

Das Bundesgesetz nach der Verabschiedung durch die Bundesversammlung

Hans Georg Nussbaum | *Der Beitrag geht Fragen nach, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen, in welcher Form, durch welche Behörde und mit welchen Auswirkungen ein bereits von der Bundesversammlung verabschiedetes Bundesgesetz nachgebessert und ein Gesetzgebungsverfahren sistiert oder abgebrochen werden kann.*

1 Einleitung

Das sogenannte Vorverfahren der Gesetzgebung wurde schon vor Jahrzehnten und erst kürzlich wieder wissenschaftlich bearbeitet². Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ist im Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG; SR 172.11) eingehend geregelt. Beide Gesetzgebungsphasen sind somit einigermassen gut bekannt. Hingegen weniger gut bekannt ist die nachparlamentarische Gesetzgebungsphase. Im Folgenden soll deshalb näher auf eine bestimmte Problematik betreffend die Bundesgesetze nach ihrer Verabschiedung durch das Parlament eingegangen werden.

In den vergangenen Jahrzehnten kam es nämlich vereinzelt vor, dass ein von der Bundesversammlung oder von einem kantonalen Parlament verabschiedeter Erlass nicht in Kraft treten konnte, obwohl er nicht in einer Volksabstimmung verworfen worden war. Das Gesetzgebungsverfahren konnte somit nicht erfolgreich zu Ende geführt werden. Erwähnt seien folgende Beispiele:

- 1923 verwarfen Volk und Stände den ersten Teil der Reform des Alkoholwesens über gebranntes Wasser. In der Folge wurde gar keine Abstimmung mehr über den Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1923 über den zweiten Teil der Reform betreffend die gegorenen Getränke durchgeführt (Aubert 1991, Rz. 406, und Briner 1958, 70 ff.).
- 1939 verabschiedete die Bundesversammlung neue Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung. Eine Abstimmung von Volk und Ständen wurde bis 1942 nicht durchgeführt. Der Bundesrat vertrat damals die Meinung, er könne eine Verschiebung der Abstimmung nicht länger verantworten und der Entscheid darüber stehe weder Volk und Ständen noch dem Bundesrat zu, sondern allein der Bundesversammlung. Diese folgte dieser Argumentation und beschloss am 30. September 1942 eine Verschie-

bung der Abstimmung (BBl 1942, 485 ff.). 1944 kam die Bundesversammlung auf diesen Beschluss zurück und lud den Bundesrat ein, eine neue Vorlage zu unterbreiten (BBl 1944, 158 ff. und 1945 I, 905 ff.). Die neue Vorlage wurde am 6. Juli 1947 von Volk und Ständen angenommen (BBl 1947 III, 170³).

- Am 13. Dezember 1957 verabschiedete die Bundesversammlung einen Bundesbeschluss über ausserordentliche Instruktionsdienste für Territorialkompagnien und Ortswehren. Dagegen wurde gütig das Referendum ergriffen, und der Bundesrat legte am 2. Mai 1958 das Abstimmungsdatum auf den 6. Juli 1958 fest (BBl 1958 I, 974 f.). Am 27. Mai 1958 verschob er das Abstimmungsdatum (BBl 1958 I, 1036). Am 17. Juni 1958 erklärte die Bundesversammlung den Bundesbeschluss als gegenstandslos, da die Durchführung der vorgesehenen Instruktionsdienste wegen des Referendums unmöglich geworden war (BBl 1958 I, 1178 f.).
- Am 21. November 1973 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft betreffend eine Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV; SR 831.10). In der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 wurde eine beantragte Steuererhöhung, welche unter anderem auch der AHV hätte zu Gute kommen sollen, abgelehnt. Diese Situation machte die Vorlage vom 21. November 1973, welche von der Bundesversammlung noch nicht verabschiedet worden war, gegenstandslos (BBl 1975 I, 677 f.).
- Der Bundesrat legte in der Folge einerseits am 8. Januar 1975 eine Vorlage über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vor (BBl 1975 I, 334 ff.); andererseits beantragte er am 5. Februar 1975 Sofortmassnahmen für die Jahre 1976 und 1977 auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (BBl 1975 I, 677 ff.). Auf Grund der ersten Botschaft verabschiedete die Bundesversammlung am 31. Januar 1975 den dringlichen Bundesbeschluss über die Festsetzung des Beitrages des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AS 1975, 181). Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Auf Grund der zweiten Botschaft wurde am 12. Juni 1975 der Bundesbeschluss über Sofortmassnahmen auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erlassen, der die Aufhebung des dringlichen Bundesbeschlusses vorsah. Gegen diesen Beschluss wurde kein Referendum ergriffen, so dass er auf den 1. Januar 1976 in Kraft treten konnte (AS 1975, 1805 ff.). Der Bundesrat hat unter diesen Umständen darauf verzichtet, den angefochtenen dringlichen Bundesbeschluss der Volksabstimmung zu unterbreiten (Geschäftsbericht des Bundesrates 1975, 6).

- Der Urner Landrat erklärte den Beitritt des Kantons Uri zur Interkantonalen Übereinkunft vom 28. März 1968 zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen für rechtsungültig, nachdem bereits dagegen das Referendum ergriffen worden war, und zwar weil andere Kantone der Übereinkunft nicht beigetreten waren und weil dadurch der Beitritt des Kantons Uri zu dieser Übereinkunft mit Rücksicht auf die inzwischen eingetretene Veränderung der Verhältnisse praktisch gegenstandslos und eine Volksabstimmung hierüber wirkungslos geworden waren. Das Bundesgericht wies eine Beschwerde gegen den Verzicht auf die Volksabstimmung unter anderem mit folgender Begründung ab: «Es ist nicht einzusehen, weshalb ein solcher Beschluss in dieser Phase von der zuständigen Behörde nicht jederzeit sollte zurückgenommen werden können, wenn sich erweist, dass es angesichts der veränderten Verhältnisse keinen Sinn mehr hat, ihn dem Volke zur Abstimmung vorzulegen.» (BGE 98 Ia 290 ff., insbes. 292)

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen, in welcher Form, durch welche Behörde und mit welchen Auswirkungen ein bereits von der Bundesversammlung verabschiedetes Bundesgesetz nachgebessert und ein Gesetzgebungsverfahren sistiert oder abgebrochen werden kann. Dieser Beitrag bezieht sich vorwiegend auf rechtsetzende Erlasse im formellen Sinn, das heisst auf unbefristete Bundesgesetze sowie auf dringlich erklärte und somit befristete Bundesgesetze mit und ohne Verfassungsgrundlage (Art. 163 ff. der Bundesverfassung vom 18. April 1999; BV; SR 101; AS 1999, 2555 ff.). Die Ausführungen beschränken sich auf den Zeitraum zwischen der Schlussabstimmung durch die Bundesversammlung (Art. 36 GVG) und dem theoretisch möglichen Inkrafttreten einer Vorlage. Ein Scheitern eines Gesetzgebungsvorhabens beispielsweise auf Grund seiner negativen Aufnahme im Vernehmlassungsverfahren, der Verzicht des Bundesrates auf die Fortführung des Vorhabens⁴, unbeseitigt gebliebene Differenzen im parlamentarischen Verfahren⁵ oder die Verwerfung in der Schlussabstimmung⁶ sind somit nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Der vorliegende Beitrag ist wie folgt gegliedert: Der zweite Teil bezieht sich auf die Möglichkeit der Nachbesserung eines Bundesgesetzes. Der dritte Teil befasst sich mit der Sistierung des Gesetzgebungsverfahrens im Zusammenhang mit dem Referendum, der Volksabstimmung und der Inkraftsetzung. Im vierten Teil wird auf die Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Abbruch des Gesetz-

gebungsverfahrens eingegangen. Die Schlussfolgerungen bilden den fünften Teil dieses Beitrags.

2 Nachbesserung eines Bundesgesetzes

Dieser Teil befasst sich mit den Voraussetzungen und Auswirkungen einer Nachbesserung eines Bundesgesetzes nach dessen Verabschiedung durch die Bundesversammlung in der Schlussabstimmung. Unter «Nachbesserung» wird zunächst jede Art von Korrektur, Änderung oder Verbesserung verstanden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass nach der parlamentarischen Schlussabstimmung ein Bundesgesetz nicht mehr verändert werden darf und dass dieses, so wie es von der Bundesversammlung verabschiedet worden ist, einer allfälligen Volksabstimmung zu unterbreiten und bei Annahme auch in Kraft zu setzen ist. Indessen hat bereits der Gesetzgeber vorausgesehen, dass ihm Fehler unterlaufen können. Das Geschäftsverkehrsgesetz sieht deshalb zwei Möglichkeiten der Nachbesserung vor.

2.1 Nachbesserung durch die Redaktionskommission

Die parlamentarische Redaktionskommission⁷ ist eine gemeinsame ständige Kommission von National- und Ständerat. Die Kommission setzt sich aus drei Unterkommissionen für die deutsche, die französische und die italienische Sprache zusammen. Jede Unterkommission besteht aus je zwei Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates. Jedes Mitglied verfügt über eine Stellvertretung. Fachleute der Verwaltung wirken beratend mit (Art. 31 GVG). Die Redaktionskommission hat vor der Verabschiedung der Erlasse deren Wortlaut zu prüfen (Art. 31 Abs. 1 GVG). Sie legt die endgültigen Fassungen der Erlasse fest, beseitigt formale Widersprüche und sorgt für die Übereinstimmung der Texte in den drei Amtssprachen; materielle Änderungen hat sie indessen zu unterlassen (Art. 32 Abs. 1 GVG).

Erhebliche Textänderungen durch die Redaktionskommission sind in den beiden Räten vor der Schlussabstimmung zu erläutern. Bei Lücken, Widersprüchen und Unklarheiten benachrichtigt die Redaktionskommission die vorberatende Kommission der beiden Räte oder stellt den Räten vor der Schlussabstimmung die erforderlichen Anträge (vgl. Bundesamt für Justiz 1995, 342 f.). Die Redaktionskommission ist vor der Schlussabstimmung und somit noch während des formellen parlamentarischen Verfahrens tätig.

Die Redaktionskommission darf gestützt auf Artikel 33 Absatz 1 GVG Bundesgesetze indessen auch noch während der Zeit zwischen der Schluss-

abstimmung und der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, – somit nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens – korrigieren. Es muss sich dabei um «sinnstörende Versehen» handeln. Im Folgenden wird auf einige Beispiele solcher durch die Redaktionskommission vorgenommener Nachbesserungen hingewiesen⁸:

Von der Bundesversammlung verabschiedeter Text
(Referendumsvorlage)

Durch Redaktionskommission nachgebesserter Text

Urheberrechtsgesetz
vom 9. Oktober 1992
(BBl 1992 VI, 74 ff.)

Urheberrechtsgesetz
vom 9. Oktober 1992
(SR 231.1)

Art. 30 Miturheberschaft

Art. 30 Miturheberschaft

1 Haben mehrere Personen an der Schaffung eines Werks mitgewirkt (Art. 7), so erlischt der Schutz 70 Jahre nach dem Tod der zuletzt verstorbenen Person.
2 Lassen sich die einzelnen Beiträge trennen, so erlischt der Schutz der selbständig verwendbaren Beiträge 70 Jahre nach dem Tod des jeweiligen Urhebers oder der jeweiligen Urheberin.
3 ...

1 Haben mehrere Personen an der Schaffung eines Werks mitgewirkt (Art. 7), so erlischt der Schutz:
a. 50 Jahre nach dem Tod der zuletzt verstorbenen Person für Computerprogramme;
b. 70 Jahre nach dem Tod der zuletzt verstorbenen Person für alle anderen Werke.
2 Lassen sich die einzelnen Beiträge trennen, so erlischt der Schutz der selbständig verwendbaren Beiträge 50 beziehungsweise 70 Jahre nach dem Tod des jeweiligen Urhebers oder der jeweiligen Urheberin.
3 ... (unverändert)

Schweizerisches Strafgesetzbuch
(Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften)
Änderung vom 23. März 1990
(BBl 1990 I, 1608 f.)

Schweizerisches Strafgesetzbuch
(SR 311.0)

Art. 305bis Geldwäscherei

Art. 305bis Geldwäscherei

1....
2....
3. Der Täter wird auch bestraft, wenn er die Haupttat im Ausland begangen hat und diese auch am Begehungsort strafbar ist.

1.... (unverändert)
2.... (unverändert)
3. Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und diese auch am Begehungsort strafbar ist.

Militärgesetz vom 3. Februar 1995
(BBl 1995 I, 666 ff.)

Art. 28 Verfassungsmässige und gesetzliche Rechte

1...

2...

3 Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Angehörigen der Armee.

Militärgesetz vom 3. Februar 1995
(SR 510.10)

Art. 28 Verfassungsmässige und gesetzliche Rechte

1... (unverändert)

2... (unverändert)

3 Der Bundesrat oder, bei kantonalen Aufgebots für den Ordnungsdienst, der Kanton erlassen [sic!] die erforderlichen Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Angehörigen der Armee.

Unfallversicherungsgesetz
vom 20. März 1981
(BBl 1981 I, 743 ff.)

Art. 64 Direktion

1 Der Bundesrat wählt die Mitglieder der Direktion nach Anhören des Verwaltungsrates für sechs Jahre. Die Amtsdauer beginnt drei Jahre nach jener des Verwaltungsrates.
2...

Unfallversicherungsgesetz
vom 20. März 1981
(SR 832.2)

Art. 64 Direktion

1 Die Direktion wird vom Bundesrat auf den unverbindlichen Vorschlag des Verwaltungsrates auf sechs Jahre gewählt; die Amtsdauer beginnt drei Jahre nach jener des Verwaltungsrates.
2... (unverändert)

Auf den ersten Blick mögen die Beispiele über das hinaus gehen, was man unter «sinnstörendem Versehen» verstehen könnte. Allerdings ergibt sich die Notwendigkeit zur Nachbesserung nicht nur durch eine isolierte Betrachtungsweise der einzelnen Bestimmungen, sondern durch den Gesamtüberblick über das ganze Bundesgesetz, so unter anderem durch die Überprüfung verschiedener Bestimmungen auf ihre inhaltliche Kongruenz hin. Oft werden Versehen erst dadurch überhaupt festgestellt.

Die Nachbesserungsbefugnis setzt voraus, dass die Vorlage einerseits bereits durch die Bundesversammlung in der Schlussabstimmung verabschiedet worden ist. Andererseits darf das Bundesgesetz noch nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht worden sein; denn durch diese amtliche Veröffentlichung verliert die Redaktionskommission ihre Kompetenz zur Vornahme von Nachbesserungen. Beide Zeitpunkte sind klar definiert. Es spielt somit keine Rolle, ob im Zeitpunkt der Nachbesserung Unterschriften im Rahmen des fakultativen Referendums gegen die Vorlage gesammelt werden oder ob das Datum der Volksabstimmung bereits festgesetzt worden ist.

Es stellt sich die Frage, ob die Nachbesserungsbefugnis der Redaktionskommission auch dann noch gilt, wenn die Volksabstimmung über das Bundesgesetz bereits stattgefunden hat. Es stellt sich weiter die Frage, ob die

Redaktionskommission auch dann noch sinnstörende Versehen korrigieren darf, wenn über die Inkraftsetzung des zu korrigierenden Bundesgesetzes bereits Beschluss gefasst worden ist oder wenn dieses sogar in Kraft getreten ist⁹. Die Bestimmung in Artikel 33 Absatz 1 GVG ist diesbezüglich klar und stellt weder auf den Zeitpunkt der Volksabstimmung noch der Beschlussfassung der Inkraftsetzung oder des Inkrafttretens ab, sondern lediglich auf denjenigen der amtlichen Veröffentlichung. Somit darf ein bereits in einer Volksabstimmung angenommenes Bundesgesetz oder auch ein solches, welches in Kraft gesetzt worden ist, noch korrigiert werden, wenn in diesem Zeitpunkt sinnstörende Versehen festgestellt werden. Das Abstellen auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts ist deshalb von besonderem Interesse, weil das Datum des Inkrafttretens und dasjenige der amtlichen Veröffentlichung praktisch nie identisch sind, im Gegenteil: Die Erlasse des Bundes sollten in der Regel spätestens fünf Tage vor ihrem Inkrafttreten in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht werden (Art. 6 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 21. März 1986; PublG; SR 170.512). Bereits publizierte, aber noch nicht in Kraft getretene Erlasse dürfen deshalb nicht mehr durch die Redaktionskommission korrigiert werden.

In der Praxis kommt es gelegentlich vor, dass Erlasse bereits in Kraft sind, wenn sie offiziell veröffentlicht werden. Dies war bisher insbesondere bei dringlichen allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen¹⁰ der Fall, die in der Regel am Tag nach der Verabschiedung in Kraft traten und kurz darauf in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht wurden. Hier stellt sich die Frage, ob ein bereits in Kraft getretener, aber noch nicht veröffentlichter Erlass durch die Redaktionskommission berichtigt werden darf¹¹. Der Wortlaut von Artikel 33 Absatz 1 GVG ist meines Erachtens klar und lässt die Nachbesserungsbefugnis auch in diesem Fall zu. Daran hat nach meinem Dafürhalten auch das neue Verfassungsrecht bezüglich der dringlich erklärten Bundesgesetze nichts geändert.

Im konkreten Fall kann das Ergebnis störend sein, indem ein bereits in Kraft getretenes, aber noch nicht publiziertes dringliches Bundesgesetz noch korrigiert werden kann, nicht aber ein Bundesgesetz, das zwar bereits in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht worden ist, aber noch nicht in Kraft ist¹².

Zu beachten ist, dass es sich beim Artikel 33 Absatz 1 GVG um eine «Kann-Formulierung» handelt. Die Redaktionskommission ist nicht verpflichtet, alle sinnstörenden Versehen zu beheben. Sie wird beim Entscheid, ob sie ihre Befugnis ausüben will oder nicht, sowohl Bedeutung und Schwe-

re des Versehens als auch die Tatsache eines allfälligen Inkrafttretens in Erwägung zu ziehen haben.

Die Redaktionskommission nimmt die Nachbesserungen selbstständig vor. Vom Wortlaut von Artikel 33 Absatz 1 GVG her ist sie nicht verpflichtet, weder die vorberatenden Kommissionen noch die Präsidien der beiden Räte oder den Bundesrat vor ihrer Entscheidung zu konsultieren.

Die Auswirkungen der Nachbesserung durch die Redaktionskommission bestehen vor allem in der Änderung des mangelhaften Textes der Vorlage. Das Bundesgesetz wird nicht in der ursprünglichen von der Bundesversammlung verabschiedeten Fassung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht, sondern in der durch die Redaktionskommission korrigierten Version. Die entsprechende Berichtigung wird teilweise vorgängig im Bundesblatt veröffentlicht; dies wird dann der Fall sein, wenn der Fehler bereits während der Referendumsfrist festgestellt worden ist¹³. Auf jeden Fall ist die von der Redaktionskommission angeordnete Verbesserung in der Gesetzessammlung, das heisst in der Amtlichen und der Systematischen Sammlung des Bundesrechts, kenntlich zu machen. Die Korrekturen werden durch eine Fussnote im Gesetzestext angemerkt (Art. 33 Abs. 1 GVG).

2.2 Vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 33 Absatz 2 GVG

Artikel 33 Absatz 2 GVG hat folgenden Wortlaut:

Ein später entdecktes Versehen dieser Art kann nur durch Gesetzesänderung behoben werden. Die eidgenössischen Räte beschliessen eine derartige Änderung ohne weitere Kommissionsberatung in derselben Session, wenn die Redaktionskommission im Einvernehmen mit den Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, soweit diese noch der Bundesversammlung angehören, und dem Bundesrat den Antrag stellt und ihn schriftlich kurz erläutert. Die Änderung wird nach der Schlussabstimmung sofort im Bundesblatt veröffentlicht und tritt am Tag nach dem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.

Soweit ersichtlich, musste die Bestimmung von Artikel 33 Absatz 2 GVG in den vergangenen Jahren erst einmal angewendet werden (BG vom 21. Dezember 1995 über eine Berichtigung des Bundesrechtspflegegesetzes, AS 1996, 1158). Grund für ein solches vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren war folgender Umstand: Durch zwei parallel verlaufende Gesetzesrevisionen – nämlich zum einen des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0) und zum andern des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (SR 510.10) – wurde Artikel 99 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110) revidiert; dabei wurde die erste Revision bei der zweiten nicht

mehr berücksichtigt, was zur Folge gehabt hätte, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Bereich der Flugplätze – unbeabsichtigterweise – ausgeschlossen gewesen wäre, wenn das redaktionelle Versehen nicht korrigiert worden wäre (vgl. AB 1995 S, 1216)¹⁴.

Dieses vereinfachte Gesetzgebungsverfahren setzt zunächst ein «Versehen dieser Art» voraus. Auf Grund des Wortlauts und der Systematik von Artikel 33 GVG kann es sich – wie bei der Nachbesserungsbefugnis durch die Redaktionskommission gemäss Absatz 1 – nur um ein «sinnstörendes Versehen» handeln. Andere Fehler können somit in diesem vereinfachten Gesetzgebungsverfahren nicht behoben werden. Der mangelhafte Erlass muss zudem bereits in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht worden sein, sonst könnte die Redaktionskommission den Mangel gestützt auf Artikel 31 Absatz 1 GVG beheben. Es darf grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass das Bundesgesetz bereits in Kraft ist, da die amtliche Veröffentlichung in der Regel erst unmittelbar vor dem Inkrafttreten erfolgt. Das vereinfachte Gesetzgebungsverfahren setzt weiter voraus, dass die Änderung ohne weitere Kommissionsberatung vorgenommen werden kann. Drängt sich hingegen eine Beratung durch die zuständige Parlamentskommission auf, müsste der Mangel auf dem Weg der ordentlichen Gesetzesrevision behoben werden.

Wird ein sinnstörendes Versehen festgestellt und sind die übrigen erwähnten Voraussetzungen erfüllt, stellt die Redaktionskommission im Einvernehmen mit den Präsidien der zuständigen vorberatenden Kommissionen und dem Bundesrat der Bundesversammlung einen kurzen schriftlichen Antrag, den Fehler zu beheben und den bereits veröffentlichten Erlass zu ändern. Der Antrag wird von den beiden Räten in der gleichen Session behandelt¹⁵. Nach der Gesamtabstimmung in jedem Rat (Art. 34 GVG) unterliegt die Vorlage der Schlussabstimmung. Wird die Revision gutgeheissen, wird sie im Bundesblatt veröffentlicht, da auch diese Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum unterliegt. Die Änderung tritt am Tag nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft. Ein besonderer Inkraftsetzungsbeschluss ist nicht notwendig.

Die Bestimmung von Artikel 33 Absatz 2 GVG enthält nach meinem Dafürhalten gewisse Probleme. Die Redaktionskommission ist nämlich nicht verpflichtet, mit den zuständigen vorberatenden Kommissionen oder deren amtierenden Präsidien Rücksprache zu nehmen, sondern lediglich mit den Präsidenten oder Präsidentinnen im Zeitpunkt der Verabschiedung der fehlerhaften Vorlage und auch nur solange, als diese Personen noch der Bundesversammlung angehören. Dass aus dem Parlament ausgeschiedene

Personen nicht mehr konsultiert werden, erachte ich als sachgerecht. Oft verfügen aus einem Amt ausgeschiedene Personen nicht mehr über den erforderlichen Bezug zu einer bestimmten Angelegenheit; zudem dürfte es ihnen auch an den nötigen Unterlagen oder der erforderlichen Dokumentation mangeln. Zu einschränkend ist hingegen die Bestimmung, dass die amtierende vorberatende Kommission nicht konsultiert werden muss. Die Bestimmung wurde offenbar nicht an das heutige System mit ständigen Kommissionen und eigenen Sekretariaten für bestimmte Bereiche angepasst (vgl. Art. 8quinquies GVG; vgl. auch Art. 15 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 22. Juni 1990; SR 171.13; Art. 10 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 24. September 1986; SR 171.14). In der Praxis empfiehlt es sich somit, auch die zuständige Kommission einzubeziehen.

Als ein weiteres (theoretisches) Problem erweist sich meines Erachtens folgende Situation: Offensichtlich ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass das Referendum gegen eine solche Revision nicht ergriffen wird, denn nach Artikel 33 Absatz 2 GVG tritt die Änderung «am Tag nach dem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft». Würde wider Erwarten ein Referendum ergriffen, wäre diese Bestimmung dahingehend zu interpretieren, dass die Revision erst nach Annahme in der Volksabstimmung in Kraft treten dürfte.

Würde beispielsweise ein fehlerhafter Erlass frühzeitig vor dem Inkrafttreten veröffentlicht und würde der Fehler bereits kurz nach der Veröffentlichung bemerkt, wäre es theoretisch denkbar, dass die Behebung des Versehens in diesem vereinfachten Gesetzgebungsverfahren schneller in Kraft treten könnte als der ursprünglich fehlerhafte Erlass. In einem solchen – zugegebenermassen eher unwahrscheinlichen – Fall müssten Bundesversammlung und Bundeskanzlei dafür sorgen, dass diese Konstellation Theorie bliebe und die Korrektur erst dann in Kraft träte, wenn der fehlerhafte Erlass bereits in Kraft ist.

2.3 Ergebnis

Der Nachbesserungsbefugnis der Redaktionskommission sind enge Grenzen gesetzt. Nachbesserungen sind nur dann zulässig, wenn der Mangel eines Bundesgesetzes in einem sinnstörenden Versehen besteht. Der Nachteil dieser eng begrenzten Nachbesserungsmöglichkeit ist mit dem Vorteil des ungehinderten Fortgangs des Gesetzgebungsverfahrens verbunden. Dieses muss nicht sistiert oder abgebrochen werden; die nachgebesserte Vorlage kann trotzdem in Kraft treten.

Für anderweitige Korrekturen, insbesondere für solche, die über die Behebung sinnstörender Versehen hinausgehen, fehlen entsprechende

Regelungen. Auch sind Änderungen an bereits in Kraft getretenen Bundesgesetzen ausschliesslich auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung vorzunehmen. Dies gilt beispielsweise auch dann, wenn auf Grund von Lehre und Rechtsprechung Lücken in einem bestimmten Erlass festgestellt worden sind.

Abgesehen von diesen beiden Möglichkeiten zur Nachbesserung eines Bundesgesetzes sind hingegen weder Zuständigkeiten noch Verfahren geregelt für den Fall, dass es sich als notwendig oder wünschbar erweisen sollte, das Gesetzgebungsverfahren zu sistieren oder abubrechen und das Bundesgesetz zu überarbeiten. Im Hinblick auf die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes böte sich die Gelegenheit, die dargestellten Mängel von Artikel 33GVG zu beheben.

3 Sistierung des Gesetzgebungsverfahrens

Unter Sistierung wird im allgemeinen Sprachgebrauch die Aufhebung, die vorläufige Einstellung oder die Unterbrechung, insbesondere eines Verfahrens oder einer Verordnung, verstanden (vgl. Wahrig 1986, 1184; Duden 1997, 748). Der Bundesrat verwendet den Begriff der Sistierung für das vorübergehende ersatzlose Ausserkrafttreten von Verordnungen (Bundesamt für Justiz 1995, 368¹⁶). Unter Sistierung wird im Folgenden die vorläufige Einstellung des Gesetzgebungsverfahrens verstanden, wobei das Verfahren nach dessen zeitweiliger Unterbrechung wieder aufgenommen und fortgeführt werden kann, ohne dass das Bundesgesetz inhaltlich geändert werden muss.

In den nachfolgenden Ziffern soll der Sistierung des Gesetzgebungsverfahrens nach der Verabschiedung des Gesetzes durch die Bundesversammlung nachgegangen werden. Die wichtigsten Etappen des Gesetzgebungsverfahrens nach der parlamentarischen Behandlung sind das Referendum, die (allfällige) Volksabstimmung und die Inkraftsetzung¹⁷. In diesen drei Bereichen stehen die Vollzugsbefugnisse vorwiegend dem Bundesrat zu (auf Grund der allgemeinen Vollzugskompetenz nach Art. 182 Abs. 2 BV). So ist der Bundesrat letztlich zuständig für die Referendumpublikation und die Durchführung der (allfälligen) Volksabstimmung (Art. 14 Abs. 1 Bst. c und 15 Abs. 2 PublG und Art. 10 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte; BPR; SR 161.1). Zudem überträgt ihm der Gesetzgeber in den meisten Fällen die Befugnis, das neue Gesetz in Kraft zu setzen.

3.1 Sistierung im Zusammenhang mit dem Referendum

Im Zusammenhang mit dem Referendum ist davon auszugehen, dass grundsätzlich kein Bedürfnis besteht, das Gesetzgebungsverfahren im Zeitpunkt der amtlichen Veröffentlichung des von der Bundesversammlung verabschiedeten Erlasses im Bundesblatt (Art. 14 Abs. 1 Bst. b PublG) zu sistieren. Nur wenige Tage oder Wochen nach der Schlussabstimmung dürfte sich die Situation in aller Regel nicht derart geändert haben, dass sich eine Verschiebung der Publikation aufdrängte.

Immerhin gibt es mindestens eine Ausnahme, die diese Regel bestätigt: Verabschiedet die Bundesversammlung in der gleichen Session durch eine Verfassungsänderung eine neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes und gleichzeitig das auf dieser Verfassungsgrundlage basierende Bundesgesetz¹⁸, rechtfertigt es sich, mit der Referendumpublikation zuzuwarten, bis die dafür notwendige Verfassungsgrundlage von Volk und Ständen angenommen worden ist¹⁹. Würde nämlich das Bundesgesetz unmittelbar nach der Schlussabstimmung im Bundesblatt veröffentlicht, wie dies üblich ist, müsste von allfälligen Gegnern dieses Erlasses vorsorglich das Referendum ergriffen werden, ohne dass überhaupt feststeht, ob das Bundesgesetz über eine Verfassungsgrundlage verfügt. So beschloss die Bundesversammlung am 8. Oktober 1999 das Bundesgesetz über eine Energieabgabe zur Förderung des wirksamen Energieeinsatzes und erneuerbarer Energien (Förderabgabegesetz; AB 1999 N, 2308 f.; S, 993), welches sich unter anderem auf Artikel 197 Ziffer 1 BV abstützt. Diese Verfassungsbestimmung wurde ebenfalls erst an diesem Tag mit Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für einen Solarrappen» (Solar-Initiative) von der Bundesversammlung verabschiedet²⁰. Vor der Schlussabstimmung erklärten die Berichterstatter im National- und Ständerat (im Sinne einer authentischen Interpretation des Gesetzgebers), dass der Bundesrat das Förderabgabegesetz erst in Kraft setzen dürfe, wenn Volk und Stände die erforderliche Verfassungsgrundlage geschaffen haben, denn ursprünglich war beabsichtigt gewesen, die Schlussabstimmung über das Gesetz erst nach Annahme der Verfassungsgrundlage durchzuführen (AB 1999 N, 2308 f.; S, 993). Im Einvernehmen mit der Bundesversammlung verzichtete die Bundeskanzlei deshalb vorläufig auf die Referendumpublikation des Förderabgabegesetzes²¹. Die Erklärung im Parlament enthält einerseits eine Selbstverständlichkeit, andererseits ist sie inhaltlich zu wenig präzise. Auf Grund von Artikel 3 Absatz 3 BV, wonach der Bund diejenigen Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist, erscheint es als selbstverständlich, dass ein Bundesgesetz erst in Kraft gesetzt werden darf, wenn es über die entsprechende Verfassungs-

grundlage verfügt. Auch wenn die Frage der Inkraftsetzung als das Hauptproblem erachtet wurde, schweigt sich die Erklärung in den beiden Räten bedauerlicherweise über das ebenfalls wichtige Problem des Referendums aus. Obwohl sich die Bundesversammlung dazu nicht – ausdrücklich – geäußert hat, darf doch davon ausgegangen werden, dass der gefundene Mittelweg mit vorläufigem Verzicht auf die Referendumpublikation dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Das Publikationsgesetz lässt dieses Vorgehen zu, denn es enthält keine Bestimmung, innert welcher Zeit ein vom Parlament verabschiedetes Bundesgesetz im Hinblick auf das fakultative Referendum im Bundesblatt zu veröffentlichen ist. Im Hinblick auf die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes drängt sich die Prüfung einer entsprechenden Regelung auf.

3.2 Sistierung im Zusammenhang mit der Volksabstimmung

Nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte setzt der Bundesrat den Abstimmungstag von Volksabstimmungen fest (Art. 10 BPR). Dies gilt für die dem obligatorischen Referendum unterstehenden Vorlagen sowie für diejenigen Vorlagen, bei denen das fakultative Referendum gültig zu Stande gekommen ist. Der Bundesrat nimmt bezüglich der Festsetzung des Abstimmungsdatums für sich in Anspruch, über einen gewissen Ermessensspielraum zu verfügen. Er ist dabei an keine Frist gebunden und entscheidet nach politischem Ermessen. Er kann somit auch politische Erwägungen bei der Festsetzung des Abstimmungstags berücksichtigen und ist nicht gehalten, das Abstimmungsdatum unverzüglich festzusetzen. Der Bundesrat kann beispielsweise der Reihenfolge, in der die Vorlagen abstimmungsreif geworden sind, der Belastung der politischen Kräfte durch Abstimmungskampagnen und der intellektuellen Beanspruchung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Rechnung tragen. Die Geschäftsprüfungskommissionen attestieren denn auch, dass die Ansetzung von Volksabstimmungen und die Zuordnung der Geschäfte zu den Abstimmungsdaten im pflichtgemässen Ermessen des Bundesrates liegen.²² Die Grenze des bundesrätlichen Ermessens resultiert im Wesentlichen aus der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte (Art. 34, 39 und 136 ff. BV). Aus triftigen Gründen, die auch einen Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens zu rechtfertigen vermögen (vgl. dazu Ziff. 4), kann meines Erachtens der Bundesrat mit der Festsetzung des Abstimmungsdatums zuwarten. Der entsprechende Zeitraum kann sich über mehrere Jahre erstrecken. So verzichtete der Bundesrat im Fall der 1939 verabschiedeten Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung während dreier Jahre auf die Durchführung einer

Volksabstimmung. 1942 hielt er eine weitere Verschiebung der Abstimmung indessen nicht mehr für vertretbar (BBl 1942, 485) und war auch nicht mehr gewillt, «die Verantwortung für diesen Schwebezustand länger auf sich zu nehmen» (BBl 1942, 488).

Allerdings gilt es zu beachten, dass dieser Spielraum bei Volksinitiativen eingeschränkt ist, denn Volksinitiativen müssen spätestens neun Monate nach Behandlung durch die Bundesversammlung beziehungsweise nach dem Ablauf der höchstzulässigen Behandlungsfrist Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 74 Abs. 1 BPR²³).

In den Jahren 1992 bis und mit 1999 unterlagen insgesamt 33 Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse (5 davon dringliche) auf Grund des fakultativen Referendums der Volksabstimmung²⁴. Die Frist, die zwischen der Schlussabstimmung und der Volksabstimmung verstrich, betrug mindestens vier Monate²⁵ und höchstens 17 Monate, durchschnittlich 9,66 Monate²⁶. Es kann also nicht gesagt werden, dass der Bundesrat sein pflichtgemässes Ermessen überschreiten würde.

Der Bundesrat ist nicht nur berechtigt, das Abstimmungsdatum festzusetzen, sondern ihm steht auch das Recht zu, bereits festgelegte Abstimmungen zu verschieben²⁷ beziehungsweise eine bestimmte Vorlage von der Abstimmungsliste zu streichen, ohne dafür bereits ein neues Abstimmungsdatum festzusetzen. Zumindest hat er im Fall der Instruktionsdienste der Territorialkompagnien dieses Recht in Anspruch genommen (noch bevor die Vorlage als gegenstandslos erklärt wurde). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein Handeln, welches vor 40 Jahren zweifellos richtig war, aus heutiger Sicht nicht unproblematisch erscheint, wenn man an die teilweise finanziell aufwendigen Abstimmungskämpfe²⁸ denkt. Der Bundesrat muss sich deshalb genau überlegen, ob er wirklich eine bereits festgesetzte Abstimmung verschieben will.

Es stellt sich die Frage, ob der Bundesrat allenfalls die Erhaltung (Art. 15 BPR) einer Volksabstimmung hinauszögern kann. Bei der Erhaltung handelt es sich um die an den Bundesrat delegierte Befugnis zur verbindlichen Feststellung des Ergebnisses nicht nur von Abstimmungen über Gesetzesvorlagen, sondern auch von Verfassungsabstimmungen (BBl 1975 I, 1335). Mit der Erhaltung der Abstimmung wird deren Rechtmässigkeit anerkannt (VEB 30, 44). Deshalb muss der Bundesrat vor oder gleichzeitig mit der Erhaltung über allfällige an ihn gerichtete Beschwerden gegen Beschwerdeentscheide der Kantonsregierungen entscheiden (Art. 81 BPR). Werden Unregelmässigkeiten bei der Abstimmung festgestellt, kann der Bundesrat die Abstimmung für ungültig erklären; dies wird dann der Fall sein, wenn

sich die Unregelmässigkeiten tatsächlich auf den Ausgang der Abstimmung ausgewirkt haben (vgl. Winzeler 1983, 151 und 158). Es wäre mit der Rechtssicherheit nämlich unvereinbar, wenn ein Erlass in Kraft träte, dessen Abstimmung wegen gravierender Unregelmässigkeiten nicht erwartet worden wäre. Demgegenüber ist die Erhaltung nicht grundsätzlich Voraussetzung für das Inkrafttreten: So treten Verfassungsbestimmungen in der Regel am Tag der Annahme durch Volk und Stände in Kraft (Art. 15 Abs. 3 BPR). Würde das Ergebnis einer Abstimmung nicht erwartet, müssten bereits in Kraft getretene Erlasse (Verfassungsbestimmungen und dringlich erklärte Bundesgesetze) rückwirkend als aufgehoben betrachtet werden. Der Erhaltungsbeschluss wird im Bundesblatt eröffnet (Art. 15 Abs. 2 BPR). Die Erhaltung durch den Bundesrat unterliegt keinem Rechtsmittel. Die Erhaltung selbst muss in zeitlicher Hinsicht nicht zwingend mit der Behandlung von Beschwerden zusammenfallen²⁹. Der Bundesrat könnte das Abstimmungsergebnis somit auch einige Zeit nach der Behandlung von Beschwerden ermahnen. Eine gesetzliche Bestimmung, innert welcher Frist die Erhaltung vorzunehmen ist, fehlt. Dennoch könnte der Bundesrat die Erhaltung nicht auf unbestimmte Zeit verschieben, würde er doch gegen das Gebot der Rechtssicherheit verstossen und das Rechtsverzögerungsverbot verletzen (Art. 29 BV); schliesslich hat das Volk Anspruch darauf zu wissen, ob eine bestimmte Vorlage nun angenommen worden ist oder nicht. Möchte der Bundesrat aus ihm triftig erscheinenden Gründen das Gesetzgebungsverfahren sistieren, so wäre das Verzögern der Erhaltung ein ungeeigneter Weg.

3.3 Sistierung im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung

Die Inkraftsetzung bedeutet den Beschluss des zuständigen Staatsorgans, einen Erlass auf einen bestimmten Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen; demgegenüber bedeutet das Inkrafttreten die Entfaltung der rechtlichen Wirkungen des Erlasses (Bundesamt für Justiz 1995, 355; vgl. auch Georg Müller 1999, Rz. 125 ff.).

Nach Artikel 15 Absatz 3 BPR treten Änderungen der Bundesverfassung mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt. Grundsätzlich bedarf es für Verfassungsänderungen keines besonderen Inkraftsetzungsbeschlusses. Enthält die Verfassungsvorlage ausnahmsweise eine besondere Bestimmung über das Inkrafttreten, tritt die Vorlage auf den dort genannten, vom Abstimmungstag abweichenden Zeitpunkt in Kraft³⁰. Setzt der Gesetzgeber den Erlass selbst in Kraft, entfaltet der Erlass ab dem vom Gesetzgeber genannten Zeitpunkt

seine rechtlichen Wirkungen. Nach der Praxis setzte der Gesetzgeber bei den bisherigen dringlichen allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen den Zeitpunkt des Inkrafttretens selbst fest³¹; eine entsprechende Delegation an den Bundesrat ist auf Grund der Dringlichkeit weder notwendig noch sinnvoll. In der Praxis delegiert indessen der Gesetzgeber – mit Ausnahmen³² – die Befugnis zur Inkraftsetzung von Bundesgesetzen jeweils an den Bundesrat.

Entscheidet der Gesetzgeber selbst über die Inkraftsetzung, ist diese Befugnis der Rechtsetzung zuzuordnen, da das Datum des Inkrafttretens formeller Bestandteil des Erlasses ist. Wie ist indessen die Inkraftsetzung zu qualifizieren, wenn der Gesetzgeber es unterlässt, darüber zu entscheiden? Nach Artikel 182 Absatz 2 BV steht dem Bundesrat eine allgemeine Vollzugskompetenz zu. Unter Vollzug sind folgende Tätigkeiten zu verstehen (vgl. Eichenberger 1988, Rz. 82): rechtsanwendende Tätigkeiten, soweit sie nicht richterlicher Natur sind, staatliches Handeln, insbesondere das vom Recht auferlegte oder gewährte typisierbare Verwaltungshandeln (inklusive Vollzugsrechtsetzung) sowie Vollstreckung. Falls es der Gesetzgeber indessen begründeterweise oder versehentlich unterlässt, über das Datum des Inkrafttretens zu beschliessen, steht diese Befugnis nach Auffassung der Lehre zu Artikel 102 Ziffer 5 aBV dem Bundesrat auf Grund der allgemeinen Vollzugsklausel zu (Eichenberger 1988, Rz. 90). Auch die Verwaltungspraxis hält dafür, dass der Bundesrat eine Bestimmung des Gesetzes vollzieht, wenn er laut dem Gesetz den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen hat (VPB 32, 23 ff.). Der Bundesrat muss das Gesetz im Hinblick auf dessen Inkrafttreten anwenden. Er muss allenfalls Vollzugserlasse schaffen, Behörden einsetzen, über die neue Regelung informieren usw. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die Kantone, wenn ihnen der Vollzug der Bundesgesetzgebung übertragen wird. Die Inkraftsetzung ist primär als Rechtsetzung und sekundär als Vollzug zu qualifizieren. Unabhängig davon, ob die Inkraftsetzung der Rechtsetzung oder dem Vollzug zuzuordnen ist, kann weder ein entsprechender Entscheid des Bundesgesetzgebers noch ein Inkraftsetzungsbeschluss des Bundesrates, welcher als Regierungsakt anzusehen ist, mit einem Rechtsmittel angefochten werden. Die mangelnde Anfechtbarkeit gilt insbesondere auch dann, wenn der Bundesrat mit der Inkraftsetzung eines Erlasses zuwarten sollte.

Würde das Datum des Inkrafttretens durch den Gesetzgeber selbst festgelegt, wäre es dem Bundesrat verwehrt, das Gesetzgebungsverfahren in diesem Stadium zu sistieren, da das Datum des Inkrafttretens Gegenstand des Erlasses ist. Eine entsprechende Änderung des Datums könnte somit

einzig der Gesetzgeber vornehmen. Steht dem Bundesrat die Befugnis zu, den Erlass in Kraft zu setzen, steht ihm diesbezüglich ein gewisser Ermessensspielraum zu.³³ Das Ermessen des Bundesrates erstreckt sich nur auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung und darf nicht beliebig hinausgeschoben werden. Ein von der Bundesversammlung verabschiedetes Bundesgesetz darf nur durch das Parlament selbst wieder aufgehoben werden. Schöbe der Bundesrat die Inkraftsetzung auf unbestimmte Zeit hinaus, würde er zwar dem Buchstaben nach keine ausdrückliche Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung verletzen. Er handelte hingegen den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und dem pflichtgemässen Ermessen zuwider. Der Bundesrat kann deshalb die Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes nicht verweigern (VPB 32, 24; 58, 56; Bundesamt für Justiz 1995, 358).

Der Bundesrat darf den Zeitpunkt des Inkrafttretens auch nicht willkürlich festsetzen, sondern muss sachliche Gründe für einen Entscheid haben. Namentlich folgende Gründe lassen ein späteres Inkrafttreten des Erlasses rechtfertigen (VPB 32, 23 ff.):

- *Erarbeitung der für den Vollzug erforderlichen Verordnungen (vgl. auch Aubert 1995, Rz. 1517);*
- *Anpassung des kantonalen Rechts ans neue Bundesrecht;*
- *Anpassung der kantonalen Behördenorganisation ans neue Bundesrecht;*
- *Umstellungen und Anpassungen in der Privatwirtschaft;*
- *Zusammenhang mit einem anderen Erlass*

Der Bundesrat kann somit gestützt auf die bisherige Praxis mit der Inkraftsetzung eines Erlasses während einer gewissen Zeit zuwarten. Er kann indessen ein Gesetz auch gestaffelt in Kraft setzen (Kölz 1983, 232; Bundesamt für Justiz 1995, 363 f.). Zwischen der Verabschiedung der Vorlage durch die Bundesversammlung und dem Datum des Inkrafttretens können mehrere Jahre verstreichen. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass das öffentliche Interesse und die Achtung vor dem Willen des Parlamentes beziehungsweise des Volks die Inkraftsetzung innerhalb längstens zweier Jahre gebieten (Kölz 1983, 232, Anm. 530), wobei für den Beginn der Zeitpunkt der Beschlussfassung und weniger derjenige der Publikation massgebend sein sollte (Georg Müller 1999, 77, Anm. 245). Auf die Inkraftsetzung durch den Bundesrat wirkt sich verzögernd die allfällige Tatsache aus, dass gegen ein Bundesgesetz das Referendum ergriffen worden ist.

Bei den unten aufgeführten frei ausgewählten Bundesgesetzen, die in den vergangenen Jahren in Kraft getreten sind, sieht die Situation wie folgt aus:

Titel der Vorlage mit Datum der Schlussabstimmung	Datum der allfälligen Volksabstimmung	Datum des Inkrafttretens	Frist zwischen Schlussabstimmung und Inkrafttreten
Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)	keine Volksabstimmung 1. Vorlage vom 6. Oktober 1995 wurde jedoch am 9. Juni 1996 verworfen	1. Oktober 1997	7 Monate
Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)	keine Volksabstimmung Die Bundeskanzlei stellte am 29. Dezember 1997 fest, dass das Referendum nicht zu Stande gekommen ist (BBl 1997 IV, 1627 ff.).	1. Juli 1998	16 Monate
Eherecht vom 5. Oktober 1984 (Teilrevision des Zivilgesetzbuches; SR 210)	22. September 1985	1. Januar 1988	39 Monate
ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 414.110)	keine Volksabstimmung	1. Februar 1993	16 Monate
Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)	keine Volksabstimmung	1. Januar 1996	11 Monate
Waffengesetz vom 20. Juni 1997 (SR 514.54)	keine Volksabstimmung	1. Januar 1999	19 Monate
Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11)	keine Volksabstimmung	1. Januar 1995	49 Monate
Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (SR 748.10)	keine Volksabstimmung	1. Januar 1998	9 Monate
Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)	4. Dezember 1994	1. Januar 1996	22 Monate
Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)	keine Volksabstimmung	1. Januar 1993	15 Monate

Bei der Berechnung wurde der Monat der Schlussabstimmung berücksichtigt, nicht aber derjenige des Inkrafttretens.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen wurden in den vergangenen Jahren die Bundesgesetze innerhalb des von der Lehre geforderten Zeitraums von zwei Jahren in Kraft gesetzt. Eine Sistierung des Gesetzgebungsverfahrens im Sinne dieses Beitrags erfolgte lediglich in begründeten Einzelfällen.

3.4 Auswirkungen der Sistierung

Die Sistierung des Gesetzgebungsverfahrens wirkt sich dahingehend aus, dass das von der Bundesversammlung verabschiedete Bundesgesetz während der Sistierung weder amtlich veröffentlicht noch einer Volksabstimmung unterbreitet oder in Kraft gesetzt wird. Das Bundesgesetz entfaltet während dieser Zeit vorläufig keine rechtlichen Wirkungen. Der bisherige Rechtszustand bleibt somit in Bezug auf den neuen Erlass unverändert bestehen.

4 Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens

Es scheint selbstverständlich, dass der Bundesrat eine Abstimmung über ein Bundesgesetz dann durchzuführen hat, wenn das fakultative Referendum zu Stande gekommen ist. Es erstaunt deshalb, dass in der Lehre ohne nähere Begründung die Meinung vertreten wird, dass die Bundesversammlung eine Vorlage «zurückziehen» könne, was die gleiche Folge habe wie deren Verwerfung in der Abstimmung; sei hingegen der Erlass angenommen, müsse er zum festgelegten oder durch den Bundesrat noch festzulegenden Zeitpunkt in Kraft treten, wobei es der Bundesversammlung nicht verwehrt sei, selbst nach bloss kurzer Zeit die Aufhebung oder Revision des Erlasses zu beschliessen, sofern auch der neue Beschluss mit der Referendums Klausel ausgestattet wird (Grisel 1987, Rz. 20 und 33f.).

Diese Auffassung ist insofern interessant, als sie nicht näher ausführt, wie denn eine Begründung für ein allfälliges solches Vorgehen aussehen müsste. Es ist deshalb der Frage nachzugehen, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen das Gesetzgebungsverfahren abgebrochen werden kann und falls ja, durch welches Staatsorgan und mit welchen Auswirkungen.

Im Gegensatz zur Sistierung, bei welcher das Gesetzgebungsverfahren wieder aufgenommen wird, so dass das Bundesgesetz in unveränderter Form schliesslich in Kraft tritt, wird im Folgenden der Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens als Verzicht auf die Fortführung des Gesetzgebungsverfahrens verstanden. Dies bedeutet, dass das von der Bundesversammlung verabschiedete Bundesgesetz weder dem Referendum unterstellt wird noch Gegenstand einer Volksabstimmung ist oder in Kraft gesetzt wird. Das Gesetzgebungsverfahren kann nur mit einer neuen beziehungsweise geänderten Vorlage wieder in Gang gebracht werden; das heisst, das ursprüngliche Bundesgesetz bedarf einer Überarbeitung und erneuten Behandlung durch Bundesrat und Bundesversammlung.

4.1 Voraussetzungen des Abbruchs

So wie es gute Gründe braucht, um ein Bundesgesetz zu erlassen, so braucht es gute Gründe, um ein Gesetzgebungsverfahren abubrechen. Dabei ist zu beachten, dass die Voraussetzungen des Abbruchs von der Zuständigkeit der entsprechenden Behörde zum Abbruch zu unterscheiden sind. Die Bestimmung der Zuständigkeit hängt vom Umfang des Handlungsspielraums ab.

Bezüglich eines allfälligen Abbruchs des Gesetzgebungsverfahrens ist davon auszugehen, dass die Gründe dafür während der parlamentarischen Beratung noch nicht vorhanden sein durften, denn sonst hätte man die entsprechenden Konsequenzen ziehen und das zu behandelnde Bundesgesetz entsprechend anpassen oder an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückweisen müssen. Die Gründe für einen Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens dürfen somit erst nach der Verabschiedung der Vorlage durch die Bundesversammlung entstanden sein.

Der Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens lässt sich nach den bisherigen Erfahrungen (vgl. insbes. die in Ziff. 1 oben dargestellten Fälle) höchstens dann rechtfertigen, wenn triftige Gründe vorliegen. Nach meinem Dafürhalten wäre ein Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens allenfalls auch in folgenden Fällen denkbar:

- Ausgehend von den Tatsachen, dass einerseits die Bundesverfassung nicht dem zwingenden Völkerrecht³⁴ widersprechen darf (Art. 193 Abs. 4 und 194 Abs. 3 BV) und entsprechende Volksinitiativen für ungültig zu erklären sind (Art. 139 Abs. 3 BV) und dass andererseits das zwingende Völkerrecht auch als Völkervertragsrecht ausgestaltet sein (BBl 1994 III, 1495) und somit weiterentwickelt werden kann (Bleckmann 1995, 848), vertrete ich die Ansicht, dass ein Verstoss gegen das zwingende Völkerrecht einen Grund für den Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens darstellen muss. Schliesslich haben die Behörden das Völkerrecht zu beachten (Art. 5 Abs. 4 BV). Denkbar ist auch ein Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens, wenn der Erlass einer anderweitigen völkerrechtlichen Verpflichtung zuwiderliefe (Aubert 1995, Rz. 1517).
- Analog der Tatsache, dass neues Bundesrecht zu einem Abbruch des kantonalen Gesetzgebungsverfahrens führen kann³⁵, könnte im Fall des Beitritts der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften unter Umständen auch ein Widerspruch zwischen einem neu verabschiedeten Bundesgesetz und einer Verordnung der Gemeinschaften, welche in jedem Mitgliedstaat direkt anwendbar ist, zum Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens führen.

- Würde sich in der Schweiz eine riesige Naturkatastrophe – etwa vom Ausmass und von der Intensität des Erdbebens von Basel im Jahr 1356, bei welchem grosse Teile des Mittellands betroffen waren – oder ein Nuklearunfall ereignen, könnte dies meines Erachtens ebenfalls einen Grund für einen Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens darstellen.³⁶

Mögliche Gründe, die allenfalls einen Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens rechtfertigen, lassen sich somit wie folgt zusammenfassen:

- *Undurchführbarkeit*
- *Gegenstandslosigkeit*
- *Widerspruch zum übergeordneten Recht*
- *Mangelnde Finanzierbarkeit*
- *Abhängigkeit von anderen Erlassen beziehungsweise veränderte rechtliche Rahmenbedingungen*
- *Krieg und Katastrophen*

Demgegenüber vertrat das Bundesamt für Justiz die Auffassung, dass bei gleichzeitiger Annahme einer Volksinitiative und eines Bundesgesetzes³⁷, die sich teilweise widersprechen und gleichzeitig zur Abstimmung gelangen, der Bundesrat trotzdem das Bundesgesetz in Kraft setzen müsse (VPB 58, 50 ff., insbes. 56). Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes gilt somit nicht – oder nicht ohne weiteres – als triftiger Grund für den Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens.

4.2 Form des Abbruchs

Es stellt sich die Frage, in welcher Form ein Gesetzgebungsverfahren abgebrochen werden kann. Wird ein Bundesgesetz für ungültig oder gegenstandslos erklärt, aufgehoben oder zurückgezogen?

4.2.1 Beispiele aus der Praxis

Im Folgenden wird auf die in Ziffer 1 genannten Beispiele näher eingegangen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens jeweils unter Ausschluss der Beteiligung des Volkes und in abschliessender Kompetenz des Parlamentes erfolgte.

Bezüglich der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vertrat der Bundesrat 1942 die Ansicht, dass die Bundesversammlung den am 21. September 1939 gefällten Beschluss über neue Wirtschaftsartikel aufheben oder die Volksabstimmung verschieben könne (BBl 1942, 489). Die Bundesversammlung beschloss deshalb vorerst die Verschiebung der Volksabstimmung (AB 1942 N, 207 ff. und 218 ff.; S, 124 ff.). Da es in der Folge wenig

wahrscheinlich war, dass die verabschiedeten Wirtschaftsartikel in einer Abstimmung «die Billigung des Volkes» erhalten würden, kam die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates auf den Beschluss vom 21. September 1939 über die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung zurück und lud den Bundesrat ein, einen neuen Entwurf für die Wirtschaftsartikel zu unterbreiten (BBl 1944, 158 ff. und 171 f.).

Die Undurchführbarkeit der Instruktionsdienste der Territorialkompagnien und Ortswehren führte im Nationalrat zu einer Diskussion (vgl. zum Ganzen: AB 1958 N, 341 ff. und 440), ob der Beschluss der Bundesversammlung, gegen welchen das Referendum ergriffen worden war, als gegenstandslos erklärt oder aufgehoben werden sollte. Der Bundesrat vertrat offenbar die Meinung, dass trotz faktischer Undurchführbarkeit der Instruktionkurse die Volksabstimmung durchgeführt werden müsse (AB 1958 N, 342). Demgegenüber vertrat die Geschäftsprüfungskommission die Auffassung, dass eine Willensäußerung des Volkes nur dann einen Sinn mache, wenn dieses auch tatsächlich entscheiden könne. Wenn die Instruktionkurse – selbst wenn sie in der Volksabstimmung gutgeheissen würden – ohnehin nicht mehr durchgeführt werden könnten, solle man den Bürger auch nicht «an die Urne bemühen um einer Frage willen, die gar keine mehr ist». Denn: «Es ist kein Recht des Volkes, über Unmögliches abzustimmen.» (AB 1958 N, 342) Für die Geschäftsprüfungskommission kam die Aufhebung des ursprünglichen Beschlusses nicht in Frage, weil er – wegen der noch nicht durchgeführten Volksabstimmung – noch gar nicht endgültig zustande gekommen war. Da es sich bei der Angelegenheit um einen gesetzlich nicht geregelten Sonderfall handelte, schlug die Kommission einen Verfahrensbeschluss vor, in dem der Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1957 «als gegenstandslos erklärt und zurückgezogen» werden sollte (AB 1958 N, 349).

Dieser Vorschlag wurde im Nationalrat bestritten. Aus staatspolitischen und präjudiziellen Gründen wurde die Auffassung vertreten, der erwähnte Beschluss sei nicht als gegenstandslos zu erklären, sondern er müsse durch einen dem Referendum unterliegenden Beschluss aufgehoben werden. Dies gebiete die «Forderung nach Gleichwertigkeit der Beschlüsse» (AB 1958 N, 344 ff.).

Demgegenüber hielt der Bundesrat dafür, dass nur etwas aufgehoben werden könne, was bereits bestehe und in Rechtskraft erwachsen sei. Dies treffe aber nicht zu bei einem allgemein verbindlichen Bundesbeschluss, der sich noch im Referendumsverfahren befinde; deshalb sei es richtig, dass der Entwurf des neuen Beschlusses nicht von «Aufhebung», sondern von

«Rückzug» des ursprünglichen Bundesbeschlusses spreche. Man stehe vor der Tatsache, dass ein referendumpflichtiger Beschluss durch einen nichtreferendumpflichtigen Beschluss nachträglich beseitigt werden solle. Ein solches Verfahren müsse aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen Erwägungen ohne Zweifel erhebliche Bedenken erwecken. Indessen sei der Antrag der Geschäftsprüfungskommission weder ein allgemein verbindlicher noch ein einfacher Bundesbeschluss, sondern eine «Art Verwaltungsbeschluss der Bundesversammlung», der besonders motiviert sei. Ob die Bundesversammlung zu diesem Beschluss kompetent sei, müsse der Bundesrat dem Parlament überlassen. Auf jeden Fall dürfe das Referendumsrecht in keiner Weise beeinträchtigt und durch den vorgeschlagenen Beschluss präjudiziert werden (AB 1958 N, 347, Votum Bundesrat Feldmann). Der Nationalrat beschloss in der Folge, dass der Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1957 über ausserordentliche Instruktionsdienste für Territorialkompagnien und Ortswehren als «gegenstandslos erklärt und zurückgezogen» werde (AB 1958 N, 349).

Der Ständerat schuf jedoch eine Differenz, indem er den Beschluss vom 13. Dezember 1957 lediglich als gegenstandslos erklärte. Was gegenstandslos sei, brauche weder zurückgezogen noch aufgehoben oder widerrufen zu werden (AB 1958 S, 188 ff.). Der Nationalrat schloss sich dieser Auffassung an (AB 1958 N, 440). Der dem Referendum unterliegende Beschluss vom 13. Dezember 1957 über ausserordentliche Instruktionsdienste für Territorialkompagnien und Ortswehren wurde somit durch einen Beschluss der Bundesversammlung als gegenstandslos erklärt. Der Feststellungsbeschluss enthielt eine entsprechende Begründung, jedoch keinen Hinweis auf die Qualifikation des Beschlusses.

Im Falle des Beitritts des Kantons Uri zur Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen erklärte der Landrat den entsprechenden Beitritt als gegenstandslos und «aus Abschied und Traktanden», was «nach ständiger Interpretation im ernerischen Staatsrecht die Bedeutung habe, dass das Geschäft überhaupt nicht rechtsgültig sei». (BGE 98 Ia 291)

4.2.2 *Beurteilung*

Es ist denkbar, den Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens in verschiedene Formen zu kleiden. Allerdings unterscheiden sich die verschiedenen Formen bei näherer Betrachtung in rechtlicher Hinsicht:

- Ungültigerklärung: Eine Ungültigerklärung setzt voraus, dass das, was ungültig erklärt werden soll, bereits gültig ist. Volksinitiativen, die das

Gebot der Einheit der Form oder der Materie verletzen oder gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstossen (Art. 194 Abs. 2 und 3 BV) oder undurchführbar sind, werden für ungültig erklärt; dies hat zur Folge, dass Volk und Stände darüber nicht entscheiden können. Die Ungültigerklärung ist diesbezüglich ausdrücklich gesetzlich verankert (Art. 24 GVG und Art. 75 BPR). Ein noch im Referendumsverfahren befindliches Bundesgesetz ist indessen noch nicht gültig. Geht man im Übrigen vom Grundsatz des Parallelismus der Formen aus, müsste die Ungültigerklärung dem gleichen Staatsorgan zustehen wie die Beschlussfassung über den Erlass, der ungültig erklärt werden soll.

- **Aufhebung:** Die Praxis der Bundesbehörden verwendet den Begriff «Aufhebung» im Bereich der Rechtsetzung für die Ausserkraftsetzung bestehenden Rechts durch einen neuen Erlass. Die Aufhebung eines Erlasses ist deshalb als besondere Form der Rechtsetzung zu betrachten (vgl. Imark 1993, 78). Dabei ist festzuhalten, dass der aufzuhebende Erlass durch einen Erlass mindestens gleicher (oder höherer) Stufe aufgehoben wird (Eggenschwiler 1974, 52). Nach der herrschenden Auffassung setzt die Aufhebung eines Erlasses voraus, dass dieser überhaupt gültig zu Stande gekommen und rechtskräftig geworden ist. Gerade dies war in den genannten Beispielen nicht der Fall. Auch hier müsste der Grundsatz des Parallelismus der Formen Anwendung finden.
- **Erklärung der Gegenstandslosigkeit:** Nach Meinung des Ständerates von 1958 braucht ein als gegenstandslos erklärter Erlass weder zurückgezogen noch aufgehoben oder widerrufen zu werden (AB 1958 S, 188 ff.). Die entsprechende Erklärung oder Feststellung bedeutet somit nichts anderes, als dass der gegenstandslose Erlass nicht mehr Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens ist.
- **Rückzug:** Im Falle der Instruktionsdienste der Territorialkompagnien und Ortswehren vertrat der Nationalrat die Meinung, der als gegenstandslos erklärte Beschluss müsse zudem noch zurückgezogen werden. Der Ständerat stellte sich auf den überzeugenden Standpunkt, dass sich bei Gegenstandslosigkeit ein Rückzug erübrige (AB 1958 S, 188 ff.).
- **Widerruf und Nichtigkeit:** Kann ein Erlass widerrufen oder für nichtig erklärt werden? Im Bereich des Verwaltungsrechts wird der Begriff «Widerruf» für die nachträgliche Änderung oder Aufhebung von Verfügungen verwendet (Häfelin/Müller 1998, Rz. 830 ff.). Nichtigkeit bedeutet die absolute Unwirksamkeit einer Verfügung (Häfelin/Müller 1998, Rz. 768 ff.). Ich erachte es eher als falsch, Begriffe aus dem Verwaltungsverfahrensrecht, die sich auf individuell-konkrete Hoheitsakte beziehen,

auf das Verfahren zum Erlass von generell-abstrakten Hoheitsakten anzuwenden. Auf die Begriffe des Widerrufs und der Nichtigkeit sollte deshalb im Zusammenhang mit dem Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens verzichtet werden³⁸.

- Rückkommen: Ein Rückkommen bedeutet nichts anderes, als einen Beschluss in Wiedererwägung zu ziehen und noch einmal zu beraten. Ein Rückkommen sagt indessen noch nichts aus über das Schicksal des Beschlusses, der in Wiedererwägung gezogen wird. Ein Rückkommen genügt somit nicht, um ein Gesetzgebungsverfahren abubrechen.

Den in Ziffer 4.2.1 genannten Beispielen ist gemeinsam, dass gegen die Erlasse das fakultative Referendum ergriffen worden war oder dass die Erlasse dem obligatorischen Referendum unterstanden und dass eine entsprechende Abstimmung noch nicht stattgefunden hatte. Die Erlasse befanden sich im Referendumsverfahren und waren – mit Ausnahme eines dringlichen Bundesbeschlusses – noch nicht in Kraft getreten. Aufhebung, Ungültigerklärung, Rückzug oder Widerruf implizieren grundsätzlich nicht nur die Rechtskraft eines Erlasses, sondern auch einen gewissen Handlungsspielraum, der für ein Mitentscheidungsrecht des Volkes beim Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens spräche. In den erwähnten Fällen ging das Parlament indessen davon aus, dass die Gründe für einen Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens so zwingend waren, dass ein solcher in abschliessender Kompetenz durch das Parlament erfolgen konnte. Auf Grund des mangelnden Handlungsspielraums bestand kein Mitentscheidungsrecht des Volkes. Der Abbruch der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren erfolgte deshalb meistens durch die Erklärung der Gegenstandslosigkeit des Erlasses; in einem Fall wurde ein Rückkommen beschlossen. Der Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens ist je nach Sachlage sprachlich differenziert zu behandeln.

4.3 Zuständigkeit für den Abbruch

4.3.1 Bundesrat

Nach Artikel 181f. BV unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Entwürfe zu ihren Erlassen und sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung. Er nimmt weiter zu parlamentarischen Initiativen und zu Volksinitiativen Stellung (Art. 21quater Abs. 4 und 23 GVG). Zudem hat der Bundesrat im Bereich der Rechtsetzung nach dem Abschluss des parlamentarischen Verfahrens sodann das Referendum und die Volksabstimmung durchzuführen und das Bundesgesetz in Kraft zu setzen.

Stellt der Bundesrat während oder nach der Beratung eines Bundesgesetzes im Parlament fest, dass Gründe bestehen, die der Fortführung des Gesetzgebungsverfahrens entgegenstehen, müsste er die Bundesversammlung auf diesen Umstand aufmerksam machen und die notwendigen Änderungen oder andere sich aufdrängende Massnahmen beantragen³⁹. Sobald der Bundesrat einen Gesetzesentwurf mit Botschaft der Bundesversammlung zur Behandlung überwiesen hat, steht ihm diesbezüglich lediglich ein Antragsrecht zu. Ab diesem Zeitpunkt ist dem Bundesrat die Befugnis zum Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens entzogen. Dies entspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung (Häfelin/Haller 1993, Rz. 607 ff.). Allenfalls liesse sich die Auffassung vertreten, ein Abbruch sei so lange möglich, als das Parlament noch keinen Entscheid über die Zuweisung zur Behandlung der Vorlage getroffen hat oder es sich noch nicht damit befasst, das heisst möglicherweise bis zum Zeitpunkt, in dem die vorberatende Kommission des Erstrates mit der Behandlung des Geschäftes beginnt. Einem Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundesrat in einem späteren Zeitpunkt stünde die Tatsache entgegen, dass Nationalrat und Ständerat im Zwei-Kammer-System die gleiche Behandlungskompetenz im Gesetzgebungsverfahren zukommt (Art. 148 Abs. 2 BV), so dass es nicht zulässig sein kann, eine Vorlage von der Geschäftsliste zu streichen, ohne dass der Zweitrat sich dazu äussern konnte⁴⁰. Dies schliesst nicht aus, dass der Bundesrat im Rahmen der parlamentarischen Beratung eines Bundesgesetzes Anträge auf Nichteintreten oder Rückweisung befürwortet, weil sich die Verhältnisse seit der Verabschiedung der Botschaft wesentlich geändert haben.

Erst recht darf der Bundesrat ein Gesetzgebungsverfahren nach erfolgter Schlussabstimmung in eigener Zuständigkeit grundsätzlich nicht abbrechen. Gleichwohl hat der Bundesrat beispielsweise darauf verzichtet, die Volksabstimmung betreffend den dringlichen Bundesbeschluss vom 31. Januar 1975 über die Festsetzung des Beitrages des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung innert Jahresfrist festzusetzen, weil dieser Beschluss während seiner Gültigkeitsdauer durch einen zweiten Bundesbeschluss ohnehin bereits aufgehoben worden war. Dieser Verzicht auf die Festsetzung der Volksabstimmung erfolgte entgegen der – grundsätzlich – zwingenden Formulierung des damals geltenden Artikels 89 aBV (neu: Art. 141 BV).

Der Bundesrat kann hingegen die Inkraftsetzung aufschieben und die Bundesversammlung ersuchen, ein neues Gesetz zu erlassen (Aubert 1995, Rz. 1517). Dies gilt nicht nur, wenn gegen das Bundesgesetz kein Referendum

eingereicht, sondern erst recht auch, wenn das Gesetz in der Volksabstimmung bereits angenommen worden ist. Der Bundesrat kann somit nicht von sich aus auf eine Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes verzichten (vgl. dazu auch Ziff. 3.3).

4.3.2 *Bundesversammlung*

Soll nach der Schlussabstimmung durch die Bundesversammlung das Gesetzgebungsverfahren abgebrochen werden, ist dieser Entscheid aus den oben dargelegten Gründen dem Bundesrat entzogen. Beim Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens handelt es sich – im weiten Sinn verstanden – um einen gesetzgeberischen Entscheid. Der entsprechende Beschluss steht somit auf Grund von Artikel 164 BV der Bundesversammlung zu. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser Entscheid des Parlaments durch dieses in abschliessender Kompetenz getroffen werden kann oder ob dagegen das Referendum zulässig ist. Lassen die Gründe, die zum Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens führen, keinen Handlungsspielraum des Volkes zu, macht es keinen Sinn, das Volk deswegen an die Urnen zu rufen. Dies führt zur Forderung, dass in solchen Fällen das Parlament als das alleinige Staatsorgan anzusehen ist, das über den Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens zu entscheiden hat. In den in Ziffer 4.2.1 erwähnten Beispielen wurde diese Auffassung vertreten und der Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens jeweils unter Ausschluss des Volkes beschlossen.

4.3.3 *Volk*

In den bisher erwähnten Fällen wurde das Gesetzgebungsverfahren ohne Mitwirkung des Volkes in abschliessender Kompetenz durch das Parlament abgebrochen. Das Parlament ging jeweils davon aus, dass ein Handlungsspielraum des Volkes nicht gegeben sei, da die angeblich zu entscheidende Frage ohnehin bereits entschieden sei. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Beispielen das Volk zum Erlass weder stillschweigend noch ausdrücklich bereits Stellung genommen hatte. Massgebend für die Beteiligung des Volkes beim Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens muss nach meinem Dafürhalten der Umfang des Handlungsspielraums sein. Nicht jeder Grund, der den Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens rechtfertigt, berechtigt auch zur Annahme, dass dieser Abbruch in abschliessender Kompetenz durch das Parlament erfolgen dürfe. Es fehlen auf Bundesebene gesetzliche Bestimmungen, die sich darüber aussprechen, in welchen Fällen dem Volk bei einem möglichen Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens ein Handlungsspielraum zusteht beziehungsweise wie ein solcher zu ermitteln

ist. Es rechtfertigt sich deshalb zu prüfen, in welchen Fällen das Gesetzes- und das Finanzreferendum ausgeschlossen ist.

Soweit ersichtlich, haben verschiedene Kantone das Gesetzesreferendum ausgeschlossen im Zusammenhang mit der Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesrecht; teilweise gilt der Ausschluss nur für diejenigen Bestimmungen, die zwingendes Recht darstellen und für den Vollzug des Bundesrechts unerlässlich sind (Kälin 1991, 16 ff., 17). Demgegenüber geht der Bundesrat im Integrationsbericht 1999 grundsätzlich davon aus, dass bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union jede Anpassung des Bundesrechts an das EU-Recht dem fakultativen Gesetzesreferendum unterliegt. Indessen kommen auch für ihn Delegationsklauseln in Frage, wenn nur ein geringer Gestaltungsspielraum besteht (BBl 1999, 3935 ff., insbes. 4271 ff.).

In der Regel sehen alle neuen Kantonsverfassungen – so auch die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE; SR 131.212) – den Ausschluss des Finanzreferendums für gebundene Ausgaben vor (Bolz 1995, Ziff. 6; vgl. auch Art. 62 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 89 Abs. 2 Bst. c KV BE). Die Beurteilung der Frage, ob im Kanton Bern eine Ausgabe als gebunden zu betrachten sei, hat der Gesetzgeber zu beurteilen; dabei kann die Rechtsprechung des Bundesgerichts als Orientierungshilfe dienen (Bolz 1995, Ziff. 6). Danach gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn der entscheidenden Behörde nur eine verhältnismässig kleine Handlungsfreiheit zusteht.⁴¹

In Ermangelung gesetzlicher Bestimmungen auf Bundesebene kann die bundesgerichtliche Rechtsprechung bezüglich der gebundenen Ausgaben für die Beurteilung herangezogen werden, ob ein Gesetzgebungsverfahren unter Ausschluss des Volkes abgebrochen werden darf. So gesehen erscheint es als zulässig und auch als vertretbar, wenn ein Gesetzgebungsverfahren bei fehlendem Handlungsspielraum des Volkes in alleiniger Kompetenz durch das Parlament abgebrochen wird. Dabei setzt meines Erachtens ein solcher Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens einen begründeten Ausnahmefall voraus. Die Beurteilung, dass kein Handlungsspielraum des Volkes gegeben ist, hat deshalb – wie in der Vergangenheit – restriktiv zu erfolgen.

Soweit ersichtlich, musste die Frage noch nicht beantwortet werden, durch welches Staatsorgan ein Gesetzgebungsverfahren abzubrechen wäre, wenn die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen und die Vorlage somit stillschweigend vom Volk genehmigt oder in der Abstimmung ausdrücklich angenommen worden, aber noch nicht in Kraft getreten wäre. Diese Konstellation unterscheidet sich von den erwähnten Beispielen insoweit, als dort die – stillschweigende oder ausdrückliche – Zustimmung des Volkes noch

ausstand. Führt die erfolgte (stillschweigende) Zustimmung des Volkes zu einem Bundesgesetz, dessen Verfahren nun aus triftigen Gründen abgebrochen werden soll, dazu, dass der Abbruch unter allen Umständen ebenfalls der Zustimmung des Volkes bedarf? Ist der Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens selbst dann dem Referendum zu unterbreiten, wenn objektiv anerkannt werden muss, dass kein Handlungsspielraum besteht?

Bejahte man trotz des fehlenden Handlungsspielraums das Mitentscheidungsrecht der Stimmbürgerschaft, so stellte sich die theoretische Frage, was passieren würde, wenn das Volk den Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens nicht gutheissen würde. Eigentlich müsste das Bundesgesetz aus Achtung vor dem Willen des Volkes gleichwohl in Kraft treten, selbst wenn dies auf Grund der Umstände keinen Sinn machen würde. Sollte diese Frage in der Zukunft einmal zu entscheiden sein, wäre es für mich dennoch naheliegender und pragmatischer, dass auch ein solcher Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens, in welchem sich das Volk bereits stillschweigend oder ausdrücklich zu einem Bundesgesetz geäußert hat, ohne Mitwirkung der Stimmbürgerschaft und somit unter Ausschluss des Referendums durch das Parlament zu beschliessen wäre.

Gerade weil es sich in der Vergangenheit beim Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens um ausgesprochene Sonderfälle handelte, fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung. Man kann sich indessen fragen, ob im Hinblick auf die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht eine Bestimmung ins neue Parlamentsgesetz aufzunehmen wäre, die der Bundesversammlung das ausschliessliche Recht einräumen würde, Gesetzgebungsverfahren abzubrechen, wenn diesbezüglich kein Handlungsspielraum des Volkes besteht.

4.4 Auswirkungen des Abbruchs des Gesetzgebungsverfahrens

Bei den Auswirkungen des Abbruchs eines Gesetzgebungsverfahrens ist zu unterscheiden, ob dieser durch das Parlament oder durch das Volk beschlossen wird.

Wird der Abbruch in abschliessender Zuständigkeit durch das Parlament z.B. in Form der Gegenstandslosigkeit des Bundesgesetzes beschlossen, hat dies zur Folge, dass eine Volksabstimmung über das Gesetz nicht durchgeführt wird, selbst wenn das Referendum dagegen ergriffen oder das Datum der Volksabstimmung durch den Bundesrat schon festgesetzt wurde. Das Bundesgesetz tritt auch dann nicht in Kraft, wenn die Inkraftsetzung bereits beschlossen wurde. Der bisherige Rechtszustand bleibt bestehen. Aus Transparenzgründen muss der entsprechende Beschluss der Bundesversamm-

lung im Bundesblatt veröffentlicht werden (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. b PublG).

Etwas anders verhält sich die Situation beim Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens, wenn der entsprechende Beschluss des Parlaments auf Grund des Handlungsspielraums des Volkes dem Referendum unterliegt. Das durch den Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens zu ändernde oder aufzuhebende Bundesgesetz wird durch ein neues Gesetz «überlagert», das Korrekturen oder die Aufhebungsklausel betreffend das ursprüngliche Gesetz enthält. Wird gegen dieses neue überlagernde Gesetz das Referendum ergriffen, ist eine entsprechende Volksabstimmung durchzuführen. Stimmt das Volk stillschweigend oder ausdrücklich dieser zweiten Vorlage zu, hat diese Vorrang vor dem ursprünglichen Bundesgesetz.

Dabei entstünde die paradoxe Situation, dass ein Bundesgesetz zu ändern oder aufzuheben wäre, welches noch nicht in Kraft getreten und in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts allenfalls noch gar nicht veröffentlicht worden wäre. Das neue Bundesgesetz wäre in Kraft zu setzen und zu veröffentlichen, selbst wenn man bedenkt, dass der ursprüngliche Erlass gerade nicht in Kraft getreten ist. Stimmt das Volk dem Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens nicht zu, indem es die zweite Vorlage in der Abstimmung verwirft, bedeutete dies nichts anderes, als dass es sich für den ersten Erlass ausspricht. Bei einem solchen Ausgang müsste der Bundesrat diesen ersten Erlass in Kraft setzen.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat verfügt über gewisse Möglichkeiten, ein Gesetzgebungsvorhaben auch nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens zu beeinflussen. So steht ihm hinsichtlich der Festlegung des Abstimmungsdatums und der Inkraftsetzung ein gewisses Ermessen zu. Er kann somit das Gesetzgebungsverfahren während einer bestimmten Zeit sistieren. Ihm kommt jedoch keine Kompetenz zu, ein Gesetzgebungsverfahren nach der parlamentarischen Verabschiedung gänzlich abubrechen. Diese Befugnis steht in Ermangelung gesetzlicher Bestimmungen nicht einmal der Bundesversammlung ausdrücklich zu.

Bei den in der Praxis vorgekommenen Abbrüchen des Gesetzgebungsverfahrens handelt es sich um seltene Sonderfälle. Eine gesetzliche Regelung, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist und welches Staatsorgan für einen Entscheid zuständig ist, fehlt deshalb. Die Beispiele haben gezeigt, dass die Entwicklung des interkantonalen und des Bundesrechts einen Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens auf kantonaler Ebene zu bewirken vermögen. Das europäische und das internationale Recht werden in

Zukunft auch für die Schweiz an Bedeutung gewinnen, insbesondere, wenn die Schweiz eines Tages der Europäischen Union beitreten sollte. Im Rahmen der sich bereits in Erarbeitung befindenden Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes bietet sich die Gelegenheit zu prüfen, ob nicht eine Bestimmung aufgenommen werden sollte, wonach die Bundesversammlung ausdrücklich ermächtigt wäre, nach der parlamentarischen Verabschiedung eines Bundesgesetzes ein Gesetzgebungsverfahren – bei Vorliegen der allenfalls gesetzlich zu umschreibenden Voraussetzungen – in abschliessender Kompetenz abzubereiten.

Die Ausführungen in Ziffer 2 oben haben gezeigt, dass die Bestimmung von Artikel 33 GVG einige Mängel und Unklarheiten aufweist. Die Gelegenheit sollte deshalb ebenfalls ergriffen werden, im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

Anmerkungen

- Der Verfasser dankt Herrn Prof. Dr. iur. Luzius Mader LL.M., Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die wertvollen Hinweise.
- 2 Erwähnt seien insbesondere die Werke Eichenberger 1954; Noll 1973; Buser 1984; Bundesamt für Justiz 1995 sowie Georg Müller 1999 (vgl. die bei Georg Müller zitierte Literatur).
 - 3 Antrag des Bundesrates, da nach dem damaligen Recht die Bundesversammlung über die Erhaltung des Ergebnisses von Abstimmungen über Verfassungsrevisionen zu entscheiden hatte.
 - 4 Z.B. vorläufige Sistierung der Arbeiten an einem Bundesgesetz über die Ombudsstelle des Bundes auf Grund veränderter Prioritätensetzung und unter Berücksichtigung der verschärften personellen und finanziellen Rahmenbedingungen (Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1994 [Geschäftsbericht, 1. Teil], 31, und Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung 1994 [Geschäftsbericht, 2. Teil], 109).
 - 5 Beispielsweise Verzicht im Jahre 1941 auf die Weiterführung der Beratungen für ein Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb auf Grund von Differenzen von 1936 sowie der Tatsache, dass die 1937 unterbreitete Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung das Wettbewerbsgesetz beeinflusst hätte (BB1 1943, 665).
 - 6 Scheitern eines neuen Währungsartikels in der Schlussabstimmung vom 18. Juni 1999 (vgl. AB 1999 N, 1402, S. 598).
 - 7 Neben der parlamentarischen Redaktionskommission besteht auch eine verwaltungsinterne, welche sich aus Angehörigen der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz zusammensetzt (Hauck 1993, 153ff.; vgl. auch Bundesamt für Justiz 1995, 323 und 342f., und das Reglement vom 19. Juni 1993 über die verwaltungsinterne Redaktionskommission, in: Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte, Ausgabe 1997 [sog. Roter Ordner]); im Folgenden ist jeweils die parlamentarische Redaktionskommission gemeint.
 - 8 Die Reihenfolge der Beispiele richtet sich nach der Nummerierung in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts. Die Wiedergabe der Beispiele erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
 - 9 Zum Begriff der Inkraftsetzung und des Inkrafttretens vgl. die Ausführungen in Ziff. 3.3 unten.
 - 10 Neu: dringlich erklärte Bundesgesetze (vgl. Art. 165 BV).
 - 11 Diesbezüglich gehen die nachfolgenden Äusserungen über die in der Einleitung genannte Beschränkung auf noch nicht in Kraft getretene Erlasse hinaus.
 - 12 Ein Systemwechsel vom Zeitpunkt der amtlichen Veröffentlichung auf denjenigen des Inkrafttretens könnte ebenfalls zu störenden Resultaten führen und würde somit keine Klarheit bringen.
 - 13 Beispiel: Berichtigung in BBl 1995 I, 818 betreffend das Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (Referendumsvorlage in BBl 1995 I, 666f.).
 - 14 Der Bericht der Redaktionskommission sowie die Stellungnahme des Bundesrates wurden, trotz des entsprechenden Hinweises im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, im Bundesblatt nicht veröffentlicht.
 - 15 In Abweichung der Regel, wonach Verfassungs- und Gesetzesvorlagen durch die beiden Räte erstmals in verschiedenen Sessio-nen zu behandeln sind (Auslegung e contra-rio von Art. 11 Abs. 1 GVG).
 - 16 So wurde beispielsweise auf den 9. September 1993 die Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Haiti bis auf weiteres sistiert und auf den 21. Oktober 1993 wieder in Kraft gesetzt (AS 1993, 2581 und 2953).
 - 17 Vgl. Bundesamt für Justiz 1995, 59ff., insbes. 73ff.; vgl. auch Nussbaum 1995, 47ff., insbes. 72f.; beide Publikationen sehen diesbezüglich zwei Phasen vor: «Parlamentarische Behandlung und Referendum» und «Inkraftsetzung und Vollzug»; Georg Müller 1999, Rz. 121ff., geht von den Phasen «Beschlussfassung», «Publikation» und «Inkraftsetzung» aus.
 - 18 Sog. Ein-Phasen-System; vgl. Wertenschlag 1984, 521ff.
 - 19 Wertenschlag 1984, 534: «Das Gesetz untersteht erst bei und nach Annahme der Verfassungsgrundlage dem fakultativen Gesetzesreferendum. Der Fristenlauf beginnt wie allgemein üblich mit der Publikation des Gesetzes im Bundesblatt. Eine zweifache Publikation, nach der Verabschiedung der Vorlage im Parlament und noch einmal nach der Verfassungsabstimmung, wird nicht angestrebt.»
 - 20 Art. 197 Ziff. 1 BV ist sowohl Gegenstand der Volksinitiative «für einen Solarrappen» (Art. 1 Abs. 2 Ziff. II des Bundesbeschlusses) als auch eines Gegenvorschlags (Art. 2 Abs. 2 des Bundesbeschlusses; vgl. BBl 1999, 8639ff.).
 - 21 Briefwechsel zwischen der Bundeskanzlei und der Generalsekretärin der Bundesversammlung vom 8./15. Oktober 1999; folgerichtig wurde das Förderabgabegesetz im Bundesblatt noch nicht veröffentlicht

- (vgl. indessen die Liste der übrigen durch die Bundesversammlung in der Herbst-Session 1999 verabschiedeten und in Anwendung von Art. 14 Abs. 1 Bst. b PublG veröffentlichten Vorlagen, BBl 1999, I ff. vor 8611).
- 22 Bericht vom 11. April 1990 der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1989 (BBl 1990 II, 781 ff., 837f.).
 - 23 In der Fassung vom 21. Juni 1996, in Kraft seit dem 1. April 1997 (AS 1997, 753ff., 757).
 - 24 Vgl. die entsprechenden Beschlüsse des Bundesrates zu den verschiedenen Volksabstimmungen (BBl 1992 II, 706; 1992 III, 1577; 1993 I, 169; 1993 II, 1579; 1994 I, 113 und 1338; 1994 II, 1418; 1994 III, 1580; 1995 I, 20; 1995 II, 1213; 1996 I, 1253; 1996 III, 1221; 1997 III, 630; 1998, 3674, 4731 und 5384; 1999, 3420).
 - 25 Bei der Berechnung wurde der Monat der Schlussabstimmung berücksichtigt, nicht aber derjenige der Volksabstimmung.
 - 26 Diese Frist entspricht ziemlich genau derjenigen, die dem Bundesrat zur Verfügung steht, um Volksinitiativen nach der parlamentarischen Beratung der Abstimmung zu unterbreiten (9 Monate, Art. 74 Abs. 1 BPR).
 - 27 So musste 1920 die auf den 8. Februar festgesetzte Volksabstimmung über eine Volksinitiative betreffend ein Verbot der Errichtung von Spielbanken wegen der in mehreren Kantonen herrschenden Maul- und Klauenseuche auf den 21. März 1920 verschoben werden (BBl 1920 II, 259ff.).
 - 28 So wurden in den Wochen vor der Abstimmung über den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum von den Befürwortern 7,3 Mio. Fr. und von den Gegnern 6,9 Mio. Fr., insgesamt 14,2 Mio. Fr. eingesetzt, eine für Schweizer Verhältnisse bis dahin unerreichte Summe (vgl. Tschannen 1995, 292, mit Hinweis auf Cash vom 18. Dezember 1992, 1 und 12).
 - 29 Art. 81 BPR sieht lediglich vor, dass der Bundesrat über die Beschwerden vor der Erwirkung zu entscheiden habe (Hervorhebung durch den Verfasser).
 - 30 Beispiele von besonderen Regelungen: Bundesbeschluss vom 9. März 1978 über die Gründung des Kantons Jura (Art. 1 und 80 [a]BV), Abstimmung von Volk und Ständen: 24. September 1978, Inkrafttreten: 1. Januar 1979 (AS 1978, 1578f.); Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1994 über eine Ausgabenbremse (heute: Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV), Abstimmung von Volk und Ständen: 12. März 1995, Inkrafttreten am 1. Juli 1995 (AS 1995, 1455); Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über die neue Bundesverfassung, Abstimmung von Volk und Ständen: 18. April 1999, Inkrafttreten: 1. Januar 2000 (AS 1999, 2555ff.).
 - 31 In den meisten Fällen traten dringliche allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse an dem der Schlussabstimmung folgenden Tag in Kraft; bei den in der Dezember-Session verabschiedeten Beschlüssen wurde das Inkrafttreten oft auch auf den 1. Januar des folgenden Jahres festgesetzt. Der Ersatz des dringlichen allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses durch das dringlich erklärte Bundesgesetz (Art. 165 BV) wird daran wohl kaum etwas ändern.
 - 32 Bei Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes legt der Gesetzgeber in aller Regel selbst den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.
 - 33 Das gilt auch für die Bundesversammlung, wenn ihr – ausnahmsweise – die Inkraftsetzung eines Erlasses delegiert worden ist, wie dies bei der neuen Bundesverfassung der Fall gewesen ist (vgl. Ziff. IV Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 über die neue Bundesverfassung); in diesem Sinne gelten die Ausführungen sinngemäss auch für die Bundesversammlung.
 - 34 Unter dem zwingenden Völkerrecht sind die von der Staatengemeinschaft anerkannten elementaren Bestimmungen zum Schutz fundamentalster Grundrechte und des humanitären Völkerrechts zu verstehen, die unabhängig von der Ratifikation oder Kündigung der entsprechenden völkerrechtlichen Verträge einen für alle Rechtsstaaten verbindlichen Charakter aufweisen und von denen sich die Staaten auch durch Kündigung der völkerrechtlichen Verträge, in denen sie verankert sind, nicht befreien können (BBl 1994 III, 1495f.). Auch im Falle einer staatsvertraglichen Verankerung des zwingenden Völkerrechts entbindet eine Kündigung auf Grund des zwingenden Charakters seiner Normen nicht von seiner Berücksichtigung (BBl 1997 I, 433f.).
 - 35 Beispiel: Auf Grund des neuen Spielbankengesetzes des Bundes, welches eine Revision des kantonalen Spielbankengesetzes hinfällig machte, beabsichtigte der Regierungsrat des Kantons St. Gallen, dem Grossen Rat zu beantragen, die Revision, gegen welche das Referendum ergriffen worden war, wieder aufzuheben und keine Volksabstimmung darüber durchzuführen (vgl. St. Galler Tagblatt vom 10. Juni 1999, 35).
 - 36 Beispielsweise ein neues Gesetz mit der Einschränkung der bisherigen Haftung, die unter dem Eindruck der Katastrophe zu rigoros betrachtet wird.
 - 37 Es handelte sich um die Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» und um das Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (SR 814.20).

- 38 Dies schliesst nicht aus, dass ein als «Bundesgesetz» bezeichneter und in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlichter Text wichtig ist, wenn er nicht vom Parlament im Gesetzgebungsverfahren behandelt und verabschiedet worden ist.
- 39 Vgl. auch Ziff. 3 oben über die Sistierung des Gesetzgebungsverfahrens.
- 40 So kann ein Nichteintretensentscheid des Erstrates nicht dazu führen, den Zweitrat von der Beratung der Vorlage auszuschliessen. Der Zweitrat muss zum Geschäft Stellung nehmen und selbst entscheiden, was er für richtig hält (Bundesamt für Justiz 1995, 342; VEB 24, 54ff.).
- 41 Das Bundesgericht äusserte sich zur gebundenen Ausgabe wie folgt: «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, und damit nicht referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das, ob' weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das, wie' wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.» (BGE 117 Ia 62; vgl. auch BGE 125 I 87ff., E. 3a und b)

Literatur

- Aubert, Jean-François, 1991, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Band I, Basel und Frankfurt am Main.
- Aubert, Jean-François, 1995, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Band II, Basel und Frankfurt am Main.
- Bleckmann, Albert, 1995, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre. Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Köln/Berlin/ Bonn/ München.
- Bolz, Urs, 1995, Kommentar zu Art. 76 KV BE, in: Kälin Walter/Bolz Urs (Hgg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien.
- Briner, Robert, 1958, Der tatsächliche Einfluss der Bundesversammlung auf die Verfassungsgesetzgebung, Diss., Zürich, Winterthur.
- Bundesamt für Justiz, 1995, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden), Nachdruck 1997, Bern.
- Duden, 1997, Das Fremdwörterbuch, 6. Auflage, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich.
- Eggenschwiler, Ernst, 1982, Wann treten Gesetze ausser Kraft? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBl) 73, S. 49 ff.
- Eichenberger, Kurt, 1954, Rechtsetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR,) 73 n.F., S. 1a ff.
- Eichenberger, Kurt, 1988, Kommentar zu Art. 102 aBV (Stand Juni 1988), in: Aubert, Jean-François et. al. (Hgg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern.
- Grisel, Etienne, 1987, Kommentar zu Art. 89 Abs. 2 aBV (Stand Juni 1987), in: Aubert, Jean-François et. al. (Hgg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 1993, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Auflage, Zürich.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg, 1998, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich.
- Hauck, Werner, 1993, Die Amtssprachen der Schweiz. Anspruch und Wirklichkeit, in: Born, Joachim/Stickel Gerhard (Hgg.), Deutsch als Verkehrssprache in Europa, Berlin/New York. S. 147 ff. Imark, Lukas, 1993, Aufhebung von Rechtssätzen in der Schweiz, Diss. Basel 1992, Basel und Frankfurt am Main.
- Kälin, Walter, 1991, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone: ein Überblick, in: Auer, Andreas/Kälin Walter (Hgg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich, S. 3 ff.

- Kölz, Alfred, 1983, Intertemporales Verwaltungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 102 n.F., Band II, S. 101 ff.
- Müller, Georg, 1999, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich.
- Noll, Peter, 1973, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg.
- Nussbaum, Hans Georg, 1995, Projektmanagement bei Rechtssetzungsvorhaben: Vom Modell zur Wirklichkeit, LeGes 1995/1, S. 47 ff.
- Tschannen, Pierre, 1995, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel und Frankfurt am Main.
- Wahrig, Gerhard, 1986, Deutsches Wörterbuch, München.
- Wertenschlag, Rudolf, 1984, Das Ein-Phasen-System in den Kantonen und im Bund, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBl) 85, S. 521 ff.

Résumé

La Commission de rédaction est habilitée à rectifier les défauts linguistiques dont sont entachées les lois fédérales après que celles-ci ont été adoptées par l'Assemblée fédérale, pour autant qu'elles n'aient pas encore été publiées. Le Conseil fédéral dispose lui aussi de certaines compétences une fois que la procédure législative devant les Chambres fédérale est close. Ainsi, c'est à lui qu'il appartient de fixer la date d'une éventuelle votation populaire et la date d'entrée en vigueur de l'acte législatif. La marge de manœuvre dont il dispose lui permet d'interrompre pour une certaine période la procédure législative dans sa phase terminale. Il n'est cependant pas habilité à y mettre fin prématurément. Il ne dispose d'aucune base légale à cet effet, pas plus que le Parlement, d'ailleurs, qui pourtant s'est arrogé cette compétence par le passé dans quelques cas isolés.