Während der Beratungen der Vorlage vom 14. August 1947 wurde sie übrigens in keiner Weise angefochten. Der Bundesrat ist in jedem Fall zuständig, seine Verordnungen aufzuheben. Im Interesse der Einheitlichkeit des Systems sollte die Bundesversammlung dort, wo sie für diese Aufhebung zuständig ist (d. h. für die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse), ihre Zuständigkeit dem Bundesrat delegieren, damit eine einzige Behörde beschliesst, welche Erlasse und Bestimmungen als aufgehoben zu betrachten sind.

Artikel 3: Dieser Artikel entspricht dem Artikel 3 des Gesetzes vom Jahre 1948.

Artikel 4: Dieser Artikel ermächtigt den Bundesrat, neben einer gebundenen Sammlung den Text des gesamten oder eines Teiles des in der Sammlung veröffentlichten Rechtsstoffes auf losen Blättern herauszugeben. Diese Ermächtigung ist nötig als Rechtsgrundlage für die mit dieser zweiten Veröffentlichung verbundenen Kosten.

Artikel 5: Zu Artikel 5 haben wir nichts zu bemerken.

Artikel 6: Dieser Artikel hebt die hinfällig werdenden Bestimmungen des Gesetzes vom 12. März 1948, d. h. dessen Artikel 1-3 über die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung auf.

VIII. Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage

Unsere Vorlage stützt sich auf Artikel 85, Ziffer 2 der Bundesverfassung.

* *
*

Mit der Unterbreitung eines Gesetzesentwurfes über die Veröffentlichung einer neuen Bereinigten Sammlung haben wir dem Postulat des Nationalrates vom 7. Dezember 1961 (Postulat Furgler) und der Motion der gesetzgebenden Räte vom 18. Juni 1964 Folge gegeben. Wir beantragen Ihnen daher, Postulat und Motion abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 19. Februar 1965.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Tschudi

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz über die Herausgabe einer neuen Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 2 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft vom 19. Februar 1965,

beschliesst:

Art. 1

¹ Der Bundesrat ist beauftragt, mit den Vorarbeiten für ein neues, die Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen des Jahres 1948 ersetzendes und in den drei Amtssprachen des Bundes nach Materien geordnetes Sammelwerk der eidgenössischen Gesetzgebung sofort zu beginnen. Er setzt die Periode fest, welche die neue Sammlung umfassen wird.

² In das Sammelwerk sollen alle in der Bereinigten Sammlung von 1948 und in der Amtlichen Gesetzessammlung seit 1948 stehenden Erlasse aufgenommen werden, soweit sie noch am vom Bundesrat zu bezeichnenden Stichtag in Kraft stehen.

³ Alle in der Bereinigten Sammlung von 1948 und in der amtlichen Gesetzessammlung seit 1948 bis am Stichtag erschienenen Bundesgesetze, Beschlüsse, Verordnungen und Verfügungen sind aufgehoben, insoweit sie im neuen Sammelwerk nicht aufgenommen sind.

⁴ Vorbehalten bleibt die Gültigkeit von nicht in die Bereinigte Sammlung aufgenommenen Erlassen betreffend die Erteilung, Abänderung oder Übertragung von Eisenbahnkonzessionen.

Art. 2

Der Bundesrat wird ermächtigt, die in die Bereinigte Gesetzessammlung nicht aufzunehmenden Erlasse zu bestimmen.

Art. 3

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

Art. 4

Der Bundesrat wird ermächtigt, nebst dem Sammelwerk und der laufenden Sammlung eine Ausgabe des veröffentlichten Rechtsstoffes vollständig oder teilweise auf losen Blättern herauszugeben, der keine Rechtskraft zukommt.

Art. 5

Die erforderlichen Mittel sind mit dem Voranschlag, nötigenfalls mit Nachträgen zum Voranschlag einzuholen.

Art. 6

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Er wird mit dem Vollzug beauftragt.

² Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes werden die Artikel 1 bis 3 des Gesetzes vom 12. März 1948 betreffend die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947 und über die neue Reihe der Sammlung aufgehoben.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Veröffentlichung einer neuen Bereinigten Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Bundes (Vom 19. Februar 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9176
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.02.1965
Date	
Data	
Seite	313-326
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 792

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.